

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE (UNESC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (PPGDS)
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

ANDREZA DA CRUZ

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O
ECODESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS PROCESSOS E DAS
PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM
SANTA CATARINA**

**CRICIÚMA
2018**

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE (UNESC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (PPGDS)
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

ANDREZA DA CRUZ

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O ECODESENVOLVIMENTO:
ANÁLISE DOS PROCESSOS E DAS PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO
ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico

Orientador: Prof. Dr. Miguelangelo Gianezini
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Kelly Gianezini

**CRICIÚMA
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C957p Cruz, Andreza da.

Políticas públicas ambientais e o ecodesenvolvimento :
análise dos processos e das perspectivas de implementação do
ICMS ecológico em Santa Catarina/ Andreza da Cruz. - 2018.
116 p. : il.; 21 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul
Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Socioeconômico, Criciúma, 2018.

Orientação: Miguelangelo Gianezini.

Coorientação: Kelly Gianezini.

1. Política ambiental. 2. Ecodesenvolvimento. 3.
Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. 4. Política
pública. 5. Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços –
Ecológico. I. Título.

CDD 23. ed. 333.715


ANDREZA DA CRUZ


**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O
ECODESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS PROCESSOS E
DAS PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS
ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 27 de Março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

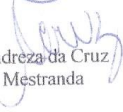

Prof. Dr. Miguelangelo Gianezi
(Orientador - UNESC)



Prof.ª Dr.ª Kelly Joziane de Mendonça
Dorneles Gianezi
(Coorientadora - UNESC)


Prof.ª Dr.ª Alessandra Carla Ceolin
(Membro - UFRPE)


Prof. Dr. Silvio Parodi Oliveira Camilo
(Membro - UNESC)


Prof.ª Dr.ª Melissa Watanabe
(Membro - UNESC)


Andreza da Cruz
Mestranda


Prof.ª Dr.ª Melissa Watanabe
Coordenadora do PPGDS - UNESC

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu querido esposo Emir Dacoregio e à minha amada filha Natalia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus.

Agradeço ao meu esposo, Emir Dacoregio, companheiro de todas as horas e meu porto seguro, pelo amor, paciência e por me mostrar o quanto sou capaz de alcançar meus objetivos. Meu infinito agradecimento a você, meu amor.

Agradeço a minha filha, Natalia Medeiros, razão de toda minha luta e dedicação, a quem não canso de dizer o quanto amo, e que juntas sempre venceremos.

Aos meus pais Vilmar e Maura pelo exemplo de dignidade e perseverança, pela confiança na minha capacidade, meus eternos agradecimentos. E a toda minha família pelo apoio durante essa caminhada.

Ao professor Dr. Silvio Parodi por me auxiliar e encorajar para ingressar no Mestrado, bem como aceitar o convite para compor a banca examinadora, estendendo-se assim meus agradecimentos a Dr^a. Melissa Watanabe e à Dr^a. Alessandra Carla Ceolin também integrantes da banca examinadora. Muito obrigada pelas contribuições.

Às queridas colegas de turma Maristela Quartiero de Favéri, Nicole Victor Gomes, Simone Nunes, Vandreça Vigarani Dorregão, Camila Alfredo Bueno e Caroline Biz, que foram essenciais nesta jornada, levarei vocês para sempre no meu coração.

Agradeço aos demais amigos, por compreender a ausência durante estes dois anos de dedicação.

Aos entrevistados e todos os demais que contribuíram na etapa documental, em especial aos Senhores José Nei Ascari e Rui Bussolo.

A minha querida coorientadora, professora Dr^a. Kelly Gianezini, que tanto me ensinou desde o ingresso no curso, não somente nesta dissertação, mas em diversos outros momentos, obrigada por confiar na minha capacidade. Levarei todo ensinamento para minha vida.

Em especial ao orientador, professor Dr. Miguelangelo Gianezini, pela imensa sabedoria, confiança e por toda a paciência com que sempre me orientou nesse trabalho.

Agradeço também aos professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDS da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC.

*“Você é livre para fazer suas
escolhas, mas é prisioneiro das
consequências”.*

Pablo Neruda

RESUMO

CRUZ, Andreza da. **POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O ECODESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS PROCESSOS E DAS PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA.** 2018, 115f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, UNESC, Criciúma, 2018.

Em diversos Estados da federação brasileira, a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos prioritários e políticas que garantam harmonia entre o binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades produtivas industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico local. Isto porque, a exploração não consciente dos recursos naturais tem demandado ações e políticas voltadas à conservação ambiental e integração sustentável da mesma, com os elos econômico e social. No Brasil, há Estados-membros que já implementaram políticas públicas utilizando-se de critérios ecológicos na distribuição da arrecadação do ICMS, com base na necessidade ambiental de cada ente, já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Contudo, há a questão dos municípios que cedem parte de seu território à proteção ambiental, deixando de produzir bens e conseqüentemente diminuindo sua parcela de restituição de tributo, como é o caso do ICMS. Por conseguinte, a legislação permite que parte da arrecadação deste tributo seja alocada conforme disposição dos estados. Assim os mesmos podem se utilizar de instrumentos de políticas públicas tributário-ambientais, como o ICMS Ecológico (ICMS-E), adotando o critério ecológico na restituição das receitas devidas aos municípios. Observando que vários estados brasileiros já implementaram o ICMS-E, e que no estado de Santa Catarina (SC), tal implementação não ocorreu, questiona-se: Quais as principais ações e agentes envolvidos na proposta de implantação do ICMS-E em SC? Por que o mesmo ainda não foi implementado? E, considerando a sua não obrigatoriedade, quais as perspectivas positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações) deste processo? Assim, a

pesquisa teve por objetivo compreender o projeto a proposta de implantação do ICMS-E no estado e avaliar as perspectivas de sua implementação. Os procedimentos de investigação (com abordagem qualitativa) contaram com técnica de coleta de dados dividida em três etapas: estudo bibliográfico e teórico para aprofundar os conceitos chave do ecodesenvolvimento, das políticas públicas e do ICMS-E; levantamento documental para auxiliar na caracterização da implantação do ICMS-E no estado; e entrevista com agentes envolvidos no projeto dessa política. Como resultado observou-se que a concretização de ideias do ecodesenvolvimento pode se dar de várias formas, sendo algumas mais ou menos fiéis aos seus preceitos. Portanto, ainda que parcialmente, a política do ICMS-E vai ao encontro do ecodesenvolvimento, no sentido de utilizar-se de um instrumento tributário ambiental para a preservação e/ou conservação do meio ambiente e conseqüentemente fomentar o desenvolvimento econômico e social das regiões que o implementarem. Observou-se que tal política não é implementada por diversos fatores de morosidade política e burocrática, aliada a atuação dos municípios mais industrializados que continuam mantendo suas atividades e conseqüentemente com maior valor de arrecadação, enquanto que os municípios que possuem área de preservação e/ou conservação continuam produtivamente limitados, arcando com o ônus de tal responsabilidade. E mesmo que não seja sua responsabilidade constitucional assinalam-se ações isoladas em alguns pequenos municípios, que lutam para contemplar em seus planos de desenvolvimento – em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, consciente ou inconscientemente – as dimensões de sustentabilidade (econômica, espacial/territorial, cultural, ecológica, ambiental, social e política) preconizadas pelo ecodesenvolvimento.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Desenvolvimento socioeconômico; políticas públicas tributário-ambientais; ICMS; Tributação.

ABSTRACT

CRUZ, Andreza da. ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES AND ECODEVELOPMENT: ANALYSIS OF THE PROCESSES AND PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF ECOLOGICAL ICMS IN SANTA CATARINA. 2018. 115f. Dissertation/Thesis (Masters degree in socioeconomic development) – Graduate Program of socioeconomic development, UNESC, Criciúma, 2018.

In several states of the Brazilian federation, the maintenance of manufacturing activities has been facing the necessity of priority investment and policies that assure the harmony between the binomial development and sustainability, especially when there are relevant industrial manufacturing activities for local socioeconomic development. This is because the non-conscious exploration of natural resources has been demanding actions and policies towards environmental conservation and sustainable integration of it, as such the economic and social links. In Brazil, there are Member States that have already implemented public policies utilizing ecological criteria on the distribution of the ICMS tax collection, based on the environmental necessity of each entity, since the ecologically balanced environment is a fundamental right recognized by the Constitution of 1988. However, there is the matter of the municipalities who compromise part of its territory for environmental protection, refraining from producing goods and, thus, decreasing its part of tribute restitution, as is ICMS. Therefore the legislation allows that part of the tax collection of this taxation to be allocated according to the states' disposition. This way these states can utilize of environmental-taxing public policies instruments, as the ecological ICMS (ICMS-E), taking on the ecological criteria during the restitution of revenue due to the municipalities. Analysing that several Brazilian States have already implemented ICMS-E and that in Santa Catarina (SC) such implementation did not occur it is wondered: What are the main actions and agents involved in the proposition of implementation of ICMS-E in SC? Why has it not been implemented yet? And, considering it is not

compulsory, what are the positive perspectives (advances) and the negative perspectives (setbacks and limitations) of this process? This way the research has aimed to understand the project of ICMS-E implantation in the state and evaluate the perspectives of its implementation. The investigation procedures (qualitative approach) have used the data collection technique in three stages: a bibliographic and theoretical study to deepen the key concepts of ecodevelopment, public policies, and ICMS-E; documentation survey to help to characterize the implantation of ICMS-E in the state; an interview with the agents involved in the project of this policy. As a result, it was noticed that the concretization of ecodevelopment ideas can happen in several ways, some of them being more or less faithful to its precept. Therefore, even if partially, the ICMS-E responds to ecodevelopment, in the sense of utilizing an environmental taxation instrument to preserve and/or conserve the environment, thus encouraging the socioeconomic development in the regions that do so. It was observed that such policy is not implemented for many bureaucratic and slowness factors, allied to the more industrialized municipalities action that keeps its activities, therefore with a bigger tax collection value, meanwhile the municipalities that have preservation or conservation areas remain manufacturing bounded, having to deal with the financial burden of such responsibility. And even if it is not its constitutional responsibility, isolated actions are appointed in some small municipalities that fight to contemplate their development plans – in a higher or lower degree, directly or indirectly, consciously or unconsciously- the dimensions of sustainability (economy, special/territorial, cultural, ecological, environmental, social and political) preconized by ecodevelopment.

Keywords: Environment; Socioeconomic Development; tributary environmental public policies; ICMS; Taxation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do estado de Santa Catarina no Brasil.....	63
Figura 2 – Framework representativo do estudo.....	64
Figura 3 – Estado que já implementaram o ICMS-E, 2018.....	73

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos de políticas públicas ambientais – classificação e exemplos	48
Quadro 2 – Legislações de proteção ambiental até 2015	52
Quadro 3 – Estados que já implementaram o ICMS Ecológico no Brasil.....	69
Quadro 4 – Índice dos 12 municípios com a maior participação no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018	85
Quadro 5 – Índice dos 12 municípios com a menor participação no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CMDM	Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CNBS	Conselho Nacional de Biossegurança
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTN	Código Tributário Nacional
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FNDS	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
GEComD	Grupo de pesquisa em Estratégia, Competitividade e Desenvolvimento
IBAMA	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadoria
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serv. de Transp. Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICMS-E	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços – Ecológico
LC	Lei Complementar
LC	Leis Complementares
NCF	Novo Código Florestal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização da Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPGDS	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico
RICMS	Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SEF	Secretária de Estado da Fazenda
SEFAZ	Secretária de Estado da Fazenda de Santa Catarina
SC	Santa Catarina
SISMANA	Sistema Nacional do Meio Ambiente no Brasil
SNUC	Sistema Nacional de Conservação da Natureza
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UCs	Unidades de Conservação
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
VA	Valor Adicionado
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	27
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	27
1.2 PROLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA.....	29
1.3 OBJETIVOS.....	33
1.3.1 Objetivo Geral.....	33
1.3.2 Objetivos Específicos.....	33
1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	34
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	35
2 REFERENCIAL TEÓRICO BIBLIOGRÁFICO.....	37
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
2.1.1 Políticas públicas e o modelo <i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i>.....	40
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	43
2.2.1 Legislação ambiental no Brasil a partir de 1930.....	45
2.3 ECODESENVOLVIMENTO EM <i>IGNACY SACHS</i>	49
2.4 TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - O ICMS ECOLÓGICO.....	54
2.4.1 O ICMS e a Constituição Federal.....	54
2.4.2 O ICMS Ecológico como política pública no Brasil.....	57
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	60
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	60
3.2 DELINEAMENTO DO <i>LÓCUS</i> : o estado de Santa Catarina.....	62
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	64
3.3.1 Os sujeitos da pesquisa.....	65
<i>3.3.1.2 Perfil dos entrevistados.....</i>	<i>66</i>
3.3.2 A pesquisa de campo.....	67
3.4 INTERDISCIPLINARIDADE.....	67
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	69
4.1 ESTADOS BRASILEIROS QUE JÁ IMPLEMENTARAM O ICMS-E E A INICIATIVA CATARINENSE.....	69
4.2 MOTIVAÇÕES, REQUISITOS E INFORMAÇÕES ACERCA DAS AÇÕES DE IMPLANTAÇÃO DO ICMS-E EM SC.....	75
4.3 AVANÇOS, RETROCESSOS E ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.....	80

4.4 PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E COMO POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA-AMBIENTAL EM SANTA CATARINA.....	84
4.4.1 Discussão acerca do ecodesenvolvimento e políticas públicas perante perspectivas de implementação do ICMS-E em SC.....	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
REFERÊNCIAS.....	94
APÊNDICES.....	101
APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	102
APÊNDICE B: ROTEIRO GUIA PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	104
ANEXOS	105
ANEXO A: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 010/2003.....	106
ANEXO B: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 035.7/2011.....	110
ANEXO C: COMPARATIVO DO IMPOSTO SOBRE CONSUMO.....	114
ANEXO D: MAPA DE SC COM DISTRIBUIÇÃO DE ICMS POR MICRORREGIÃO E POR MUNICÍPIOS, 2010.....	115

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo introdutório é apresentado o contexto relacionado ao tema de pesquisa, enfatizando a trajetória e a importância de se discutir sobre o assunto, que é considerado um campo contemporâneo. Após o problema e a definição da questão da pesquisa são abordados, seguidos dos objetivos geral e específicos. Quanto a justificativa e relevância da pesquisa, apontam-se a importância do ICMS-Ecológico como instrumento de preservação socioambiental. Ao final deste capítulo é apresentada a estrutura da dissertação.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Em diversos estados da federação brasileira, a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos prioritários e políticas que garantam harmonia ao binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades produtivas industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico local.

A preocupação com a qualidade ambiental do planeta, bem como evolução da sociedade e a maneira como esta se utiliza dos recursos naturais, é motivo de discussão e estudo em diversos níveis organizacionais e governamentais. Assim, “os impactos das mudanças climáticas (em especial o aquecimento global) têm exigido de governos, empresas e ONG’s, propostas de soluções para os atuais problemas ambientais” (GIANEZINI, M. et al, 2012, p. 1).

Em meados do século XX, em especial de 1950 até 1970, o crescimento econômico era visto, muitas vezes, como antagônico a conservação¹ do meio ambiente, tratando dos problemas ambientais de forma pontual, sem qualquer vínculo com os processos de desenvolvimento econômico e social. O impacto ambiental proporcionado nesse cenário, caracterizou-se pela “busca de uma nova relação entre meio ambiente e desenvolvimento” (BARBIERI, 2011, p. 29), por meio de ações e acordos internacionais.

¹ Conservação e preservação, muitas vezes é utilizada erroneamente como sinônimos. Conservação diz respeito a racionalidade do uso dos recursos e preservação, por sua vez, a intocabilidade dos recursos.

Nos anos seguintes, teve início a participação de agentes sociais e organizações que se ocupavam das questões ambientais, debatendo e pressionando os governos para que fossem elaboradas legislações, políticas e planos específicos para as diversas realidades e localidades. Este debate e pressão produziram efeitos jurídicos.

No Brasil, a proteção e regulação ambiental iniciou na década de 1980, com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; e, posteriormente, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 trazendo no caput do art. 225 que “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” (BRASIL, 1988).²

Em 1965, foi aprovada pelo Senado Federal a Emenda Constitucional nº 18 que, por conseguinte, foi incorporada à Constituição Federal de 1967. Com eficácia de Lei Complementar, tal dispositivo tratava da Reforma do Sistema Tributário, que seria então a gênese do Código Tributário Nacional (CTN). Foi na referida Emenda Constitucional que nasceu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e em 1988, com a atual Constituição Federal, foram incorporadas novas bases de incidências, passando a ser denominado de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

O ICMS é, portanto, um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, regulamentado pelo artigo 155 da Constituição Federal. O artigo 158 da Carta Magna, trata sobre a repartição das receitas tributárias advindas deste imposto, onde 25% do montante arrecadado deve ser distribuído aos seus municípios, conforme critérios constitucionais. Deste montante, (25%) divide-se em duas parcelas: 75% do valor adicionado fiscal³ (VAF) nas operações que incidem ICMS em seus territórios e restante (25%) conforme dispuser a lei estadual (BRASIL, 1988). Em Santa Catarina, com a Lei nº 8.203, de 26 de

² Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

³ O cálculo do valor adicionado fiscal que corresponde aos Municípios, encontra-se expresso na Lei Complementar nº 63/1990, no artigo 3º, § 1º, I. “[...] ao valor das mercadorias de saída, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil” (BRASIL, 1990).

dezembro de 1990, estabeleceu-se que 85% do ICMS que pertencem aos municípios deve ser dividido conforme o VAF e 15% em partes iguais a cada um dos municípios (SANTA CATARINA, 1990).

Percebe-se que a repartição estipulada pela legislação privilegia os municípios com maior desenvolvimento econômico, os mais industrializados que têm maior capacidade de gerar o imposto em análise. Porém, é na autonomia do Estado em utilizar parte do recurso conforme lhe convier, que aparece o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Ecológico (ICMS-E)⁴. Trata-se de uma política pública tributário-ambiental, que estimula a preservação e conservação do meio ambiente, buscando a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável para os municípios.

No contexto daquela época, havia (e ainda há) necessidade de encontrar respostas aos desafios socioambientais que surgiam e aos que se mantinham em razão das dinâmicas produtivas de cada município. E havia estados que se empenhavam no desenvolvimento econômico (desprovidos de preocupação ambiental), sendo mais restituídos do que aqueles que procuravam preservar e/ou conservar o meio ambiente.

Diante deste contexto, esta dissertação propôs o desenvolvimento de um estudo acerca da implantação do ICMS-E focando no estado de Santa Catarina evidenciando, em perspectiva, as contribuições desenvolvimentismo de Sachs (1993; 1994; 1995; 2009; 2012) e das possibilidades das políticas públicas, adaptadas a partir de um rol de autores como Laswell (1936), Lowi (1972), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Ferreira (1998), Frey (2000), Souza (2006), Saraiva (2006), Schmidt (2008), Lukic (2012), Raeder (2014), Secchi (2015) e Gianezini et al (2017) – por meio da investigação das discussões e ações em consonância com a legislação do ICMS e quais práticas que estão sendo adotadas em relação ao ICMS-E em Santa Catarina (SC).

1.2 PROBLEMA E QUESTÃO DA PESQUISA

Para compreender a questão ambiental é necessário entender a relação homem/natureza. Desde seu surgimento na terra e com o

⁴ Durante a pesquisa bibliográfica e documental, deparou-se com a sigla grafada de duas formas: “ICMS-E” e “ICMS-e”. Neste estudo, optou-se pelo uso da mesma em caixa alta.

desenvolvimento das atividades agropecuárias ocorreram incontáveis mudanças no meio ambiente.

Porém, os indícios de instabilidade foram percebidos com maior clareza após a Revolução Industrial (BARBIERI, 2011). Naquela época, houve avanço científico e tecnológico, crescimento econômico e o aumento da população nos centros urbanos de forma exponencial, levando à uma gradativa mudança de hábitos da sociedade, que naquele período histórico, ainda se imaginava vivendo em um ambiente com recursos naturais inesgotáveis.

O percurso histórico demonstrou que essa ideia estava equivocada e a exploração dos recursos naturais encontrou seus limites à medida em que o processo de industrialização se espalhou pelo mundo, trazendo consigo consequências e riscos socioambientais que precisam ser melhor equacionados.

Foi no século XX que iniciaram diversos movimentos na busca de conscientização ambiental por parte da sociedade e dos governos, como por exemplo, em nível mundial, em 1949, a Conferência Científica da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Conservação e Utilização de Recursos e, em 1968, a Conferência sobre Biosfera, realizada em Paris.

A publicação do Relatório Limites do Crescimento, elaborado pelo Clube de Roma⁵ e a Conferência de Estocolmo em 1972 buscou conscientizar os países sobre a necessidade de exploração sustentável dos recursos naturais e foi a partir de Estocolmo que iniciou um novo entendimento sobre os problemas ambientais. Em 1987, um relatório foi elaborado pela Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente (CMDM), o Relatório *Brundtlandt* ou *Our common future* (Nosso futuro comum), onde foi apresentada a definição de Desenvolvimento Sustentável,⁶ colocando a temática na agenda política internacional (BARBIERI, 2011).

⁵ O Clube de Roma foi fundado em 1966 pelo industrial italiano Aurélio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King, reunindo um grupo de pessoas para debater assuntos relacionados a política, economia internacional, dando ênfase ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (ALVES e ALBUQUERQUE, 2016).

⁶ Conforme o Relatório, a humanidade tem a capacidade e habilidade de promover o desenvolvimento de forma sustentável, assegurando o atendimento das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprir as suas. Do original em inglês: "*Humanity has the ability to make*

Em 1992, foi realizada, no Rio de Janeiro, a II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), esta conferência foi o marco para as discussões sobre gestão ambiental em nível global. A Rio 92 seria a reafirmação da Declaração da Conferência de Estocolmo e a partir dela o conceito de desenvolvimento sustentável foi disseminado pelo mundo. No final daquela década, em 1997, outro evento importante que ocorreu foi o Protocolo de Quioto,⁷ que tinha por objetivo diminuir entre os anos de 2008 e 2012 em média 5% as emissões de gases que provocam efeito estufa na atmosfera em relação aos níveis de 1990 (BRASIL, 1997).

Estas demandas guiaram muitas ações em diversos países, que estabeleceram políticas e programas voltados a essa questão. Contudo, o desafio maior reside nos países em desenvolvimento com diversidades regionais, como é o caso do Brasil, onde a inter-relação entre as esferas de organização administrativa federal, estadual e municipal ocorre por meio do cumprimento de direitos e deveres constantes na legislação e nas políticas públicas e sociais.

Entretanto, não há percepção de um cenário de discussão desta natureza de política pública – tributário ambiental – tanto nos espaços políticos quanto da sociedade em geral. Este desinteresse criou uma vacância de novas políticas ambientais no Brasil, trazendo como exemplo a política pública objeto deste estudo, que teve sua última implementação no Estado de Goiás no ano de 2011, passando-se assim, oitos anos sem novas implementações (ICMS ECOLÓGICO, 2017).

No cenário brasileiro, percebe-se a necessidade da distribuição e destinação adequada dos recursos e investimentos que o ICMS estabelece, sendo o ICMS-E um dos mais importantes. O ICMS-E se apresenta como um instrumento de política pública tributário-ambiental de relevância, sobretudo, nos estados que já o implementaram.

Quanto ao ICMS em SC, com base em dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) em dezembro de 2017, o

development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (BRUNDTLAND, 1987, p. 24 – tradução livre).

⁷ O Protocolo de Quioto constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, definindo metas de redução de emissões para os países desenvolvidos e os que, à época, apresentavam economia em transição para o capitalismo, considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima (BRASIL, 1997).

total geral da receita tributária do Estado foi de R\$ 1.907.055.487,00 e que deste montante R\$ 1.766.484,217,00 foram o total de arrecadação do ICMS, confirmando ser o tributo de maior importância (CONFAZ, 2018).

Estes dados e informações mencionados, contribuem para compreensão de que os recursos não devem ter, apenas, o caráter arrecadatório, reforçando o entendimento de sua utilização na geração de benefícios socioambientais. E, este novo olhar traduz a necessidade de outra postura da sociedade em relação ao meio ambiente, harmonizando o binômio desenvolvimento e sustentabilidade.

Quando, por exemplo se menciona a gestão de recursos naturais, tem-se a necessidade de um planejamento e discussão da participação dos órgãos públicos em parceria com os *stakeholders*, para que exista uma interação social, como na recente questão do gerenciamento de recursos hídricos no Brasil (WATANABE et al, 2015). No caso brasileiro, diversas regiões produtivas precisam buscar a manutenção das atividades com equilíbrio ambiental e socioeconômico, incluindo-se o Estado de Santa Catarina que possui matriz produtiva diversificada.

Em alguns municípios, existem limitação quanto ao uso de seu território por haver locais que são protegidos ambientalmente, tornando estes municípios pouco produtivos e com isso sua participação na redistribuição do imposto será menor do que os municípios com menor área de conservação e maior atividade industrial, carecendo assim de políticas – como a que foi o objeto deste estudo – para modificar esta realidade.

Neste ponto, por entender que a legislação é meio e não fim, observa-se uma lacuna a qual este trabalho pretende preencher, qual seja, a de estudos empíricos acerca das políticas públicas tributário-ambientais cujas propostas estejam alinhadas ou não com os princípios do ecodesenvolvimentismo.

Entretanto, analisar a discussão para a implementação de uma política tributário-ambiental requer cautela. Primeiramente, por se tratar de um tema sensível à um país que já possui uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo.⁸ E, em segundo, porque ele envolve a questão ambiental, expressa como um direito fundamental previsto no artigo 225

⁸ Isso se constata nas informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que menciona, à título de exemplo, a elevada carga tributária brasileira, onde uma empresa padrão na indústria de transformação pode gastar até 2.600 horas anuais para cumprir suas obrigações fiscais, contra 356 horas nos demais países latino-americanos (OCDE, 2015).

da Constituição Federal (THOMÉ, 2015), como salientado anteriormente.

Isto posto, ressalta-se que o Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal, sendo que destes, há dezesseis estados que já implementaram o ICMS-E. Todavia, a Lei que disciplina o ICMS em cada estado é autônoma, conforme competência outorgada pela Constituição Federal (Art. 155, II), assim possibilita os entes a criar critérios conforme suas necessidades. Em 2003, no estado de Santa Catarina foi proposto o Projeto de Lei Complementar nº 010 (*vide* Anexo 1) que tratava dos critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos municípios, porém este projeto não está mais em andamento (ICMS ECOLÓGICO, 2017).⁹

Cabe, ainda, mencionar que os municípios maiores e/ou mais industrializados têm resistência à implementação desta política, em razão de uma possível diminuição da restituição de recursos advindos da arrecadação tributária.

Observando a condição catarinense neste contexto, o estudo propôs alguns questionamentos, a saber: quais as principais ações e agentes envolvidos na proposta de implantação do ICMS-E em Santa Catarina? Por que o mesmo ainda não foi implementado? E, considerando a sua não obrigatoriedade, quais as perspectivas positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações) deste processo?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Compreender a proposta de implantação do ICMS-E no estado de Santa Catarina e avaliar as perspectivas para a sua implementação.

⁹ Aqui, cabe esclarecer que houve outro Projeto de Lei Complementar (n. 375/2011) idealizado na mesma perspectiva do ICMS-E. No entanto, tal Projeto não foi discutido na Assembleia Legislativa de SC, pois sequer chegou ser aprovado na CCJ. Deste modo, o mesmo consta em trechos da dissertação (uma vez que foi mencionado por alguns dos entrevistados), mas não foi objeto deste estudo.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Promover um levantamento das características dos modelos de estados que já implementaram o ICMS-E;
- b) Compilar os requisitos e as informações relacionadas às ações de implantação do ICMS-E em Santa Catarina junto aos órgãos competentes e associações;
- c) Averiguar os avanços e retrocessos no processo de implantação desta política governamental; e,
- d) Analisar os argumentos para implementação ou não do ICMS-E em Santa Catarina.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

O ICMS-E é mais do que um simples tributo, pois sua proposta surge como uma forma de compensação para os municípios que não conseguiam expandir atividades econômicas em seus territórios, em decorrência de restrições ambientais em áreas protegidas.

Acrescenta-se a estes elementos o fato de que o ICMS-E se configura num instrumento de política pública tributário-ambiental, de adoção não obrigatória, suscitando assim, uma discussão que justifica uma análise dos argumentos favoráveis e contrários à sua implementação.

Destarte, este objeto complexo possui relevância para estudos das ciências sociais aplicadas (mencionados nos procedimentos metodológicos), devido ao impacto que pode resultar no desenvolvimento de muitos municípios.

Por conseguinte, cabe destacar a relevância do estudo proposto sob quatro pontos de vista. Do ponto de vista ecológico, o estudo justifica-se na necessidade de um desenvolvimento sustentável, haja vista, a limitação dos recursos naturais utilizados. Sachs (2009b) explica que “o uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidamente fincadas no meio ambiente” (2009b, p. 32).

Do ponto de vista econômico, justifica-se por se tratar do tributo de maior relevância aos estados e, conseqüentemente, aos municípios, por

distribuir parte desta arrecadação, contribuindo para o seu desenvolvimento.

Já, do ponto de vista da economia política, que conforme Sachs (2009b) difere-se da economia, pois “é necessária uma combinação viável entre economia e ecologia, pois as ciências naturais podem descrever o que é preciso para um mundo sustentável, mas compete às ciências sociais a articulação das estratégias de transição a este caminho” (2009b, p. 60).

Ademais, do ponto de vista acadêmico, acredita-se que esta pesquisa pode incrementar a parca literatura científica interdisciplinar acerca da viabilidade de implementação do ICMS-E em Santa Catarina, podendo subsidiar discussões vindouras.

A dissertação é resultante de estudos de mestrado realizados em um programa de pós-graduação interdisciplinar – do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – com área de concentração em políticas públicas e desenvolvimento.

A pesquisa está predominantemente vinculada à linha de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social, com finalidade de compreender o fenômeno estudado por meio de uma abordagem interdisciplinar, tendo apoio do Grupo de pesquisa em Estratégia, Competitividade e Desenvolvimento (GECOMD). Além disso, a autora possui formação jurídica, advoga e busca maior experiência na área tributária.

Assim, ao término desta breve seção de justificativa, cabe mencionar que as experiências que vêm sendo vivenciadas no âmbito do mestrado e do grupo de pesquisa, contribuíram para as reflexões iniciais deste projeto, para a problematização e elaboração dos questionamentos e para a proposta de estrutura apresentada na seção a seguir.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO¹⁰

A apresentação desta dissertação está disposta em três partes. Na primeira constam os elementos pré-textuais, na segunda, encontrar-se o desenvolvimento do texto e na última os pós-textuais.

¹⁰ Para propor a estrutura da dissertação, observou-se a Resolução nº 02/2012 Câmara PROPEX, que normatiza a elaboração e apresentação de dissertações e teses da UNESC.

O primeiro capítulo é composto por introdução, problemática e questão de pesquisa, objetivos e justificativa.

O segundo capítulo da dissertação reuniu a fundamentação teórica e referencial bibliográfico, que em parte já consta deste a qualificação do projeto. Nele buscou-se uma caracterização para o objeto, a partir de estudos que envolvem as dimensões do ecodesenvolvimento, das políticas públicas e da legislação ambiental, seguida de uma seção que trata do ICMS Ecológico como instrumento de política pública tributário-ambiental (SCAFF E TUPIASSU, 2004) em benefício do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

No capítulo três é apresentada a metodologia, os procedimentos e o delineamento da pesquisa, a coleta e análise dos dados e o enquadramento do estudo em perspectiva interdisciplinar.

O quarto capítulo traz os resultados e discussões acerca do objeto pesquisado em diálogo com o referencial. Pretendeu-se assim compreender e descrever o processo de implantação do ICMS-E no estado de Santa Catarina e analisar as perspectivas para a sua implementação, por meio da análise dos documentos, legislações comparadas de outros estados e a fala dos agentes entrevistados.

No capítulo cinco, por fim, serão apresentadas as considerações finais, retomados os objetivos e os questionamentos, bem como na identificação das limitações e na indicação de possibilidades para novas pesquisas derivadas do objeto estudado.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA-EMPÍRICA

Neste capítulo são abordadas a teoria, os conceitos e as legislações que fundamentam e contextualizam a pesquisa em questão. A teoria abordada será do ecodesenvolvimento, que posteriormente originou a expressão “desenvolvimento sustentável”, e promoveu debate sobre um novo paradigma de desenvolvimento. Ainda, abarca a conceituação das políticas públicas, sua formulação, tipos de política, seu ciclo, com ênfase às políticas públicas ambientais, a trajetória das legislações ambientais brasileiras e a implantação do ICMS-E no estado de Santa Catarina.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública pode ser definida de forma ampla, como uma ação de governo que busca o resultado de um problema público. Sua origem como disciplina acadêmica e área do conhecimento ocorreu nas primeiras décadas do século XX nos Estados Unidos da América, sem estabelecer relação com bases teóricas sobre o papel do Estado, focando em ações de governo, diferentemente da Europa, onde os estudos se deram a partir de teorias explicativas sobre a função do Estado e sobre o governo (SOUZA, 2006).

Deste ponto em diante os estudos foram ampliados, muito embora não exista consenso sobre a definição conceitual de política pública, e por conta destas divergências alguns questionamentos se fazem necessários conforme assevera Laswell (1936). Quem ganha o quê, por quê e que diferença faz? Estes questionamentos foram apontados pelo autor, entendendo que para decidir e analisar políticas públicas requer responder à estas indagações.

Assim, de acordo com Secchi (2015), são elementos essenciais da política pública a “intencionalidade pública e resposta a um problema público”, ou seja, para se estabelecer uma política pública é necessário a resolução de um problema relevante e que afeta a coletividade ou o tratamento do problema existente.¹¹ Por sua vez, Souza (2006), assevera que a formulação de política pública requer multidisciplinaridade, pois seus resultados repercutirão nas mais diversas áreas como da economia,

¹¹ Salienta-se que para este estudo, adota-se este entendimento.

da ciência política, da gestão, da antropologia, da geografia, do planejamento, da sociologia, entre outras.

Explica Schmidt (2008) que, não se pode fazer uma análise fragmentada das políticas públicas, afinal ela não é um departamento ou setor que se possa individualizar, elas são “resultados da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais são intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade” (2008, p. 2309).

Theodor Lowi (1972) menciona que cada uma das políticas encontrava distintas formas de rejeição, disputas e apoios em suas decisões passando por diversas arenas. Os tipos de políticas públicas, conforme este autor, classificam-se em: políticas regulatórias que as que estabelecem regras de comportamento dos atores para atender objetivos gerais da coletividade, e que imediatamente não visam benefícios para grupos específicos.

As políticas redistributivas – como é o caso do ICMS-E - são aquelas que buscam equidade, contudo, geram conflitos pois, extraem de certos grupos em detrimento de outros. São consideradas as mais abrangentes, envolvendo políticas previdenciárias, tributárias e sociais. As políticas constitutivas são aquelas que lidam com os procedimentos, definindo as competências, jurisdição, entre outros. Por fim, as políticas distributivas, geram benefícios para determinados grupos de atores e o custo alcança a coletividade.

O ciclo da políticas públicas, também apresentado em algumas bibliografias como as fases das políticas públicas podem ser compreendidas como uma “ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema” (RAEDER, 2014, p. 127) organizando-se em ciclos de maneira sequencial e interdependente, “distinguindo-se entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas; ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226).

Kelly Gianezini et al (2017) apontam que esta primeira fase é a percepção e definição de problemas na qual um problema existente será transformado em um problema político para assim gerar uma política pública. Embora exista uma gama de problemas, estes devem ser percebidos como um problema público (GIANEZINI, K. et al, 2017).

A *agenda-setting* ou a inserção na agenda está como a segunda fase deste ciclo, e pode ser definida como os “problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. [...] não se trata de

documento escrito ou formal, e sim do rol das questões debatidas pelos agentes públicos e sociais com forte repercussão na opinião pública” (SCHMIDT, 2008, p. 2316).

Na terceira fase – elaboração de programas e decisão – é o momento de definir como o problema político será solucionado, e, portanto, perpassa pelo “estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução” (SECCHI, 2015, p. 48). Antecedendo a avaliação, temos a fase de implementação da política pública, na qual nesta fase serão produzidos os resultados, ou seja, “trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAIVA, 2006, p. 34).

Por fim, chega-se na fase de avaliação e eventual correção da ação a qual consiste em fazer uma análise dos êxitos e falhas do processo desde a sua implantação até a sua implementação. E com estas informações será possível avaliar a efetividade desta política na sociedade, cabendo a ela também iniciar um novo ciclo para a resolução de problemas ainda não solucionados (GIANEZINI, K. et al, 2017).

Importa mencionar que, no ciclo das políticas públicas, frequentemente as fases se misturam e as sequências se alternam não refletindo sua real dinâmica, com isso, este ciclo se torna incerto, sem ponto de início ou fim. Todavia, este ciclo é útil, pois, auxilia na organização de ideias, simplificando as complexidades políticas e fornece subsídios aos atores na criação de um referencial para casos heterogêneos (SECCHI, 2015).

Cada arena política tem seus atores (agentes) e estes podem ser governamentais e não governamentais. Os primeiros são os políticos, designados politicamente, burocratas e juízes e, os segundos, são os grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor, entre outros agentes envolvidos (SECCHI, 2015).

Torna-se imprescindível uma visão holística em face a diversidade de modelos políticos institucionais que buscam ser aplicados em sua totalidade, regularmente dando ênfase apenas as estruturas e instituições e esquecendo os resultados. É preciso investigar os resultados das políticas, para, então, compreender os processos e as instituições políticas.

Ferreira (1998) entende as políticas públicas enquanto expressão do Estado em ação. São, em especial, resultados de interação entre os

agentes individuais e coletivos buscando estratégias para efetivar seus diferentes projetos.

Deste modo, as políticas que devem ser utilizadas na questão econômico-ecológica são as políticas de comando e controle (regulação ambiental agressiva para antecipar a escassez futura) com políticas baseadas em instrumentos econômicos (precificação de serviços ecossistêmicos) e abordagem diferenciada, como é o caso do modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF), apresentado na seção a seguir.

2.1.1 Políticas públicas e o modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

A abordagem de coalizão de defesa, foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e é formada por uma variedade de atores que compartilham de crenças, valores e ideias. Desta forma, compreendem que o processo de mudança de uma política pública exige uma perspectiva duradoura (LUKIC, 2012).

Este modelo busca analisar o processo político baseado no contexto da política, na integração dos ciclos das políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política, considerando também os aspectos *top down*¹² e *bottom-up*.¹³

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) criaram o modelo da “coalizão de causa” – *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que enfatiza aspectos como o aprendizado e o comportamento das coalizões envolvidas, bem como alterações na política a longo prazo, ou seja, pode ser compreendido como os agentes organizados, formal ou informalmente, objetivando exercer pressão em distintas esferas e níveis de governo sobre uma determinada política pública, influenciando seu resultado.

É nesta pluralidade de agentes envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas, onde cada qual

¹² “Modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o modelo de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas” (SECCHI, 2015, p. 60). Neste modelo existe a separação dos tomadores de decisões – os políticos – dos implementadores – administração.

¹³ “Modelo *bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas” (SECCHI, 2015, p. 61).

reivindica direitos, ideias, crenças, interesses, entre outros, que ocorrem as coalizões (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Assim, o processo de transformação das políticas públicas deve ser analisado por meio de “subsistemas de políticas” compreendidos como “a interação de atores procedente de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais num domínio de área política” (SABATIER, 1993, p. 16)¹⁴. Seguindo entendimento do autor, neste caso, a análise pode se dar por intermédio de um conjunto de agentes que têm ligação na busca de solucionar um problema vinculado à uma política pública.

Por conseguinte, a política pública criada como um conjunto de subsistemas normalmente estáveis e adstritos a acontecimentos externos, culmina encontrando soluções pré-existentes que possam servir de parâmetro para a resolução do problema.

Portanto, no modelo de coalizão de defesa, em um mesmo subsistema, existem diversas coalizões de defesa concorrentes entre si, afinal ela é formada “por pessoas procedentes de uma variedade de posições [...] que compartilham um sistema de crença específico – (este) formado por um conjunto de valores básicos, de pretensões causais e percepções do problema – e que mostram um grau não negligenciável de atividades coordenadas no tempo” (SABATIER, 1993, p. 25).¹⁵

Então, num subsistema de política pública os atores são reunidos em torno das coalizões de defesa que integram “[...] pessoas de organizações governamentais e privadas variadas, que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que agem frequentemente em concertação” (SABATIER, 1993, p. 18).¹⁶ Em outras palavras, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizão de defesa que se diferem pelas suas crenças, valores, ideias e os recursos que lhe são disponíveis.

¹⁴ Do original em Inglês “*The interaction of actors from different institutions who follow and seek to influence governmental decisions in a policy area*”.

¹⁵ Do original em Inglês “*These are people from a variety of positions [...] who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perception – and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time*”.

¹⁶ Do original em Inglês “*[...] people from various governmental and private organizations who share a set of normative and causal beliefs and who often act in concert*”.

Esta categoria de análise, possui três noções que são centrais para tal abordagem: os sistemas de crenças, as coalizões de causa e os “*policy brokers*”. O sistema de crença é composto de:

[...] valores prioritários, representações sociais do mundo, percepção de relações causais e de eficácia dos instrumentos das políticas públicas, conseqüentemente, ao mesmo tempo em que a coalizão procura definir e explicar um problema, tenta encontrar os meios para resolvê-lo” (LUKIC, 2012, p. 14).

Existem duas coalizões presentes no campo das políticas públicas denominado de econômico-desenvolvimentista e sócio distributiva. Uma formada por agentes (também conhecidos na literatura organizacional por *stakeholders*) coadunados às empresas e indústrias.

E a outra, na qual os agentes estão relacionados à movimentos sociais, sindicatos, partidos e intelectuais de esquerda. Cada um desses procura influenciar o campo político a tomar decisões conforme seus interesses (LUKIC, 2012).

Esta abordagem traz também a figura do *policy broker* cuja função principal é “guardar o nível do conflito em limites aceitáveis e atingir certa solução ‘razoável’ ao problema” (SABATIER, 1993, p. 27)¹⁷. O autor expressa como exemplo de *policy broker* os chefes de executivo, devido sua posição institucional, tem a possibilidade de optar por uma estratégia de tomada de distância e/ou arbitragem entre as coalizões.

Por fim, o modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) requer análises mais exaustivas e mais dinâmicas da questão aprendizagem e da mudança das políticas públicas pois, embora essa mudança seja secundária, ela implica transformações no núcleo das políticas.

Após apresentação do modelo AFC, serão abordadas na próxima seção, as políticas públicas de caráter ambiental na ótica do ecodesenvolvimento e da gestão ambiental.

¹⁷ Do original em Inglês “[...] keeping the level of political conflict within acceptable limits and reaching some “reasonable” solution to the problem”.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Desde a década de 1970, o teórico e ecodesenvolvimentista Ignacy Sachs (1993) defende a necessidade de priorizar uma agenda mundial a qual precisava ser contemplado a correlação entre pauperismo e crise ambiental nos países do Sul. Porém, isso é uma tarefa difícil pois, existem multiplicidade de atores com distintos interesses e com diversas influências, tornando-os sistematicamente conflituosos.

Neste contexto, a ênfase nos resultados meramente econômicos, com destaque para as décadas de 1960 e 1970, acarretou impactos socioambientais negativos em muitos países capitalistas (CAMILO; MAIA; XAVIER, 2016).

Por conseguinte, a questão da ecologia nas últimas décadas passou para a esfera política e vem sendo discutido globalmente, cabendo a todos a responsabilidade de inserir a crise ecológica nos debates políticos. Entretanto, para uma ação política efetiva sobre a problemas de destruição ambiental está em redefinir as relações de co-evolução e co-desenvolvimento entre meio ambiente e o homem (SACHS, 1994).

Em complemento à seção 2.2 deste estudo, encontra-se a definição de Barbieri (2011, p. 54) na qual se entende por política pública ambiental “o conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação que o Poder Público dispõe para produzir efeitos desejáveis no meio ambiente”. Portanto, com o envolvimento dos Estados nacionais nas múltiplas questões ambientais fez com que fossem criados diversos instrumentos de políticas públicas ambientais na busca de minimizar e, até mesmo, evitar os danos ao meio ambiente.

Os instrumentos mencionados por Barbieri (2011, p. 65) podem ser explícitos ou implícitos, na qual o primeiro são aqueles “criados para alcançar efeitos ambientais benéficos específicos, enquanto os implícitos alcançam tais efeitos pela via indireta [...]”. No caso, quando se fala em instrumentos de políticas públicas ambientais, utiliza-se os instrumentos explícitos e estes podem ser classificados em três grandes grupos: os instrumentos de comando e controle, instrumentos fiscais e instrumentos públicos de mercado.

O autor supracitado esquematiza os grupos classificando-os e exemplificando-os conforme segue o quadro.

Quadro 1- Instrumentos de políticas públicas ambientais – classificação e exemplos.

Gênero	Espécies
Instrumentos de comando e controle	<ul style="list-style-type: none"> -Padrão de qualidade; -Padrão de emissão; -Padrão de desempenho; -Padrões tecnológicos; -Proibições e restrições sobre produção, comercialização e uso de produtos e processos; - Licenciamento ambiental; - Zoneamento ambiental; - Estudo prévio de impacto ambiental; e - Restrições ao uso do solo.
Instrumentos fiscais (econômico)	<ul style="list-style-type: none"> - Tributação sobre poluição; - Tributação sobre o uso de recursos naturais; - Incentivos fiscais para reduzir emissão/conservar recursos; - Remuneração pela conservação de serviços ambientais; - Financiamento em condições especiais; - Criação e sustentação de mercados para produtos ambientalmente saudáveis; - Permissões negociáveis; - Sistema de depósito-retorno; e, - Poder de compra do Estado.
Instrumentos públicos de mercado (outros)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico; - Educação ambiental; - Unidades de conservação; e, - Informações ao público.

Fonte: Adaptado de Barbieri (2011, p. 67).

A eficácia dos instrumentos apresentados, possui vantagens e desvantagens. Os instrumentos econômicos são os mais adequados para induzir comportamentos dos agentes privados se comparado com o instrumento de comando e controle, já que este gera comodidade aos agentes assim que cumprida as exigências do Poder Público.

Portanto, na economia contemporânea se busca uma menor participação do Estado e maior liberdade de mercado, mas, por outro lado, percebe-se a necessidade da intervenção do Estado como agente regulador, para conter a degradação ambiental.

2.2.1 Legislação ambiental no Brasil a partir de 1930

A preocupação com o meio ambiente no Brasil, pelo Poder Público, foi maior na década de 1930, que tornou efetivo o início de políticas públicas ambientais e não apenas a criação de legislações. Cabe ressaltar que, antes dessa época, existiam ações, mas com pouca significância e os acordos multilaterais em que o Brasil era signatário não gerou nenhuma repercussão (BARBIERI, 2011).

As primeiras ações governamentais adotando práticas de preservação e conservação ambiental no País, partiram da criação de parques nacionais, localizados em pontos de expansão territorial e por consequência processo de desmatamento, como é o caso do Parque Nacional do Itatiaia localizado entre Minas Gerais e Rio de Janeiro, este foi o primeiro parque do Brasil, criado em 1934. Já o Parque de Iguazu¹⁸ está situado entre o Paraná e Argentina, criado em 1939, juntamente com o da Parque Nacional da Serra dos Órgãos também no Rio de Janeiro (ICMBIO, 2017).

Continuando a trajetória legal, em 1934, começou a serem elaboradas legislações com enfoque nos recursos naturais e organizada por setores como, por exemplo, os Códigos de Caça e Pesca, Florestal, de Minas e de Águas e foi criada a Lei do Patrimônio Cultural. Destaca-se que nesta época, a preocupação era setorial e voltada para os interesses econômicos imediatos, e foi no processo de industrialização que aparecem as primeiras preocupações no uso dos recursos naturais.

As legislações criadas na década de 1960 foram: Estatuto da Terra, um novo Código Florestal (NCF), a Lei de Proteção à Fauna, Códigos de Pesca e de Mineração. Foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que tinha como função primordial de cumprir e fazer cumprir o NCF e a Lei de Proteção à Fauna, bem como foram instituídas reservas indígenas e biológicas.

Até aqui, pode-se considerar como a primeira fase das políticas públicas ambientais brasileiras, na qual por meio de gestões setoriais como água, mineração, florestas etc., é que se buscava alcançar efeitos sobre os recursos naturais (BARBIERI, 2011).

A legislação ambiental brasileira teve como marco decisivo e repercussão notável com a Conferência das Nações Unidas para o Meio

¹⁸ No Decreto-Lei apresenta-se como Iguassú.

Ambiente, em Estocolmo, em 1972. Naquele momento, o Brasil vivia um período em que o desenvolvimento econômico deveria acontecer a qualquer “custo”, não reconhecendo a gravidade dos problemas ambientais (MAGALHÃES DE MOURA, 2016). Portanto, houve necessidade de o Poder Público provar sua preocupação com as questões ambientais, e assim criou a Secretária Especial do Meio Ambiente que tinha como missão a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais. Foram também criadas na década de 1970 as Leis das Atividades Nucleares e do Parcelamento do Solo Urbano.

Barbieri (2011) aponta que essa segunda fase das políticas ambientais, diferentemente da primeira fase, sua abordagem era setorial, a segunda trouxe uma abordagem segmentada do meio ambiente, buscando atender problemas específicos, tratados de modo isolado e localizado. Mas este modo de abordagem se modificou a partir da década de 1980, quando se procurou integrar as ações governamentais dentro de uma abordagem sistêmica, dando início a terceira fase das políticas ambientais.

O ponto de partida para essa década foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente tendo “por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).¹⁹ Esta Lei veio para consolidar e ampliar as conquistas alcançadas, tornando o meio ambiente um patrimônio público, de uso coletivo.

Seguindo a trajetória desta década, outras Leis foram criadas: do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, da Área de Proteção Ambiental, da Ação Civil Pública, do Gerenciamento Costeiro, dos Agrotóxicos, de Exploração Mineral, de criação do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis (IBAMA).

Oportuno destacar neste momento, que com a Promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um avanço considerável nas questões ambientais e também demonstrou preocupações, criando um capítulo exclusivo para o Meio Ambiente e incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável. Embora não conste no rol dos direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado está “intimamente

¹⁹ Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana, garantindo, sobretudo, condições adequadas de qualidade de vida” (THOMÉ, 2015, p. 66). Isto seria então inerente ao ser humano e, portanto, inerente à vida.

Isto fica evidente no caput do art. 225 da Constituição Federal, expressando que “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” (BRASIL, 1988).

Tal mudança pode ser percebida em vários artigos da Constituição Federal, como, por exemplo, o art. 170, inciso VI que preconiza a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1998). Ou seja, trouxe a defesa do meio ambiente como um dos princípios que devem ser observados para as atividades econômicas.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que houve avanços ambientais efetivos, pois a legislação abrangeu deveres com o meio ambiente das empresas, da sociedade civil e do próprio governo, podendo ser considerada uma constituição socioambiental (BALBIERI, 2011). E, ainda na década de 1990, as Leis instituídas foram: de Política Agrícola, de Engenharia Genética, de Recursos Hídricos e de Crimes Ambientais.

Partindo para o século XXI, diversas legislações foram instituídas na busca de proteger o meio ambiente, conforme quadro 2 até ano de 2015:

Quadro 2 – Legislações de proteção ambiental até 2015.

Lei	Ano	Ementa
Lei nº 9.985	2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
Lei nº 9.966	2000	Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

Medida Provisória nº 2.186-16	2001	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.
Lei nº 10.650	2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e as informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.
Lei nº 11.105	2005	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança.
Lei nº 11.284	2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).
Lei nº 11.428	2006	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.
Lei nº 11.460	2007	Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (UCs).
Lei nº 11.445	2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei nº 11.794	2008	Estabelece procedimentos para o uso científico de animais.

Fonte: Elaboração própria.

Ao fim desta seção, que de forma breve apresentou a evolução da Legislação ambiental no Brasil a partir de 1930, fica a percepção de que muitas políticas públicas ambientais no Brasil foram consequências de pressões internacionais, bem como a complexidade inerente à tal questão, que por sua vez, de certa forma, incorporou tópicos das discussões ecodesenvolvimentistas, cuja essência é apresentada na seção a seguir.

2.3 ECODESENVOLVIMENTO EM *IGNACY SACHS*

Partindo da premissa que desenvolvimento e crescimento econômico, muitas vezes utilizadas como sinônimos, não se confundem, sendo o crescimento econômico condição necessária, mas não suficiente para ocorrer o desenvolvimento.

A palavra ecodesenvolvimento foi utilizada pela primeira vez por Maurice Strong, na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente promovida pela ONU em Estocolmo (BRASIL, 1972), trazendo uma nova concepção de política de desenvolvimento sustentável, para uma perspectiva econômico-ecológica. Contudo, foi Ignacy Sachs que lhe deu conteúdo e disseminou o conceito em 1974, na qual defende o crescimento econômico inserido no contexto do desenvolvimento social e proteção ao meio ambiente.

Foi a partir do Relatório de *Brundtland* que a expressão “desenvolvimento sustentável” veio substituir quase que completamente a de “ecodesenvolvimento” (mesmo sentido normativamente). Entretanto, ainda existem divergências na literatura.²⁰

Sachs (1993) propôs os princípios básicos que caracterizaram o “ecodesenvolvimento”, com ações que demonstram a necessidade de harmonizar melhorias nos níveis de qualidade de vida e de conservação e preservação ambiental. Desenvolvimento voltado para as reais necessidades sociais da população, que se referiam as melhores qualidades de vida e o cuidado com o meio ambiente como responsabilidade para as futuras gerações, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Para o autor supracitado, o ecodesenvolvimento requer, “planejamento local e participativo, no nível micro, das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos envolvidos na proteção das áreas” (SACHS, 2009b p.73). Assim, na proposta de Sachs (1993) o desenvolvimento para ser sustentável precisa ser economicamente sustentado ou eficiente, socialmente inclusivo e ecologicamente equilibrado ou prudente. Esta abordagem se deu em uma época na qual a discussão sobre as questões ambientais estava presente nos debates sobre desenvolvimento, em meados da década de 1970, onde existiam duas correntes divergente com relação ao meio ambiente e com o

²⁰ Para esse trabalho, o uso de ecodesenvolvimento será abordado como sinônimo de desenvolvimento sustentável.

desenvolvimento econômico.

De um lado, estavam os que previam abundância (*the cornucopians*) e, por outro, os catastrofistas (*doomsauers*). Os desenvolvimentistas acreditavam que esta preocupação era descabida e atrasaria o objetivo de alcançar os países desenvolvidos e que o meio ambiente não era preocupação para os ricos e ociosos e do outro lado os defensores da ideia do crescimento zero, anunciavam o apocalipse caso o crescimento econômico e populacional não fosse estagnado (SACHS, 2009b).

O ecodesenvolvimento rejeitava a ideia de crescimento zero e sua preocupação estava centrada nas perdas ambientais provocadas por utilização sem limites de fontes não renováveis de recursos e também com a concentração de renda que conseqüentemente gerava pobreza. Afinal, a pobreza era considerada pelos ecodesenvolvimentistas como uma das causas fundamentais dos problemas ambientais nos países que precisavam se desenvolver economicamente, ou seja, os mais pobres.

Para Sachs “os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis” (2009a, p. 232). Foi nesta discussão, de crescimento zero ou desenvolvimento a qualquer custo que o conceito de ecodesenvolvimento surgiu como resposta ao conflito e uma nova proposição de desenvolvimento foi colocada.

Sachs (1993) desenvolveu a hipótese da existência prévia de cinco dimensões da sustentabilidade do ecodesenvolvimento e, posteriormente, estendeu para oito dimensões (2009b), a saber: sustentabilidade social, econômica, ecológica, ambiental, espacial/territorial, cultural, política (nacional) e política (internacional).

A dimensão social se refere à valorização da redução das desigualdades sociais, a busca do desenvolvimento em sua multidimensionalidade. Sachs (2009b) aponta como critério de sustentabilidade social:

[...] alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais (2009b, p. 85).

A dimensão econômica, por sua vez, envolve “desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, segurança alimentar e capacidade de modernização contínua” (2009b, p. 86). Esta dimensão seria a manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas, baseando-se na captação e gestão prudente/eficiente dos recursos naturais, com investimento público e privado.

Na dimensão ambiental, Sachs (2009b) leciona que se deve “respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais” (2009b, p. 86). E, na dimensão ecológica, entende-se com a preservação dos recursos enquanto base da biodiversidade, ou seja, a limitação do uso dos recursos não-renováveis (2009b).

Por dimensão territorial ou espacial, compreende-se como:

[...] configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhorias do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento) (2009b, p. 86).

Seria então, a distribuição espacial dos recursos das atividades e das populações, buscando um equilíbrio entre o urbano e o rural? A dimensão cultural que se refere ao respeito pelas diversidades culturais das comunidades locais. Nas palavras do autor, seria as “mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação) e capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno [...]” (2009b, p. 85).

No critério da política (nacional) temos:

[...] democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível

razoável de coesão social (2009b, p. 87).

E, por fim, o oitavo critério das dimensões da sustentabilidade a política (internacional):

[...] eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento de responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de *commodity* da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade (2009b, p.87-88).

As dimensões econômicas, sociais e ambientais são inseparáveis do desenvolvimento, conforme expressa o autor. Assim, abarcando as questões sociais e econômicas o desenvolvimento ambiental busca equilibrar essas vertentes, mas para isso precisa contar com a intervenção do Estado para conter o mercado. A importância de conter o mercado é pelo fato de que em suas atividades, de forma geral, não existe preocupação com os custos sociais e ambientais decorrentes delas (SACHS, 2012).

Para Sachs (1995), a “[...] definição do conteúdo da palavra desenvolvimento, partindo da hierarquização proposta: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental” (1995, p. 44), todavia, tarefa difícil é harmonizar tais objetivos.

Há necessidade de combinar a justiça social com prudência

ambiental, trazendo três dimensões fundamentais que envolvem “justiça nacional e entre nações, justiça entre geração presente e as gerações futuras e justiça entre os seres humanos e outras espécies vivas” (SACHS, 2012, p. 8) na qual estas questões estão intimamente ligadas com o modo de como criamos e nos apropriamos das riquezas e também estamos distantes de atingir esse objetivo (SACHS, 2012).

Observa-se assim, que o desenvolvimento não pode ser baseado apenas em crescimento econômico, que conforme Sachs (2012) vai além. Entende o referido autor que, o desenvolvimento deve ser aplicado em dois enfoques simultâneos: tanto no crescimento como no trabalho. No primeiro, remete ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), bem como o acúmulo de capital, ao progresso técnico, entre outros. Já o trabalho, o autor afirma que o emprego é a “porta de entrada”, ou seja, o processo de desenvolvimento favorece a inserção social pelo trabalho decente, aos que dele necessitam.

Sachs (1994) defende que as políticas de emprego estão ligadas diretamente com políticas sociais, ambientais, científicas e tecnológicas, econômicas, financeiras, e, partindo das políticas de emprego seria possível identificar as contribuições das outras políticas mencionadas para atacar os problemas trazidos pela pobreza. Assim, o emprego é uma “variável-chave das estratégias do desenvolvimento, afinal, uma política de emprego deve ser elaborada a partir de dados locais, tornando-se um elemento fundamental das políticas públicas de desenvolvimento” (SACHS, 1995, p. 39).

Tendo em vista estas considerações em Sachs (1993; 1994; 1995; 2003; 2009; 2012) cabe reiterar a necessidade de harmonizar desenvolvimento econômico, ambiental e social e, por meio das políticas públicas, uma possibilidade de efetivação desta harmonização.

2.4 OS INSTRUMENTOS NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIO-AMBIENTAL: O ICMS ECOLÓGICO

Como mencionado na seção anterior, as políticas públicas ambientais no Brasil foram consequências de pressões internacionais que ocorreram em um período de intenso desenvolvimento industrial, porém, não poderia ser de qualquer forma. Conforme Sachs (2009b), era preciso respeitar o duplo imperativo ético: “a solidariedade sincrônica com a geração atual e a solidariedade diacrônica, com as gerações

futuras” (2009b, p. 67).

Assim, o caráter ético do desenvolvimento prevê um desenvolvimento incluyente, envolvendo os três ideais por ele defendido: o crescimento econômico, diminuição da desigualdade/justiça social com ênfase ao problema do emprego e a proteção ambiental (SACHS, 2009a).

2.4.1 O ICMS e a Constituição Federal

Em todo o mundo, há grande variação de impostos que incidem sobre bens e serviços. Observando esta realidade, Almeida e Miranda (2016) elaboraram um comparativo entre países, considerando que tal natureza de imposto pode ser cobrado na produção, extração, venda, empréstimo ou entrega dos produtos ou na prestação do serviço, como, por exemplo, o ICMS brasileiro (ver Anexo 3).

No Brasil, há o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) é um imposto de competência estadual e disciplinado no artigo 155, inciso II²¹ da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 87, de 13 de setembro de 1996²² e alterada posteriormente pelas LCs nº 92, de 23 de dezembro de 1997 e 99, de 20 de dezembro de 1999 e 102, de 11 de julho de 2000.

Conforme Jardim (2013) está determinado também na Constituição dos Estados e na Lei Orgânica do Distrito Federal; Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968; e nas LCs nº 24, de 7 de janeiro de 1975; nº 87, de 13 de setembro de 1996; nº 102, de 11 de julho de 200; nº 138, de 29 de dezembro de 2010 e na legislação ordinária local que no caso do estado de Santa Catarina a Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS e o Decreto nº

²¹ Art. 155. Compete aos estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - 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.

²² A Lei Complementar nº 87/1996 é chamada de Lei Kandir e dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

2.870, de 28 de agosto de 2001 aprovou o regulamento e anexos do ICMS (RICMS-SC).

Na vigência da Constituição anterior ele era chamado Imposto de Circulação Mercadorias (ICM), e na Constituição Federal de 1988 teve seu âmbito ampliado, alcançando as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, alterando a sigla para ICMS (MACHADO, 2012). Trata-se de um imposto indireto, ou seja, aquele que incide sobre produto e não sobre a renda do contribuinte, e é aquele que mais gera receita aos estados e Distrito Federal e, por consequência, também é o responsável por parte de receita dos municípios, repassados conforme previsão legal.

O artigo 158, IV, da Constituição Federal de 1988, descreve as alíquotas pertencentes aos municípios:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

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.

Dos 25% do montante transferido aos municípios, 75% deverá ser distribuído conforme critérios econômicos e os 25% é de acordo lei estadual dispuser. Aqui situa-se “a possibilidade do emprego da utilização ambiental do ICMS, o ICMS-E” e isso sem gerar um novo imposto (OLIVEIRA E MURER, 2010, p. 196).

A função deste tributo é predominantemente fiscal, contudo, cabe ressaltar que, em algumas situações, é utilizado também como função

extrafiscal (MACHADO, 2012). A extrafiscalidade tem respaldo no artigo 155, § 2º, inciso III da Constituição Federal que estabeleceu que o imposto “poderá ser seletivo,²³ em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”, neste caso, percebe-se a importância do tributo em análise, pois apresenta traços de fiscalidade e de extrafiscalidade (JARDIM, 2013).

Carvalho (2013) explica que os termos fiscalidade e extrafiscalidade são signos construídos pela doutrina e que o modo como se utiliza este instrumento jurídico-tributário é que irá identificá-lo. Para o autor supracitado, a fiscalidade é:

[...] sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidirem sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva (2013, p. 233).

A extrafiscalidade é a “forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários” (CARVALHO, 2013, p. 233), apresentando-se como um mecanismo importante na atuação do Estado, já que este não intervém na economia, mas precisa buscar a justiça social, lutando pelo desenvolvimento econômico e contra as desigualdades sociais existentes em seu território (ARAÚJO, 1996).

Com relação ao ICMS, objeto deste estudo, a extrafiscalidade encontra suas limitações ainda no artigo 155, § 2º, inciso IV e V da Constituição Federal,²⁴ que determina a competência ao Senado Federal

²³ A seletividade representa um mecanismo de quantificação dos tributos, dependendo do seu grau de essencialidade da mercadoria, assim a mercadoria mais necessária para maioria da população será tributada com alíquota menor do que aquela considerada supérflua (JARDIM, 2013).

²⁴ Constituição Federal, art. 155, § 2º, IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação; V - é facultado ao Senado

em estabelecer alíquotas sobre às operações e prestações, interestaduais e de exportação e também cabe ao Senado estipular alíquotas máximas e mínimas nas operações internas.

Por fim, a tributação por meio da extrafiscalidade pode ser usada como instrumento para estimular ou desestimular atitudes e para promover políticas públicas tributário-ambiental, problemas na distribuição de renda, busca do pleno emprego, problemas sociais, econômicos e financeiros trazendo resultados positivos para os entes e para a economia do país, gerando benefícios superiores aqueles meramente arrecadatários e assegurando direitos fundamentais (COSTA E RAULINO, 2016).

2.4.2 O ICMS Ecológico como política pública no Brasil

Na era da informação e transparência, as ações da Administração Pública, bem como suas propostas, devem ser analisadas dentro de normas previstas na legislação, com vistas a qualidade e credibilidade perante a sociedade e organismos nacionais e internacionais (CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2016).

Assim, a importância do debate sobre a manutenção do meio ambiente tem aumentando entre entes, fazendo com que os atores públicos atribuam devida importância ao problema, tornando-se assim, uma questão de Estado.

Foi neste contexto que, o ICMS-E criou um elo permitindo assim transferir preocupação que estavam concentradas apenas na esfera federal, por intermédios dos Estados, para uma gestão direta por parte dos municípios, firmando-se como um instrumento econômico-fiscal para gestão ambiental (MOURA, 2015, JATOBÁ, 2003).

O ICMS-E surgiu em 1991, no Estado do Paraná, apresentando-se como um importante instrumento de gestão ambiental (MOURA, 2015) bem como de incentivo aos gestores municipais que desenvolvem ações de proteção ao meio ambiente.

Federal: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros; b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

A este tributo são atribuídas duas funções primordiais: a compensatória e a incentivadora. Compensatória porque beneficia os Municípios que sofrem limitações em seus territórios em função da existência de Unidades de Conservação (UCs) ou áreas com restrições legais de uso (OLIVEIRA E MURER, 2010). Já, a função incentivadora, busca despertar o interesse em criar, manter e ampliar estas áreas de seus municípios.

Porém, a utilização de recursos para a manutenção destas atividades faz com que o Estado crie mecanismos para suprir as necessidades financeiras advindas destas ações, haja vista o elevado custo para a proteção ambiental, substituindo então a função compensatória por uma consequência incrementadora, fazendo com que partes dos municípios implementem políticas ambientais, visando receber uma parcela dos valores distribuídos (COSTA E RAULINO, 2016).

Partindo da Constituição Federal de 1988, alguns incentivos econômicos surgiram como mecanismo de proteção ambiental, entretanto, por se tratar de recursos com critério econômicos de arrecadação, a verba recolhida não tem destino para ações de preservação e conservação do meio ambiente (MOURA, 2015).

No caso do ICMS, o critério que pode ser utilizado na restituição da arrecadação pode ser o critério ambiental, utilizando o ICMS-E. Neste sentido, o fundamento do ICMS-E “é estimular mais e melhores gastos pelos municípios em meio ambiente”, assim não se trata de aumentar os recursos municipais, ele irá redistribuir estes recursos para os entes que apresentarem melhor desempenho nas questões relacionadas à política ambiental em seu território (JATOBA, 2003).

A transferência, segundo critérios ecológicos, da parcela do ICMS pertencente aos municípios representa um verdadeiro redimensionamento de valores, nos dois sentidos que o termo pode adquirir. De um lado, porque tal política realmente altera o montante de verbas orçamentárias a ser recebido por cada município, beneficiando os que contribuem com a melhoria da qualidade de vida da população. Por outro lado, e principalmente, porque a implementação de tal política resulta, naturalmente, numa nova forma de compreender os valores que pautam o desenvolvimento local (SCAFF E TUPIASSU, 2004, p. 189).

Portanto, percebe-se que a manutenção do meio ambiente pode ser sinônimo de aumento de receita e também desenvolvimento dos municípios por meio do ICMS-E (SCAFF E TUPIASSU, 2004). Entretanto, embora a intenção do ICMS-E seja reverter a arrecadação para a manutenção

ambiental, não existe previsão constitucional para vincular esta arrecadação exclusivamente para ações ambientais, assim, cabe aos Estados a criação de mecanismos para induzir estes entes restituídos, utilizem em ações específicas ambientais sem criar vinculação (JATOBA, 2003).

O ICMS-E está pautado no Princípio do Protetor-Recebedor, sendo uma forma de compensar indivíduos que protegem o meio ambiente em prol da coletividade, em outras palavras “mira premiar as condutas ambientais virtuosas para reverter os processos de destruição e utilização desenfreadas dos bens da natureza” (MILARÉ, 2013, p. 272).

Oportuno destacar neste momento que, o ICMS-E não deve ser utilizado pelo Estado como única ferramenta na solução de problemas ambientais, ele precisa ser analisado como um mecanismo incorporado em uma política maior de preservação e conservação ambiental (MOURA, 2015).

Ao término deste capítulo, considerando a proposta dos objetivos deste estudo, registra-se que os resultados da revisão e levantamento documental acerca da implementação do ICMS-E nos Estados brasileiros e a experiência catarinense estão contidos no quarto capítulo da dissertação.

A seguir são apresentadas as propostas da estratégia de ação e metodologia para o desenvolvimento da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentadas a estratégia de ação e método da dissertação, as quais tiveram como propósito contribuir para alcançar o objetivo geral, qual foi compreender o processo de implantação do ICMS-E no estado de Santa Catarina e avaliar as perspectivas para a sua implementação.

Nas subseções são apresentados o enquadramento do estudo a partir do delineamento (tipo de pesquisa, objetivo, estratégia e método), o plano de coleta de dados implementado e informações (técnica de coleta) e apontamentos utilizados para a análise.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O enquadramento metodológico é impreterível para a consecução de qualquer tipo de pesquisa científica. A peculiaridade da presente dissertação reside na pretensão de englobar um estudo *ex ante*, exploratório, aplicado e qualitativo.

Há estudiosos das políticas públicas que propõem que as mesmas possam ser avaliadas, conforme o momento de realização, como *ex post* ou *ex ante* (FERREIRA, 1998; FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006; SCHMIDT, 2008; RAEDER, 2014; SECCHI 2015; GIANEZINI, K. et al, 2017).

Para Ramos e Schabbach (2012) a avaliação *ex post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que possui maior aplicação pois é utilizada quando uma política pública já foi implementada (ou concluída, descontinuada, entre outras denominações para a fase final de uma política pública), podendo-se examinar os resultados alcançados e a pertinência de sua possível replicação futura.

Contudo, a opção aqui escolhida foi pela avaliação *ex ante*, com o fito de compreender e avaliar à decisão de implementar ou não o ICMS-E em SC. Destaca-se neste tipo de avaliação o diagnóstico (ou estudo da situação), quando se mapeiam as necessidades e são realizados estudos de factibilidade que orientarão a formulação de uma política ou programa.

Em complemento, Khandker, Koolwal e Samad (2010) explicam que também se pode realizar estudos prospectivos (*ex ante*), com intuito de dimensionar os possíveis benefícios ou obstáculos de uma intervenção,

simulando-se situações futuras (com e sem a implementação da política), e de se utilizar o modelo de análise estrutural que identifica os principais agentes envolvidos (indivíduos, comunidades, governos, dentre outros), suas interações e os diferentes contextos que influenciam os resultados do programa.

Para os autores “tais procedimentos podem colaborar com o refinamento das ações antes mesmo da sua implementação, ao prever seus efeitos potenciais em diferentes ambientes” (KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010, p. 3).

Além das políticas públicas, a avaliação *ex ante* também é recorrente em uma de suas variantes, que são os projetos sociais (GIANEZINI, M., 2017), sendo realizada antes da execução do programa/projeto. Nestes casos, segundo Cohen e Franco (2007, p. 18), sua finalidade é “proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado. Também permite ordenar os projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos”.²⁵

Em relação aos objetivos, a pesquisa foi predominantemente exploratória, haja vista que até o presente momento não se constatou publicação de estudo específico sobre a política pública selecionada para a pesquisa em SC.

Além disso, pode-se dizer que este tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito e (re)conhecido no meio acadêmico/científico como objeto de estudo e pesquisa.

Nas palavras de Gil (2002, p. 41), estas pesquisas “têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado”. O autor considera que, embora o planejamento da pesquisa exploratória seja flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso.

²⁵ Pode-se mencionar outras variantes e terminologias como a avaliação “marco zero” que também são encontradas na literatura, uma vez que “ocorrem antes da instalação de um determinado programa e servem para orientar a equipe responsável por ele no planejamento das ações, garantindo o máximo de proximidade às reais necessidades e expectativas dos futuros usuários” (CHIANCA; MARINO; SCHIESARI, 2001, p. 18).

Selltiz et al. (1967, p. 63) explicam que majoritariamente, essas pesquisas envolvem “(a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que ‘estimulem a compreensão’”.

Por conseguinte, a pesquisa realizada teve abordagem qualitativa, apontada por Creswell (2010, p. 26) como “meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos e grupos atribuem a um problema”.

Além disso, a abordagem qualitativa permitiu que a pesquisadora pudesse analisar os dados indutivamente por meio de uma “análise construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados” (CRESWELL, 2010, p. 26).

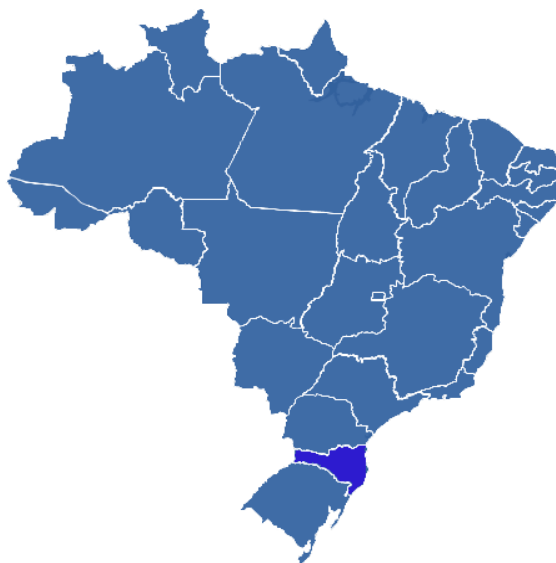
3.2 DELINEAMENTO DO *LÓCUS*: O ESTADO DE SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina fica localizado no sul do Brasil (figura 1), com um território de 95.737,895 km² (IBGE, 2017), distribuídos em 295 municípios, que foram estruturados ao longo do tempo por diversas etnias, em especial a de origem negra, indígena e branca (portugueses, italianos, alemães e poloneses) e também por recente migração interna de paulistas e gaúchos que contribuíram com seus conhecimentos profissionais e empresariais para tornar a economia do estado diversificada como se apresenta (FILHO E BINOTTO, 2008).

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população de SC apresentou um crescimento de 16,6% desde o último Censo realizado em 2000, alcançando 6.248.436 habitantes e com estimativa de 6.910.553 habitantes para 2016, com uma densidade demográfica de 65,29 hab./Km² (IBGE, 2017).

Com relação aos aspectos econômicos, o Estado é detentor de um importante e diversificado parque industrial distribuído por suas regiões, fazendo com que o PIB catarinense atingisse, no início desta década, o montante de R\$ 129,8 bilhões, 4,0% do PIB brasileiro, assegurando ao Estado a manutenção da oitava posição relativa no *ranking* nacional (SEBRAE, 2013).

Figura 1 – Localização do estado de Santa Catarina no Brasil.



Fonte: Adaptado de SEBRAE/SC, 2012.

Por se tratar de um Estado diversificado economicamente, cabe ressaltar que o montante de arrecadação decorrente destas atividades é importante na busca para compreender – como apresentado problemática desta dissertação – os porquês da não implementação o ICMS-E em SC.

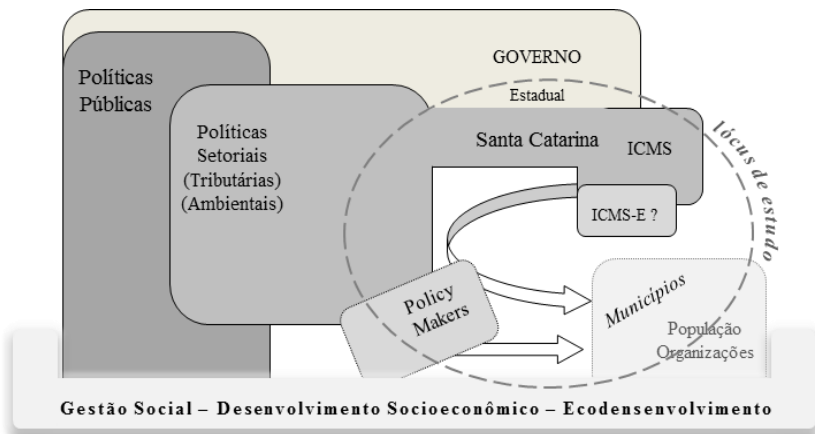
Segundo dados da Secretária de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEFAZ), em 2010, o Valor Adicionado Fiscal (VAF)²⁶ catarinense atingiu a cifra de R\$ 102,4 bilhões, com evolução de 131% em relação a 2003 (SEFAZ, 2017) e, também, dados do CONFAZ (2018) apontam que em dezembro de 2017, o total geral da receita tributária do Estado foi de R\$ 1.907.055.487,00 e que deste montante

²⁶ Trata-se de um indicador econômico-contábil utilizado pelo Estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do ICMS e IPI aos municípios. É apurado pela Secretaria de Estado de Fazenda, com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios.

R\$ 1.766.484.217,00 foram o total de arrecadação do ICMS, o que perfaz um percentual de 92,63%.

Diante destes dados, foram coletados documentos e informações que auxiliaram a compor o referencial e parte dos resultados, incluindo a apresentação do ICMS-E, bem como, de um *framework* ilustrativo (figura 2), para melhor representação dos elementos do estudo, contribuindo para a delimitação da coleta e análise dos dados.

Figura 2 – *Framework* representativo do estudo



Fonte: Adaptado de Gonçalves, Gianezini e Estevam (2018).

No *framework* observam-se as esferas governamentais, as políticas tributárias e ambientais como setoriais dentro do campo das políticas públicas, os atores (*stakeholders*), o recorte, objeto de estudo (ICMS-E) e o *locus* catarinense, sendo todos estes elementos enquadrados na moldura do Desenvolvimento Socioeconômico e Gestão social e em diálogo com as premissas do Ecodesenvolvimento.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Preliminarmente, buscou-se subsídios para a compreensão da temática e referencial, a partir de estudo bibliográfico (que em parte já é apresentado no corpo desta dissertação), pois se baseia em livros,

periódicos científicos e *websites* que se entende terem sido relevantes ao trabalho.

Nesse contexto, a pesquisa bibliográfica sistemática ocorreu em livros e artigos científicos disponíveis nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Google Scholar*® (Google Inc.), realizada no primeiro semestre de 2017, utilizando-se especialmente as seguintes palavras-chave em português: ecodesenvolvimento e ICMS-ecológico.

A *posteriori*, entre os meses de agosto de 2017 e janeiro de 2018, houve uma segunda parte que abrangeu o estudo junto aos órgãos e agentes, valendo-se da técnica de levantamento e pesquisa documental (de gabinete e a campo), além, de entrevistas semiestruturadas com agentes envolvidos no processo de implantação da política (ICMS-E).

3.3.1 Os sujeitos da pesquisa

O contato, coleta de informações e entrevistas com os agentes envolvidos nas iniciativas em prol da implantação e implementação do ICMS-E em SC foram essenciais para alcançar os objetivos propostos nesta dissertação. Inicialmente, o contato ocorreu com funcionários da Assembleia Legislativa de SC na busca por legislação e informações sobre o trâmite de votação do Projeto, como forma de compreender as variadas etapas até o seu arquivamento.

Em um primeiro momento, houve a abordagem telefônica com um funcionário que disponibilizou via e-mail os arquivos relacionados aos projetos sobre o ICMS-E que por lá tramitaram, iniciando assim a pesquisa documental. Paralelamente, neste momento, a pesquisa bibliográfica estava em fase de conclusão.

Colhidas tais informações, o passo seguinte foi o de identificação das pessoas para as entrevistas. A amostra caracterizou-se como auto-gerada tendo sido escolhidas aquelas que participaram ativamente na fase de elaboração e trâmite do Projeto de Lei Complementar nº 010/2003 (anexo A).

Cabe ressaltar que, nesta seleção, foi detectado um outro Projeto sobre a mesma temática – Projeto de Lei Complementar nº 035.7/2011 (anexo B) – que nem mesmo chegou a ser discutido por apresentar “vício

de origem”²⁷ e consequentemente reprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Entretanto, por opção da pesquisadora o deputado responsável pela propositura foi entrevistado, afinal, o objetivo de tal projeto era distinto do projeto inicial.

Por conseguinte, foram realizadas as demais entrevistas. Inicialmente com o deputado responsável pela elaboração do primeiro Projeto, em 2003, bem como seu assessor, que por deter maior conhecimento na área ambiental, foi quem coordenou todas as etapas. Foi entrevistada também, a funcionária da Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente (FATMA), que à época da implantação desenvolvia sua tese de doutorado sobre o ICMS-E. E por fim, houve a entrevista com o presidente da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), no intuito de compreender a diversidade de percepções dos *policy makers* envolvidos com sua implementação.

Cabe salientar que cada entrevista foi precedida de apresentação aos entrevistados de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (*vide* Apêndice A).²⁸ Assim, todas as informações prestadas pelos entrevistados foram utilizadas unicamente para a compreensão acerca do objeto de estudo, seguindo os questionamentos semiestruturados dispostos no Apêndice B.

3.3.1.2 Perfil dos entrevistados

A seguir constam os perfis dos entrevistados, com seus respectivos cargos atuais e os cargos que ocupavam no período da implantação e tentativas de implementação da política estudada:

E1 – Prefeito; mestre em Geografia; na época assessor do deputado responsável pela propositura do Projeto de Lei Complementar nº 010/2003;

²⁷ O vício de origem apresentado neste projeto foi que a iniciativa deveria partir do poder Executivo, conforme preceitua a Constituição Estadual de SC e neste caso foi proposto pelo poder Legislativo, sendo assim rejeitado pelo CCJ.

²⁸ O apêndice A traz o termo mencionado e nele constando todas as informações necessárias sobre a pesquisa, bem como a exposição dos riscos pela participação, sendo aceito por todos os cinco entrevistados. O formato final do questionário foi definido a partir de pré-teste, após a qualificação do projeto de dissertação.

- E2 – Empresário; 55 anos; graduação em Gestão Pública; na época deputado estadual, autor do Projeto de Projeto de Lei Complementar nº 010/2003;
- E3 – Aposentada; 58 anos; Doutora em Engenharia Florestal; funcionária da Fundação de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente (FATMA) na época em que ocorreu a elaboração do Projeto;
- E4 – Deputado, 47 anos; Graduação em Jornalismo; na época autor do projeto de Projeto de Lei Complementar nº 035.7/2011;
- E5 – Funcionário Público; 57 anos; Graduação em Ciência da Computação e Administração de Empresas; presidente da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na época em que ocorreu a propositura do Projeto de Lei Complementar nº 010/2003.

3.3.2 A pesquisa de campo

A coleta a campo contemplou dados primários e secundários. A coleta de dados secundários ocorreu em documentos oficiais e publicações fornecidas pelos agentes (ou solicitadas) nos órgãos/instituições visitadas. E, como já mencionado, os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas, realizadas nos locais previamente escolhidos, observando roteiro estabelecido em questionário semiestruturado.

Vale destacar que as entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2017 e início de 2018, nas cidades de Braço do Norte, Florianópolis e Araranguá. Considerando a distância, duas das entrevistas foram realizadas com auxílio do *software Microsoft Skype*TM.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo posteriormente encaminhado para o e-mail de cada entrevistado para a aprovação do conteúdo, retornando o texto devidamente revisado e autorizado a sua publicação.

Após, as entrevistas e os documentos foram analisados, sendo então conduzida a extração de excertos que corroboraram na resposta ao problema de pesquisa e consecução dos objetivos propostos.

Nos resultados foram transcritos trechos das entrevistas compilados de acordo com as categorias de análises e confrontados com o referencial teórico para a discussão.

Aqui cabe mencionar o caráter indutivo do estudo e como tal, a partir de seus achados emergiram as categorias de análise ligadas ao referencial: ecodesenvolvimento; políticas públicas; ICMS-E; Política tributária-ambiental; ICMS-E em SC e perspectiva positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações).

3.4 INTERDISCIPLINARIDADE

Nesta seção, é apresentado de forma sucinta o arcabouço interdisciplinar ao qual este estudo está inserido. Entende-se que tal item deste capítulo metodológico se justifica, pois para muitos estudiosos como Raynaut “a interdisciplinaridade não é decretada, ela se constrói” (2011, p. 102).

Sendo assim, para alcançar os objetivos traçados neste trabalho, foi necessária a contribuição de outras áreas do conhecimento, representadas aqui em especial por um dos autores basilares do Ecodesenvolvimentismo Ignacy Sachs. Nas palavras do autor, “necessitamos, portanto, de uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando a sua diversidade” (SACHS, 2009, p. 31-32).

As políticas públicas tributárias ambientais, aliadas a ideia de ecodesenvolvimento resultam em um objeto complexo, que para ser estudado, compreendido e discutido, requer um consórcio de áreas²⁹ tais como Direito (legislação), Administração (administração pública e gestão ambiental), Economia (desenvolvimento) e Ciências Sociais (políticas públicas).

Portanto, o desafio fundamental na adoção de um enfoque interdisciplinar, asseveram Zanoni *et al.* (2002, p. 10) “é tentar restituir,

²⁹ Considerando as próprias áreas de avaliação da CAPES, destaca-se que este estudo possui aderência às seguintes subáreas: 60102012 Direito Tributário; 60202009 Administração Pública; 60202033 Política e Planejamento Governamentais; 60310022 Economia dos Recursos Naturais; 60309032 Renda e Tributação; e 70904006 Políticas Públicas.

ainda que de maneira parcial, o caráter de totalidade e de complexidade do mundo real dentro do qual e sobre o qual, nós todos pretendemos atuar”.

Por intermédio da interdisciplinaridade foi possível a compreensão do objeto de estudo e descrição dos resultados apresentados, afinal a interdisciplinaridade “parte necessariamente da consciência viva, em cada um, dos limites da sua própria disciplina e dos desafios a serem superados para responder as complexidades do mundo atual” (RAYNAUT, 2011, p. 104).

Assim, considerando este contexto, reitera-se o mencionado no capítulo introdutório, que este estudo foi realizado junto a um PPG interdisciplinar, o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da UNESCO, em diálogo com a linha de pesquisa em Desenvolvimento e Gestão Social.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentados neste capítulo são referentes a pesquisa bibliográfica e documental, bem como as entrevistas realizadas com os agentes envolvidos no processo, mediante um roteiro semiestruturado. A discussão desses resultados consta ao final de cada seção e foi estruturada observando os objetivos específicos propostos.

4.1 ESTADOS BRASILEIROS QUE JÁ IMPLEMENTARAM O ICMS-E E A INICIATIVA CATARINENSE

O primeiro objetivo específico proposto nesta dissertação, é promover um levantamento dos estados que já implementaram o ICMS-E, a fim de compreender quais critérios de distribuição deste imposto foram utilizados por eles (onde e de que forma), quais porcentagens direcionadas a cada critério (quanto), bem como identificar o marco legal (como) e a data de implementação (ano).

Os resultados do levantamento estão sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3- Estados que já implementaram o ICMS Ecológico no Brasil

Estados	Ano	Legislação instituidora e suas alterações	% de restituição do ICMS arrecadado	Crítérios de repartição
Paraná	1990	Lei n.º 9.491, de 21 de dezembro de 1990; Lei Complementar n.º 59, de 1 de outubro de 1991; Lei Complementar n.º 67, de 8 de janeiro de 1993; Decreto n.º 2.791, de 27 de dezembro de 1996; Decreto n.º 3.446, de 14 de agosto de 1997 e Decreto n.º 1.529, de 2 de outubro de 2007	5%	- Áreas protegidas; - Mananciais de abastecimento.

Mato Grosso do Sul	1991	Lei Complementar n.º 057, de 4 de janeiro de 1991; Lei Complementar n.º 077, de 7 de dezembro de 1994; Lei n.º 2.193, de 18 de dezembro de 2000; Lei n.º 2.259, de 9 de julho de 2001 e Decreto Lei n.º 10.478, de 31 de agosto de 2001	5%	<ul style="list-style-type: none"> - Terras indígenas homologadas; - Unidade de Conservação; - Plano de gestão (coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos).
São Paulo	1993	Lei n.º 8.510, de 29 de dezembro de 1993 e Lei n.º 12.810, de 21 de fevereiro de 2008	0,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Conservação.
Minas Gerais	1995	Lei n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1995; Lei n.º 13.803, de 27 de dezembro de 2000 e Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009	1,10%	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de Saneamento Ambiental; - Índice de Conservação; - Percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada município e sua área total.
Rondônia	1996	Lei Complementar n.º 147, de 15 de janeiro de 1996 e Decreto n.º 11.908, de 12 de dezembro de 2005	5%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de conservação.
Amapá		Lei n.º 322, de 23 de dezembro de 1996	1,4%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Conservação.
Rio Grande do Sul	1997	Lei n.º 11.038, de 14 de novembro de 1997	7%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Conservação.
Mato Grosso	2000	Lei Complementar n.º 73, de 7 de dezembro de 2000; Decreto n.º 2.758, de 16 de julho de 2001 e Lei Complementar n.º 157, de 20 de janeiro de 2004.	7%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Conservação; - Territórios Indígenas; - Saneamento Ambiental.

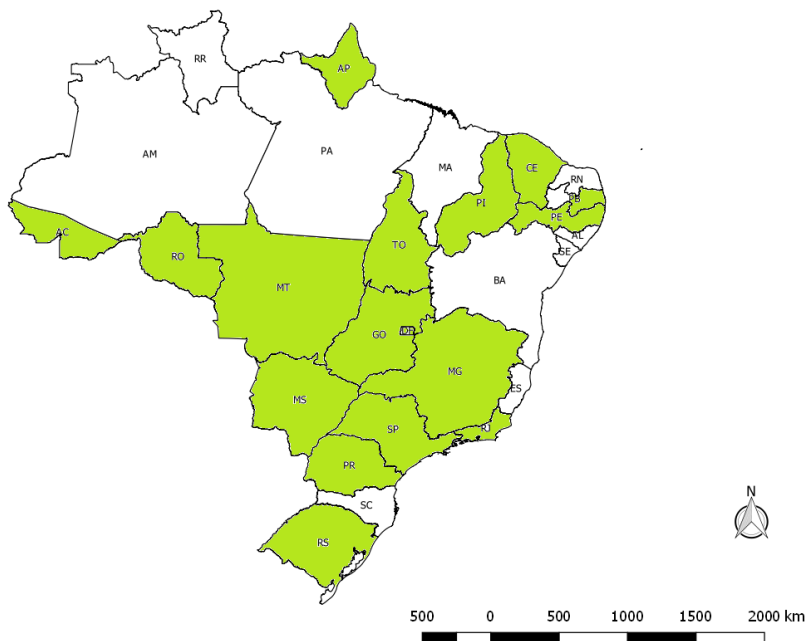
Pernambuco	2000	Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000; Lei n.º 12.206, de 20 de maio de 2002; Lei n.º 12.432, de 29 de setembro de 2003; Decreto n.º 23.473, de 10 de agosto de 2001, Decreto n.º 25.574, 25 de junho de 2003 e Decreto n.º 26.030, de 15 de outubro de 2003	8%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Conservação; - Tratamento ou de destinação final de Resíduos Sólidos (Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário); - Saúde; - Educação; - Receita Tributária Própria.
Tocantins	2002	Lei n.º 1.323, de 4 de abril de 2002 e Decreto n.º 1.666, de 26 de dezembro de 2002	13%	<ul style="list-style-type: none"> - Política Municipal de Meio Ambiente; - Unidades de Conservação e Terras Indígenas; - Controle de Queimadas e Combate a Incêndios; - Conservação do Solo; - Saneamento Básico; Conservação da Água, Coleta e Destinação do Lixo.
Acre	2004	Lei n.º 1.530, de 22 de janeiro de 2004; Decreto n.º 4.918, de 29 de dezembro de 2009 e Decreto n.º 5.053, de 19 de fevereiro de 2010	5%	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades de Conservação; - Terras Indígenas.

Rio de Janeiro	2007	Lei n.º 5.100 de 4 de outubro de 2007 e Decreto n.º 41.844, de 4 de maio de 2009	2,5%	- Unidades de Conservação; - Qualidade da Água; -Administração dos Resíduos Sólidos.
Ceará	2007	Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007; Decreto n.º 29.306, de 5 de junho de 2008 e Decreto n.º 29.881, de 31 de agosto de 2009	25%	- Educação (18%); - Saúde (5%); - Meio Ambiente (2%).
Piauí	2008	Lei n.º 5.813, de 3 de dezembro de 2008 e Decreto n.º 14.348, de 13 de dezembro de 2010	5%	-Gestão de Resíduos Sólidos -Mananciais; - Redução do Desmatamento; -Identificação e minimização de Fontes de Poluição; - Unidades de Conservação.
Paraíba	2011	Lei n.º 9.600, de 21 de dezembro de 2011	10%	- Unidades de Conservação Públicas e/ou Privadas (5%); - Tratamento de, pelo menos, 50% do volume de Lixo Domiciliar (5%).
Goiás	2011	Lei Complementar n.º 90, de 22 de dezembro de 2011	5%	- Unidades de Conservação; - Mananciais Públicos.

Fonte: Elaboração própria.

Por meio da pesquisa documental foi possível identificar que dos 26 estados brasileiros (e o Distrito Federal), dezesseis estados já implementaram o ICMS-E após o ano de 1991 (ICMS ECOLÓGICO, 2018) e que são utilizados diversos critérios de distribuição, levando em conta a realidade de cada um (Fig. 3).

Figura 3 – Estados que já implementaram o ICMS-E, 2018 (em verde).



Fonte: Elaboração própria.

Na compilação pode-se destacar a variação nos percentuais de restituição do ICMS arrecadado. O percentual mais baixo, de 0,5% está no estado de São Paulo e o mais elevado encontra-se no estado do Ceará, totalizando 25%. O percentual de 5% foi o mais comum entre os estados do Paraná, de Mato Grosso do Sul, de Rondônia, do Acre, do Piauí e de Goiás.

Sobre os critérios de distribuição, embora o estado do Ceará tenha o maior percentual de restituição do ICMS-E, foi o único estado que não apresentou em seus critérios unidade de conservação, apenas consta como

a destinação de 2% ao Meio Ambiente de modo geral. Todos os demais apresentam em seus critérios unidade de conservação.

Ressalta-se a experiência dos estados de Mato Grosso do Sul, de Mato Grosso e do Acre que em seus critérios apresentam as terras indígenas, bem como o Tocantins que utilizou o controle de queimadas e o Piauí o critério desmatamento, reforçando assim, a utilização critérios conforme necessidade apresentada em cada território.

Por conseguinte, para complementar os resultados desta seção, também são apresentados trechos das entrevistas, nos quais os agentes entrevistados mencionam as experiências inicialmente consultadas como subsídio ou exemplo para o projeto catarinense.

O estado de Santa Catarina buscou no início da discussão, mais precisamente na fase de elaboração do projeto, auxílio com outro estado (Mato Grosso), que já houvera implementado o ICMS-E. Entretanto, conforme informações prestadas por um dos entrevistados (E1), o modelo mato-grossense ia de encontro das necessidades de Santa Catarina.

[...] alguém orientou a gente ir ao Mato Grosso e por incrível que pareça nós fomos no pior modelo, no início, [...] eles tinham já uma lei que estava em prática, só que os critérios de distribuição eram complexos, então tinham vários quesitos de distribuição, tinha: território, unidade conservação, manancial, até estrada [...]. Eu não sei se eles continuam com esse mesmo projeto, mas de todos que havia naquela época e havia muitos eu não lembro agora quantos estados já tinham aderido, [...] já tinham essa lei, mas talvez este fosse o pior exemplo, ele era muito complexo, não sei nem se estavam colocando em prática (E1).

Posteriormente, por ser um modelo inadequado para as necessidades que se apresentavam na época, a equipe procurou novas experiências em busca de implementar o projeto. Nesse momento descobriu-se o estado pioneiro do ICMS-E no Brasil. Trata-se do estado do Paraná como já mencionado no referencial teórico desta dissertação.

[...]depois, quando a gente descobriu o do Paraná, já mudou um pouquinho de foco, se viu que o Paraná era muito mais centrado, era também um projeto mais enxuto e assim, não era tão conflituoso, porque era um projeto que atendia a necessidade dos municípios [...] e que havia só dois critérios, que seria unidade conservação e mananciais de abastecimento público, então pra nós, era aquilo que a gente precisava, não precisava tudo aquilo que tinha lá no projeto do Mato Grosso (E1).

Observando as distintas experiências compiladas no quadro síntese, aliadas às declarações mencionadas é possível compreender que a criação de um Projeto de Lei para implementar o ICMS-E nos estados, deve levar em consideração sua realidade e necessidade, seja ela social, econômica ou ambiental, não se valendo de modelos prontos aplicados a macro realidades distintas.

Esta constatação, ainda que guarde obviedade, vai ao encontro do que assevera a proposta ecodesenvolvimentista de Sachs (2009b), em especial no que tange à necessidade de planejamento no nível micro. Ou seja um planejamento local e preferencialmente participativo, envolvendo não apenas as autoridades locais, mas também comunidades e associações de cidadãos envolvidos na proteção das áreas.

Assim, tendo em conta a realidade de cada estado, cabe lembrar Souza (2006), para quem a formulação de políticas públicas requer envolvimento multidisciplinar, pois que seus resultados repercutirão em diversas áreas como economia, ciência política, gestão, antropologia, geografia, planejamento, sociologia, entre outras.

4.2 MOTIVAÇÕES, REQUISITOS E INFORMAÇÕES ACERCA DAS AÇÕES DE IMPLANTAÇÃO DO ICMS-E EM SANTA CATARINA

Apresenta-se as motivações que levaram a propositura do Projeto em análise. Cada entrevistado abordou de maneira distinta suas intenções. O idealizador do Projeto original, aqui identificado como E2 (à época era deputado estadual, autor do Projeto de Lei Complementar nº 010/2003), explica suas motivações:

Quando nós definimos um planejamento para o mandato, [...] nós iríamos focar o meio ambiente, começamos a estudar, pesquisar tudo que eram alternativas no Brasil e apresentar para Santa Catarina. E, o que me levou a apresentar esta ideia especificadamente, foi justamente ter nascido em um município como Imaruá, uma cidade muito pobre, que tem uma dificuldade muito grande [...] ajudar esses pequenos municípios a desenvolverem e saber que esse desenvolvimento ia atingir diretamente o cidadão que mora ali, porque esse cidadão teria uma qualidade de vida melhor. Então era isso que nos motivou a ajudar quem mais precisava (E2).

Para tanto, alcançar esta motivação que foi definida como “*bandeira de luta o meio ambiente*” (E2), expõe o entrevistado a necessidade de colaboração de outros agentes, que neste caso em especial, foi a participação de seu assessor, hora representado como E1:

Levei para trabalhar na minha assessoria [...], que é um amigo pessoal que eu tenho, é até hoje um grande amigo, vice-prefeito de Imaruá, formado nesta área, enfim, um especialista. Esse cara me ajudou muito e nós fomos atrás de ideias boas para Santa Catarina, e uma delas e a que melhor veio ao encontro daquilo que a gente queria, que se propunha na época, é (...), que era a participação popular para a questão ambiental, foi a ideia para o ICMS Ecológico (E2).

Ao questionar E1 (à época assessor do deputado responsável pela propositura do Projeto de Lei Complementar nº 010/2003) sobre suas motivações em coordenar tal Projeto com tanto afinco (conforme relatou E2 em suas declarações) observa-se que se trata de uma motivação muito influenciada por suas convicções pessoais, originadas ainda na infância.

Primeiro porque eu já tinha uma certa tendência assim na questão ambiental, [...], uma outra coisa,

porque eu nasci em Imaruí, e lá tinha o parque. Este parque cobre 75% do território, a ideia da preservação dos mananciais era super importante para nós, porque nós tinha dentro do parque vários mananciais que abasteciam Imaruí, que abastece Imaruí, várias comunidades abastece Imbituba [...] ai em 2003, no auge deste projeto teve uma estiagem grande, quase todos os nossos mananciais que estavam fora do parque secaram e os do parque [...]continuaram, então aquilo ajudou bastante a gente [...] a gente ficou bastante sensibilizado com aquilo, olha só, se a gente não tivesse o parque, eu sou defensor do parque [...] sou até hoje defensor do parque, se não tivesse o parque hoje aqui nós teríamos perdido bastante vegetação e teria perdido os mananciais do parque (E1).

Com a mesma tendência voltada às questões ambientais, a entrevistada E3 (à época funcionária da FATMA), relatou que fazia um trabalho em comunidades de SC sobre a necessidade de preservação e conservação ambiental, na qual aquelas regiões que conservavam e protegiam acabavam por ficar sem os recursos que conseqüentemente o meio ambiente proporcionava a elas.

Tinham umas 40 famílias e nós fomos entrevistar as famílias, eu comecei a notar [...] o que eles não tem, que eles não tem escola, que eles não tem dentista, que eles tem que sair da cidade deles, da localidade, para ser muitas vezes favelados, não só em Santo Amaro como na região de Florianópolis, eu comecei a me dar conta daquilo que eu te falei, que eles estão pagando pelo nosso bem estar e que seria justo uma parte desse recurso voltar pra eles. Foi essa minha motivação principal nasceu na Vargem do Braço. Fiz na Vargem do Braço um projeto de microbacias, foi lá que nasceu, que eu comecei a ver [...]se eu estou gerando bem-estar para alguém continuamente, alguém tem que me pagar por isso, porque eu não posso viver pobre [...]enquanto eu estou gerando água para outras

pessoas, que eu estou gerando manutenção hídrica, regulação de chuva, todos os benefícios da preservação (E3).

E, com relação a motivação do responsável pelo segundo Projeto de Lei apresentado na Assembleia Legislativa em 2011 (PL 35.7/2011), o entrevistado E4 (à época Deputado estadual, autor do projeto de Projeto de Lei supracitado) declarou que buscou atender o pedido de parte da população, que se preocupa com a questão ambiental.

Eu sempre fui aquele canal de ouço aqui e levo aqui. Eu trouxe isso pro meu mandato. Esse projeto do ICMS ecológico, ele é um dos resultados de um trabalho que fiz sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos. [...] em 2010 eu fiz uma série de viagens, porque nós tínhamos prazos para apresentar nosso plano estadual, os municípios tinham os prazos deles, o estado tinha e eu decidi fazer uma contribuição. [...] Neste estudo meu do gerenciamento de resíduos sólidos eu conheci uma engenheira ambiental que me trouxe esse projeto do ICMS ecológico, foi uma bandeira dela também, ela é lá de Joinville, ela criou e eu olhei e achei muito interessante (E4).

Observadas estas motivações, passa-se a apresentação dos requisitos e as informações relacionadas às ações de implantação do ICMS-E em Santa Catarina junto aos órgãos competentes e associações. Para tal foram entrevistados a funcionária da FATMA e o presidente da FECAM da época, como subsídio para compreender a não implementação desse projeto.

Segundo os entrevistados foram efetuados diversos debates para apresentação do Projeto e eventuais resultados no caso de sua implementação. Conforme dito pelo entrevistado E5 (à época presidente da Federação Catarinense de Municípios quando se deu a propositura do Projeto de Lei Complementar nº 010/2003):

A sistemática era a seguinte: eram organizadas pautas no âmbito estadual e no âmbito regional das associações regionais de municípios, tá! E em Santa Catarina isso é bem estruturado, os municípios se organizam no âmbito de associações regionais e ali discutem os interesses com a União. E no âmbito estadual essas associações, então, se juntam, associação de município, para discutir no contexto da FECAM, da Federação Catarinense de Municípios. Então eram feitas pautas regionais e de interesse regional e de interesse estadual. O órgão estadual que liderava isso era a FATMA, fundação de apoio de tecnologia e meio ambiente. E a FATMA dava o suporte no sentido de bem orientar, né! Porque eles são os especialistas, na verdade. É a parte técnica. Como o município participava com a sua área ambiental, diretoria, sua secretaria, dependendo do porte do município, a sua fundação de meio ambiente, muitos municípios tinham isso estruturado, então, se juntavam regionalmente. E no âmbito estadual também. E estava bem avançado essa matéria, até não sei porque que não aprovaram isso, né! (E5).

Essas pautas descritas pelo entrevistado E5, representam a segunda fase do ciclo das políticas públicas, a *agenda-setting* ou a inserção na agenda, apresentada no item 2.2. Conforme assevera Schmidt, esta fase ocorre quando “problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. [...] não se trata de documento escrito ou formal, e sim do rol das questões debatidas pelos agentes públicos e sociais com forte repercussão na opinião pública” (2008, p. 2316).

Por fim, nessas discussões que ocorriam das mais variadas formas, eram apresentadas simulações efetuadas pela Fazenda Estadual, para que os prefeitos, muitas vezes representados pelas Associações de Municípios com o acompanhamento da FECAM, pudessem visualizar quais seriam suas perdas ou ganhos. Esse momento foi essencial para compreender o terceiro e quarto objetivos específicos apresentados

4.3 PERCEPÇÕES DE AVANÇOS, RETROCESSOS E ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E

Alguns entrevistados (E1 e E3) entenderam que a apresentação dos valores (simulação de demonstrativos de resultado) representou um retrocesso, embora na própria representação restava evidente se tratar de um valor considerado insignificante para um município de grande porte, sendo isso possível ser detectado na declaração do E1 e E3, respectivamente:

Para os municípios que iam perder a gente não levou. Mas iam perder tão pouco, praticamente insignificante porque nos municípios maiores por exemplo [...] imagina o seguinte, o Município de Imaruí recebe R\$ 3.500.000,00 de ICMS por ano, se viesse R\$ 200.000,00 a mais já estava muito bom pra nós, só que R\$ 200.000,00 no Município de Joinville, que recebe milhões, sei lá cento e pouco, duzentos mil, [...] não é nada, não vai fazer diferença para eles. Do mesmo modo Blumenau, é isso que a gente levava para eles. Tu imagina o seguinte, o Município de São Martinho, o ICMS deles é menor que o nosso ainda mas se eles ganhassem R\$ 500.000,00 ou R\$ 300.000,00 de ICMS para eles era muita coisa (E1).

Santa Catarina a arrecadação é mais baixa, então em um percentual muito pequeno [...] tem municípios que não fariam diferença nenhuma, mas a questão que a gente usou a simulação para mostrar do que sai de Blumenau, vai para Pomerode, fica na região. Então, continua beneficiando, só que melhor distribuído, mas justamente, menos injustamente. Mas a gente fez várias reuniões em Blumenau, em Joinville, na verdade o que mais impediu o município que se colocou contra mesmo, e que era na época o município do governador, foi Joinville (E3).

Entretanto, o entrevistado E5, representante da FECAM, manifestou posicionamento contrário com relação aos interesses dos municípios maiores, que concentravam grandes indústrias e consequentemente por conta do Valor Adicionado (VA) recebiam maior retorno do ICMS.

Eu acho que os municípios maiores, eles também têm interesse na aprovação, só que o que estava, talvez o lobby que viesse a ocorrer em cima dos critérios de distribuição. Os municípios menores têm menos barganha política, né? Mas, digamos assim, o interesse maior, o critério maior de distribuição, focava em áreas de preservação permanente, que em parte, enfim [...], reservas, no âmbito do território do município e os municípios maiores, onde cediam as grandes indústrias, os grandes empreendimentos industriais queriam que também priorizassem esses critérios, que dessa mais prioridade pra esses critérios, digamos assim. Então essa era a discussão política[...] (E5).

Para a entrevistada E3 o retrocesso em relação a não aprovação do Projeto de Lei foi exclusivamente por falta de interesse da FECAM, sendo possível detectar no excerto declarado.

[...]convencer o prefeito, é muito difícil. É mais fácil conversar com a FECAM, porque eles têm mais conhecimento. Mas eles são mais conservadores. E quem manda na FECAM não é governador, não é político, não é prefeito, são eles mesmos. Então, o principal empecilho foi a FECAM. Foi a própria FECAM (E3).

O critério de distribuição proposto pelo Projeto não foi acolhido de maneira positiva pela FECAM, entendendo trazer prejuízos aos municípios que já apresentavam dificuldades financeiras e que tal redistribuição poderia agravar ainda mais a situação. Isso pode ser apreciado nas declarações dos entrevistados E1 e E3, respectivamente.

[...] a FECAM queria que fosse dos 75%, então no final assim, quando fechou o Projeto e a FECAM veio e disse: “não, a gente não aceita que seja dos municípios” [...] a FECAM, Federação dos Municípios, eles tinham comprado a briga dos municípios maiores e falou tudo bem, a gente aceita o projeto mais não aceitamos que o projeto que o recurso seja dos 25%, nós queremos que o recurso seja do 75%, ou seja, da parte do Estado (E1).

Talvez tinha que ser assim, mas mesmo porque mexer nesse 25% do município [...], o município já é pobre de receita, né? Então, compromete e precisa assistir a população com isso, preservar o meio ambiente. Então, tem que ter mais recurso, tem que ter novo recurso, tem que ter nova forma de distribuição, mexer nesse atual não vai surtir efeito, o município vai passar mais dificuldade ainda e aí não vai conseguir preservar o meio ambiente, como gostaria (E5).

Em tais declarações, ficou demonstrado que a FECAM tinha interesse em aprovar o Projeto, desde que não modificasse os percentuais já utilizados como distribuição (VA), mudando assim o percentual arrecadado pelo estado de Santa Catarina.

Por um lado, em relação aos retrocessos, foi possível detectar nos trechos apresentados uma tendência para não aprovação do Projeto por parte dos municípios maiores e da própria FECAM. Já por outro lado, os agentes entrevistados demonstraram percepções similares de modo geral, em relação a não implementação da Lei em SC, quais sejam, os municípios maiores (Quadro 4) não evidenciavam interesse por terem como consequência a diminuição de sua arrecadação.

Por fim, outra peculiaridade importante – sinalizado na declaração do entrevistado E2 – foi em relação a falta de apoio encontrado por parte do governo. Isto alcançou o último objetivo específico proposto, no qual buscava analisar os argumentos para implementação ou não do ICMS-E em Santa Catarina.

[...] o governo não demonstrou facilidades, o governo não disse em nenhum momento que queria aquilo. É claro, se é um governo parceiro e diz [...] “deputado, vá em frente que eu quero esse projeto” [...] se dissesse isso para os prefeitos com certeza teria facilitado e muito, mas não teve essa compreensão de um governo como um todo, nem do secretário de meio ambiente (E2).

Muito embora, os agentes envolvidos participaram com motivações diferentes, entretanto, ao se comentar sobre as expectativas o resultado era unânime, qual seja, utilizar da política pública tributário-ambiental – ICMS-E, para assim cuidar da qualidade do meio ambiente, desenvolver-se sustentavelmente e manter o equilíbrio socioeconômico.

Essas motivações distintas dos agentes envolvidos na fase de implantação desta política pública tributária-ambiental corroboram com a abordagem proposta por Sabatier e Jenkins Smith (1993), chamada coalizão de defesa, na qual uma diversidade de atores compartilham crenças, valores e ideias distintas na busca de um único propósito, neste caso, o meio ambiente.

Com relação ao Projeto de Lei Complementar nº 035.7/2011, a proposta era completamente distinta, indo ao encontro do que os municípios e a FECAM buscavam. Ambos desejavam não modificar a distribuição dos 25% que era repassado conforme VA, mas sim utilizar-se do 75% que fica para o Estado, ou seja, seria uma nova forma de arrecadação. Ocorre que, neste caso, por alterar a forma de tributação do Estado, foi considerado pela CCJ com vício de origem, sendo rejeitado e por isso encontra-se arquivado.

Com base nas declarações do E4, este Projeto encontra-se “*nos bastidores de entidades aptas a propositura do Projeto e fazendo assim o caminho inverso*”. Segue ainda declarando que “*é mais fácil convencer apenas um, o governador, do que convencer 295 prefeitos com prioridades distintas*” (E4).

Portanto, foi possível perceber que existiam muitos obstáculos nesse caminho, em especial, a força dos municípios maiores e a FECAM em não aprovar pelo motivo já exposto, qual seja, diminuir a sua arrecadação.

4.4 PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E COMO POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA-AMBIENTAL EM SANTA CATARINA

Como observado nas declarações dos entrevistados, o ICMS-E é uma ferramenta que pode ser revertida em ganhos para os estados que a implementarem em seus territórios. Entretanto, diversos podem ser os obstáculos, como demonstrado na experiência de Santa Catarina.

Ainda assim, mesmo que a preservação e conservação ambiental precisem ser vistas como prioritárias, cabe mencionar que não são as únicas razões motivadoras. Isto porque não se trata de uma questão idílica, havendo outras necessidades como o desenvolvimento e sustentabilidade das localidades, por exemplo.

É nesse contexto que esta pesquisa se filia a Linha de Pesquisa Gestão Social e Desenvolvimento, perseguida nesta dissertação, à luz do ecodesenvolvimento, como já mencionado no referencial teórico.

A concretização de ideias do ecodesenvolvimento ocorrer de várias formas, sendo alguma mais ou menos fiéis aos seus preceitos. Portanto, ainda que parcialmente, a política do ICMS-E vai ao encontro do ecodesenvolvimentismo, no sentido de utilizar-se de um instrumento tributário ambiental para a preservação e/ou conservação do meio ambiente e conseqüentemente fomentar o desenvolvimento econômico e social das regiões que o implementarem.³⁰

Nesse sentido, conforme Sachs, “geralmente, essas negociações são dolorosas devido aos interesses antagônicos [...] (2009, p. 75)”, afinal, a proposta do Projeto inicial era justamente modificar os critérios de redistribuição do ICMS. Isto faria com que os municípios com maior arrecadação, por serem mais industrializados, suprimissem parte do repasse para compensar os municípios impedidos de produzir por possuírem em seu território áreas que deviam ser protegidas.

³⁰ Mas, quando um município cede parte de seu território à proteção e/ou conservação, ela deixa de produzir bens e riquezas, que retornam ao mesmo por meio dos tributos, nesse caso, o ICMS. Reiterando, os critérios de rateio do estado de Santa Catarina ocorrem, nos termos da Lei Estadual nº. 8.203 de 1990. Dos 100% da arrecadação, 75% fica no Estado e os 25% serão assim divididos: 85% distribuídos de forma proporcional ao valor adicionado realizado em cada município e 15% distribuídos de forma igualitária entre os municípios.

Logo, os municípios mais industrializados, conseqüentemente com maior retorno em relação ao VA, não apresentaram interesse em tal instrumento. Neste sentido, no quadro 4 a seguir, apresenta-se os doze municípios selecionados em relação a maior participação no produto da arrecadação do ICMS em SC, conforme critério do VA.

Quadro 4- Índice dos 12 municípios com a maior participação no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018.

Municípios	Valor Adicionado Ano 2016	Participação dos municípios (%) - 2018	Território (Km²) Censo 2016	População Censo 2010
Joinville	17.872.590.550,20	8,6036147	518,497	309,011
Itajaí	15.264.456.096,58	7,2333176	288,286	183,373
Blumenau	10.425.972.242,48	4,8145518	1.126,106	577,077
Florianópolis	6.022.704.482,95	2,8849813	675,409	421,240
Jaraguá do Sul	5.563.823.036,05	2,7989040	529,447	143,123
Chapecó	5.003.794.820,49	2,4303405	626,060	183,530
São José	4.865.530.541,99	2,3702849	150,453	209,804
Lages	4.062.904.583,22	1,9329042	2.631.504	156,727
Criciúma	3.634.660.189,12	1,8468707	235,701	192,308
Brusque	3.449.504.168,76	1,6775529	283,223	105,503
São Francisco do Sul	3.057.594.486,35	1,4156277	498,646	42,520
Palhoça	2.399.777.308,23	1,1695281	395,133	137,334

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da Secretaria Estadual da Fazenda de Santa Catarina (2018), IBGE (2016, 2010).

Agora, no quadro 5, apresentam-se os doze municípios com as menores participações no produto de arrecadação do referido tributo, conforme dados da Secretaria da Fazenda do estado de Santa Catarina (SEFAZ.)

Quadro 5- Índice dos 12 municípios com a menor participação no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018.

Municípios	Valor Adicionado Ano 2016	Índice de participação dos municípios (%) – 2018	Território (Km²) Censo 2016	População Censo 2010
Pescaria Brava	21.254.460,78	0,0647281	105,169	9980
Rio Rufino	23.207.427,92	0,0656092	282,504	2.436
Presidente Nereu	22.760.305,67	0,0661196	225,661	2.284
Irati	30.954.483,64	0,0666459	77,276	2.096
Celso Ramos	31.104.194,51	0,0674686	208,323	2.771
Matos Costa	33.982.389,35	0,0680849	433,073	2.839
Barra Bonita	32.716.420,45	0,0682671	93,108	1,878
Cerro Negro	38.101.600,10	0,0683027	417,335	3.581
Balneário Arroio do Silva	33.238.573,87	0,0686755	95,259	9.586
Santiago do Sul	34.438.996,46	0,0695016	73,836	1.465
Anitápolis	36.918.018,78	0,0704170	542,120	3.214
Balneário Gaiivota	37.504.191,74	0,0705123	145,762	8.234

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da Secretaria Estadual da Fazenda de Santa Catarina (2018), IBGE (2016, 2010).

Analisar a distribuição do VA, com base na extensão territorial de um município bem como em relação à população que nele reside, conforme Gerber (2004, p. 86) “é muito importante para a avaliação dos impactos das mudanças nos critérios de distribuição do imposto [...] se analisar isoladamente pode não conter respostas para inúmeras perguntas, mas a sua correlação com outras variáveis pode ser elucidativa.

Portanto, existem municípios que possuem grande extensão territorial ou um número populacional considerável (*vide* Anexo D),³¹ mas contam com pouca produção, e conseqüentemente terão um valor menor de distribuição do produto do ICMS.

Neste aspecto, o ICMS-E caminha juntamente com os preceitos do ecodesenvolvimento, cujos objetivos “são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis” (SACHS 2009a, p. 232).

Para tanto, por si só, o cuidado ambiental não ocorre e aí então o ICMS-E se apresenta como “o mais importante mecanismo compensatório ou de incentivo à preservação existente no país” (GERBER, 2004, p. 89).

Por fim, cabe ressaltar que a preservação e/ou conservação ambiental não deve ser encarada como redução no crescimento econômico e a exploração do meio ambiente não é garantia de desenvolvimento da economia, conforme a teoria ecodesenvolvimentista. E aqui, encontrar-se-ia então o fundamento do ICMS Ecológico, que objetiva o equilíbrio entre ambos, para assim desenvolver-se de forma sustentável, atendendo às necessidades das presentes e futuras gerações, nas dimensões econômica, espacial/territorial, cultural, ecológica, ambiental, social e política.

Conforme teórico da linha de pesquisa – Desenvolvimento e Gestão Social – eleita nesta dissertação, no processo do ecodesenvolvimento é importante a presença de agentes “que atuem como facilitadores do processo de negociação entre os *stakeholders* (atores envolvidos) – população local e autoridades – subsidiado por cientistas, associações civis, agentes econômicos públicos e privados” (SACHS, 2009b, p. 75).

³¹ Anexo D – Mapa de SC com Distribuição de ICMS por Microrregião e por município, 2010.

4.4.1 Discussão acerca do ecodesenvolvimento e políticas públicas perante as perspectivas de implementação do ICMS-E em SC

Com base no referencial teórico bibliográfico, apresentado no segundo capítulo, onde foram abordados os conceitos de políticas públicas e o ecodesenvolvimento, percebeu-se que o Projeto de Lei objeto desse estudo, se houvesse sido implementado, poderia ser considerado como uma política pública tributário-ambiental.

Como essa análise está para uma perspectiva futura, com sua implementação, o projeto iria ao encontro da dupla proposição do ecodesenvolvimento, “solidariedade com as gerações presentes e futuras” e também a exigência de critérios de “sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica” (SACHS, 2008, p. 36).

Isto porque, desde a década de 1970 há debates sobre os problemas ambientais e ações precisaram ser colocadas em prática. Em razão dos problemas com o meio ambiente em nível global, houve uma “ampla reconceitualização do desenvolvimento, em termos de ecodesenvolvimento” (SACHS, 2008, p. 36) com destaque para a primeira década deste século XXI.

Por envolver variadas esferas governamentais e por englobar diversos pontos de divergência, é possível, neste caso, avaliar o valor das políticas públicas, “como meio de atender às demandas prementes e promover possíveis avanços e mudanças sociais a partir das decisões tomadas, das escolhas feitas e dos caminhos traçados, em relação às estratégias de intervenção realizadas” (GIANEZINI, K. et al, 2017, p. 1066).

Nesse cenário – que Sabatier e Jenkin-Smith (1993) se referem como um sistema ou subsistema de política pública por haver uma pluralidade de atores/agentes (*stakeholders*) envolvidos no processo de implantação – a abordagem de “coalizão de defesa” se faz presente, afinal são crenças, valores e ideias que podem se concertar entre os envolvidos.

Por conseguinte, cabe mencionar que nesta trajetória de construção e tentativa de implementação, houve reuniões, fóruns de discussões e simulações, criados na tentativa de mostrar à sociedade o grau de importância das áreas de proteção ambiental que constam em seus territórios em relação ao desenvolvimento local. Todo esse trâmite

ocorrido na época, foi constatado na pesquisa documental e consta nos documentos disponibilizados pela Assembleia Legislativa do Estado.

Assim, em conclusão a esta última seção do capítulo, são apresentadas a seguir duas destas “propostas” identificadas nas falas e complementadas com a documentação pesquisada.

A primeira é o Projeto de Lei Complementar nº 010/2003, na qual em sua fase de elaboração ocorreram diversas alterações para escolher os melhores critérios de distribuição, restando assim a escolha daqueles considerados essenciais ao nosso Estado: Receita Própria; População; Área do Município; Cota Igual; Educação Ambiental; Saneamento Ambiental; Mananciais de Abastecimento Público e Unidades de Conservação/Terras Indígenas. Nesta proposta, os critérios recaíam sobre os 25% que já é distribuído aos municípios e que neste caso, alterava a redistribuição existente, criando assim, critérios ecológicos.

Já a segunda proposta, o Projeto de Lei Complementar nº 035.7/2011, veio com outra “roupagem”, criando outros critérios e forma de distribuição. Aqui, o valor de distribuição do ICMS seria da parte que fica com o Estado, os 75% e os critérios além de todos os elencados no projeto inicial, apresentava a proposta de educação ambiental, com iniciativas nos colégios espalhados pelo Estado.

Ocorre que, este Projeto de Lei visava alterar as receitas orçamentárias do Estado e neste caso, por tal alteração, a propositura não pode ser via poder legislativo, mas sim pelo poder executivo com base no artigo 165 da Constituição Federal. Portanto, sendo o ICMS a maior fonte de renda na esfera estadual (SEFAZ, 2018) e, conseqüentemente, responsável por parte do orçamento dos estados, ao passar pela CCJ o Projeto foi arquivado por vício na origem.

Um dos fatos mais relevantes constatados na pesquisa de campo e nas entrevistas com os agentes, foram as reiteradas tentativas distintas de implementação. Contudo, constatou-se que a falta de interesse por parte dos municípios e da FECAM que impossibilitou alcançar o objetivo, ficando aqui caracterizada a inexistência de uma coalizão de causa como preconizado pelo modelo ACF (LUKIC, 2012).

Sendo assim, enquanto tal política pública tributário-ambiental não é implementada, a realidade que se apresenta é a de municípios mais industrializados, que continuam mantendo suas atividades e conseqüentemente com maior valor redistribuído a título de ICMS, enquanto que os municípios que possuem área de preservação e/ou

conservação continuam limitados de produzir, arcando com o ônus de tal responsabilidade.

Mesmo que não seja sua responsabilidade constitucional assinalam-se ações isoladas em alguns pequenos municípios, que lutam para contemplar – em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, consciente ou inconscientemente – em seus planos de desenvolvimento, as dimensões de sustentabilidade (econômica, espacial/territorial, cultural, ecológica, ambiental, social e política) preconizadas pelo ecodesenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leituras e o levantamento documental prévio ao estudo demonstravam que dos 26 estados do Brasil (mais o Distrito Federal), dezesseis já implementaram o ICMS-E como instrumento de política pública tributário-ambiental, para compensar os territórios que possuem áreas de preservação e/ou conservação, com restituição financeira por tal atitude.

Esta prévia representa também o ponto de partida da pesquisa e agora encontra as considerações. Há de se destacar que foi fundamental para desenvolver a pesquisa as seguintes inquietações: quais as principais ações e agentes envolvidos na proposta de implantação do ICMS-E em Santa Catarina? Por que o mesmo ainda não foi implementado? Quais as perspectivas positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações) deste processo?

Tais perguntas instigantes colaboraram para mover a pesquisa. Portanto, buscou-se responder a questão de pesquisa para atingir o objetivo geral no decorrer dos capítulos, bem como os quatro objetivos específicos, cuja as considerações estão a seguir:

O primeiro objetivo específico era promover um levantamento, com mapeamento dos estados que já implementaram o ICMS-E. O quadro-síntese e figura constando o mapeamento foram apresentados na seção 4.1, incluindo o ano de implementação, as alterações legislativas, percentual de repasse e os critérios ecológicos de distribuição foi o recurso encontrado para contemplar esta etapa e serviu para confrontar a condição catarinense perante os demais estados da federação.

O segundo, era compilar os requisitos e as informações relacionadas às ações de implantação do ICMS-E em Santa Catarina junto aos órgãos competentes e associações. O terceiro necessitava averiguar os avanços e retrocessos no processo de implantação desta política governamental. Para tanto, recorreu-se ao levantamento documental, aliado a percepção dos entrevistados, o que revelou uma participação limitada e por vezes individualizada (ou mesmo isolada) dos agentes da proposta.

O quarto e último objetivo proposto foi analisar os argumentos para implementação ou não do ICMS-E em Santa Catarina. Os argumentos evidenciados dentre os agentes envolvidos foi que os

municípios maiores não possuem interesse em tal implementação, pelo fato de diminuir sua parcela de ICMS previsto constitucionalmente. Carecendo então de novas medidas para essa problemática.

Constatou-se que o processo de implantação contou com o apoio de determinadas organizações – como a FATMA e a FECAM – e representantes da sociedade. Destaca-se que, embora fosse importante em decorrência da natureza complexa da temática, não houve um significativo engajamento da sociedade em geral. Após sua elaboração, o processo tramitou durante um período na Assembleia Legislativa até ser arquivado por falta de aprovação, em 22 de fevereiro de 2011.

Contudo, como não se realizou uma análise comparada e nem se estudou especificamente o caso de cada Estado-membro, o que se pode observar foi um contexto no qual há a percepção de que sua aprovação ainda é utópica, pois, atualmente, não existe nenhum projeto tramitando sobre ICMS-E no estado.

Os agentes envolvidos no projeto de proposição de implantação do Projeto de Lei Complementar que buscava implementar o ICMS Ecológico em Santa Catarina (nº 010/2003), foram essenciais para a construção e conclusão dessa dissertação. Isso porque, foi por meio das informações declaradas nas entrevistas que se conseguiu compreender o objeto pesquisado. Neste ponto cabe mencionar que a entrevista semiestruturada foi fundamental e se revelou a técnica mais apropriada para a pesquisa de campo, permitindo a compreensão do ciclo desse projeto – desde a motivação que levou a propositura até o seu arquivamento.

Reitera-se aqui a ideia de que o ICMS é um instrumento muito importante para a preservação e/ou conservação ambiental, podendo ser vista como uma política pública tributária-ambiental aliada não apenas nas questões ambientais mas também nas questões sociais e econômicas.

Por conseguinte, acredita-se que uma possível contribuição deste estudo para o estado de SC, está no fato de apresentar abordagem interdisciplinar e discussão acerca das políticas públicas e do ecodesenvolvimento. E, finalmente, em âmbito regional, o trabalho pode contribuir para uma compreensão acerca do seu papel e participação na proteção do meio ambiente para contribuir no desenvolvimento socioeconômico local.

Caracterizando-se como um estudo *ex ante*, entende-se que a pesquisa apresentou algumas limitações, em especial o tempo que

ocorreram as discussões do projeto do ICMS-E. Outro fator limitante foi o fato de existir apenas um Projeto de Lei apto a ser estudado, haja visto que o segundo Projeto não superou a fase de aprovação na CCJ. A existência de mais projetos poderia conferir uma percepção mais consistente e indicaria igualmente uma maior propensão à implementação do ICMS-E em SC.

Ademais podem-se mencionar alguns pontos nas entrevistas. Por se tratar de um projeto relativamente “antigo”, houve participantes que não se recordavam (intencionalmente ou não) de situações ocorridas naquele contexto e que poderiam contribuir na acurácia dos resultados dessa pesquisa.

Por fim, mesmo com as limitações e contribuições supramencionadas, entende-se necessária a realização de novos estudos sobre o tema. Seja para conhecer melhor as experiências em estados onde já há implementação, seja para identificar os porquês da não implementação em outros, podendo resultar em estudos de caso ou análises comparadas que contribuam para avanços no campo interdisciplinar ou subsidiem a discussão dos *policy makers* que incluem a lógica contemporânea da preservação e/ou conservação ambiental em seus projetos.

REFERÊNCIAS

ALVES, B. M.; ALBUQUERQUE, L. **Implicações econômicas do princípio do poluidor pagador e a criminalização da conduta corporativa lesiva ao meio ambiente.** p.75-95. In: Direito ambiental e socioambientalismo. II CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos.** 3.ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011. 328p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 102 de 2000.** 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp102.htm>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87 de 1996.** 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 92 de 1997.** 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp92.htm>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 99 de 1999.** 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp99.htm>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2010.** 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 1981.** 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente.** Conferência de Estocolmo. Disponível em:

</http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gSwRNiZh260J:www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Protocolo de Quioto. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRUNDTLAND, G. H. **Our common future:** the world commission on environment and development. Oxford: Oxford University Press, 1987. 138p.

CAMILO, S. P. O.; Maia, A. G.; XAVIER, W. G. Implicações da Responsabilidade Social Corporativa na Estratégia Organizacional: Um Ensaio Teórico. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 1, p. 1-14, 2016.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. de; ALVES, M. do C. M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 1, p. 42-59, 2016.

CHIANCA, T.; MARINO, E.; SCHIESARI, L. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil.** São Paulo: Global, 2001. (Coleção Gestão e Sustentabilidade). 132p.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. 312p.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – **CONFAZ.** Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/SC/201612>. Acesso em: 20 de fev. 2018.

COSTA, N. G. RAULINO, A. R. S. Extrafiscalidade como instrumento de implementação das políticas públicas: ICMS ecológico e IVA social. **Revista de Direito Tributário e Financeiro.** Curitiba, v. 2, n. 2, p. 289-308, jul./dez. 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto; tradução Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre:

Artmed, 2010. 296p.

FERREIRA, L. da C. **A Questão Ambiental:** sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. 154p.

FILHO, G. M. BINOTTO, P. A. Caracterização geral da economia regional. In: Silvio A. F. Cario et al., (organizadores). **Economia de Santa Catarina:** inserção industrial e dinâmica competitiva. Blumenau: Nova Letra, 2008. p. 25-64.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: **IPEA**, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas, v. 21).

GERBER, J. C. **ICMS-Ecológico:** um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade, 2004. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

GIANEZINI, K. et al. Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**. v. 21, n. 2, p. 1065-1084. 2017.

GIANEZINI, M. et al. A Evolução de eventos sobre meio ambiente e seus reflexos na responsabilidade socioambiental das empresas: reflexões para a conscientização ambiental. **Educação Ambiental em Ação**, N. 39, Ano X. Março-Maio/2012.

GIANEZINI, M. Tipos de avaliação de projetos sociais. In: Miguelangelo Gianezi (Org.). **Introdução à avaliação e ao monitoramento de projetos sociais**. 1ed. Curitiba: InterSaberes, 2017, v. 1, p. 39-50.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175p.

GONÇALVES, J. P., GIANEZINI, M.; ESTEVAM, D. Políticas sociais habitacionais rurais no extremo sul de Santa Catarina. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**. v.22, n.1, 2018.

ICMS ECOLÓGICO. **Site Institucional**. Disponível em:

<http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#up>. Acesso em: 04 maio 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Informações das culturas permanentes e temporárias do Brasil**. Disponível em:

<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1>:. Acesso em: 12 jan. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Número de municípios em Santa Catarina**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em: 07 maio 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – **ICMBIO**. Disponível em:

<<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/quem-somos/historia.html>>. Acesso em: 05 maio 2017.

JARDIM, E. M. F. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2013. 373p.

JATOBA, J. **A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil**: a perspectiva dos governos estaduais. Santiago do Chile: Cepal, 2005. 61p.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on impact evaluation**. Quantitative methods and practices. Washington, DC: The World Bank, 2010. 239p.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1965. 224p.

LOWI, T. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MACHADO, H. de B. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2012. 562p.

MILARÉ, É. Direito do Ambiente. 8 ed. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, 2013.

MOURA, A. S. de. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 49(1): 165-187, jan./fev. 2015.

OLIVEIRA, T. V. M. de. MURER, Y. C. O ICMS ecológico e a implementação de políticas públicas ambientais no Estado de Rondônia. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 185-216, abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – **OCDE**. Relatórios Econômicos da OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2017.

RAEDER, S. T. O Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos de análises de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan-jun. 2014.

RAYNAUT, C. Interdisciplinaridade: mundo contemporâneo, complexidade e desafios à produção de conhecimentos. (In) PHILIPPI JR, A.; NETO, A. J. S. **Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia & Inovação**. Barueri: Manole, 2011. p.69-105.

ROCHA LUKIC, M. A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 17, p. 08-36, maio. 2012.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (dir). **Policy change and learning: na advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993. 290p.

SACHS, I. **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento. Ignacy Sachs; tradução de Rosa Freire d'Aguiar. — São Paulo: Companhia das Letras, 2009a. 392p.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**: ideias sustentáveis. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009b. 96p.

SACHS, I. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados** 26 (74), 2012.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151p.

SACHS, I. **Em busca de novas estratégias de desenvolvimento**. Estud. av. [online]. 1995, vol.9, n.25, pp. 29-63.

SACHS, I. **Estratégias de Transição para o Século XXI** – desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993. 103p.

SACHS, I. **O problema da democracia econômica e social**. Estudos Avançados 8 (21), 1994. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n21/02.pdf>>. Acesso em 05 maio 2017.

SANTA CATARINA. **Secretaria de Estado da Fazenda**. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/servicos/servico/92/Valor_adicionado_por_munic%C3%ADpio_e_atividade>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria Política Pública. In: SARAIVA, E. FERNANDES, E. (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. V. 1. 26p.

SCAFF, F. F. TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **Verba Juris**, ano 3, n. 3, jan./dez. 2004.

SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 8. J. R. dos REIS e R. G. LEAL (orgs). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2333.

SECHHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. 168p.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder/Edusp, 1967. 687p.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – **SEBRAE**. Santa Catarina em números. Florianópolis: Santa Catarina/SEBRAE/SC, 2013. 150p. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Relatorio%20Estadual.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – **SEBRAE**. 2012. Santa Catarina em Números. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Macrorregiao%20-%20Extremo%20Oeste.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

THOMÉ DA SILVA, R. F. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2015. 905p.

WATANABE, M. et al. Tomada de decisão em gestão integrada participativa: um estudo no comitê da bacia do Rio Araranguá/SC, Brasil. **Espacios (Caracas)**, v. 36, n.12 p. 13, 2015.

ZANONI, M. et al. A construção de um curso de pós-graduação interdisciplinar em meio ambiente e desenvolvimento: princípios teóricos e metodológicos. (In) RAYNAUT, C. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**: em busca da interdisciplinaridade. Curitiba: Ed. da UFPR, 2002. 293 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E
ESCLARECIDO (TCLE)

Dados de identificação

Título da Dissertação: POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O ECODESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS PROCESSOS E DAS PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO EM SANTA CATARINA

Pesquisadora Responsável: Andreza da Cruz

Orientador da pesquisa: Prof. Dr. Miguelangelo Gianezini

Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável: Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS).

Telefone para contato: (48) 99989-1899

e-mail

para

contato:

andrezadacruz@yahoo.com.br/andrezaadv@mkm.net.br

Nome do(a) voluntário(a): _____

Idade: _____ anos

R.G. _____

O Sr.^(a) está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa em epígrafe, de responsabilidade da pesquisadora Andreza da Cruz.

Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento e rubrique todas as suas páginas deste documento que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável, que também assinará e rubricará todas as vias.

Esta pesquisa tem por objetivo compreender o processo de implantação do ICMS-E no Estado de Santa Catarina e avaliar as perspectivas para a sua implementação. A pesquisa justifica-se pois o ICMS-Ecológico é mais do que um simples tributo, pois sua proposta surge como uma forma de compensação para os municípios que não conseguiram expandir atividades econômicas em seus territórios, em decorrência de restrições ambientais em áreas protegidas. O objeto de

estudo é a política pública que busca a preservação e conservação ambiental, utilizando-se de parte da tributação para beneficiar aqueles municípios que possuem limitações por conta destas áreas protegidas. Para buscar atingir os objetivos propostos se valera dos seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa de abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental e realização de entrevistas semiestruturadas.

A participação da pesquisa é de forma voluntária, não havendo qualquer renumeração ou ressarcimento pela colaboração. De forma, que o participante poderá recusar-se, a qualquer tempo, de fazer parte dela, solicitando a retirada das informações prestadas. E como dito anteriormente e frisado, é resguardada a privacidade dos participantes no decorrer de todo o processo de elaboração do trabalho sendo garantida o sigilo sobre as informações prestadas.

Nome e assinatura da pesquisadora responsável: _____

Eu, _____, abaixo assinado, concordo em participar desse estudo como sujeito. Fui informado(a) e esclarecido(a) pela pesquisadora, Andreza da Cruz, sobre o tema e o objetivo da pesquisa, assim como a maneira como ela será feita, os benefícios e os possíveis riscos decorrentes de minha participação. Recebi a garantia de que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, antes da finalização da dissertação, sem que isto me traga qualquer prejuízo.

Nome por extenso: _____

RG: _____

Local e data: _____

Assinatura: _____

APÊNDICE B – ROTEIRO GUIA PARA A ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA

- 1) Dados Pessoais (nome, idade, formação acadêmica e função atual)
- 2) Como era o contexto na qual surgiu o projeto de Lei na qual houve sua participação?
- 3) Qual foi sua motivação em participar deste projeto?
- 4) Qual o principal obstáculo encontrado para não aprovação do projeto?
- 5) Se fosse para ser apresentado novamente um projeto de Lei sobre a mesma temática, você proporia alguma coisa diferente ou nova em relação ao projeto apresentado naquele momento?
- 6) Foi realizado alguma simulação sobre a distribuição da arrecadação prevista no projeto?
- 7) Quais as perspectivas que o Estado esperava com a aprovação e consequentemente a Lei prevendo a implementação do ICMS ecológico em nosso Estado?

ANEXOS

ANEXO A – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 010/2003

Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do §3º do artigo 133 da Constituição Estadual e adota outras providências.

Art. 1º A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS –, pertencente aos municípios, de que trata o inciso I do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual, será de 3/4 (três quartos) no mínimo.

Art. 2º A parcela de receita 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 Comunicações – ICMS –, pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do § 3º do art. 133 da Constituição Estadual será de 1/4 (um quarto), distribuída conforme os seguintes critérios: Receita Própria; População; Área do Município; Cota Igual; Educação Ambiental; Saneamento Ambiental; Mananciais de Abastecimento Público e Unidades de Conservação/ Terras Indígenas.

Parágrafo único. Os percentuais correspondentes aos critérios de distribuição da parcela do ICMS referida no *caput* deste artigo serão assim definidos:

Critérios	Percentuais por exercício fiscal		
	1.º Ano	2.º Ano	3.º Ano
Receita Própria	7,0%	7,0%	5,0%
População	2,0%	2,0%	2,0%
Área do Município	1,0%	1,0%	1,0%
Cota Igual	9,0%	9,0%	9,0%
Educação Ambiental	1,0%	1,0%	1,0%
Saneamento Ambiental	0,0%	0,0%	2,0%
Mananciais de Abastecimento Público	2,0%	2,0%	2,0%
Unidade de Conservação / Terra Indígena	3,0%	3,0%	3,0%
Soma	25,0%	25,0%	25,0%

Art. 3º Para efeito de cálculo da Receita Própria, considerar-se-á a relação percentual entre os valores de receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do

Estado com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

Art. 4º Para o critério População, será calculada a relação percentual entre a população residente em cada município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 5º Para o estabelecimento do critério Área do Município, calcular-se-á a relação percentual entre a área do Município e a área total do Estado, apurada por Órgão Oficial do Estado.

Art. 6º A Cota Igual deverá ser calculada com base no resultado da divisão do valor correspondente ao percentual constante no parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar, pelo número de municípios do Estado, existentes até 31 de dezembro do ano anterior à apuração.

Art. 7º O critério Educação Ambiental deverá ser calculado com base no resultado da divisão do valor correspondente ao percentual constante no parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar, pelo número de municípios que possuam conselho ou órgão de meio ambiente na estrutura administrativa e que executem programas de educação ambiental municipal.

Parágrafo único. Serão considerados habilitados a receber esta parcela os municípios que tenham programas e projetos de educação ambiental avaliados pela Câmara Técnica de Educação Ambiental do CONSEMA/SC e aprovados pelo referido Conselho, e que estejam em fase de operação.

Art. 8º Para o cálculo do critério Saneamento Ambiental deverão ser observados os Sistemas de Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Sistemas de Coleta, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Sistemas de Esgotamento Sanitários, nos municípios, calculado de acordo com anexo I desta Lei Complementar.

§ 1º A Fundação do Meio Ambiente – FATMA – fará publicar anualmente a lista dos municípios habilitados a receberem a cota parte referente ao critério Saneamento Ambiental, a partir do segundo exercício fiscal da vigência desta Lei Complementar.

§ 2º A parcela referente ao critério Saneamento Ambiental será calculada e distribuída a partir do terceiro exercício fiscal após a vigência desta Lei Complementar.

§ 3º No período da não vigência da distribuição da parcela referida no parágrafo anterior, a mesma será calculada e distribuída 100% (cem por cento) da parcela no critério Receita Própria.

§ 4º A Fundação do Meio Ambiente – FATMA – deverá indicar os requisitos mínimos a serem apresentados pelos municípios para pleitear o recurso referente ao critério Saneamento Ambiental.

Art. 9º Para o critério Mananciais de Abastecimento Público serão contemplados os Municípios que abrigam em seu território parte ou o todo

de bacias de mananciais superficiais para atendimento das sedes urbanas de Municípios vizinhos, com área na seção de captação de até 500 km², em regime de aproveitamento normal.

§ 1º O critério Mananciais de Abastecimento Público deverá ser calculado de acordo com o anexo II desta Lei Complementar.

§ 2º Serão contemplados os mananciais que atenderem os seguintes requisitos:

I - aproveitamento de no mínimo 10% (dez por cento) da vazão na seção de captação (vazão mínima de dez anos de tempo de recorrência e sete dias de duração); e

II - captações à fio d'água ou com regularização de vazão deverão liberar para jusante no mínimo 50% (cinquenta por cento) da vazão mínima de dez anos de tempo de recorrência e sete dias de duração além de garantir a demanda de usuários anteriormente existentes à jusante da seção de captação.

§ 3º A variação da Qualidade Ambiental da bacia de captação será verificada anualmente para fins de cálculo do percentual a ser destinado aos municípios (FM1).

I - A variação da Qualidade Ambiental da bacia de captação será baseado na variação de um Índice de Qualidade de Água desenvolvido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, e em ações de melhoria ambiental implementadas nos municípios nessas bacias;

II - O Índice de Qualidade de Água será definido na seção de captação ou em proporção à qualidade da água das sub-bacias à montante da seção de captação; e

III - O Índice de Qualidade de Água será baseado em parâmetros físicos, químicos e biológicos.

§ 4º Não serão contemplados os municípios que abrigam em seus territórios mananciais de abastecimento público para atendimento das sedes urbanas de municípios vizinhos cuja captação seja efetuada em cursos d'água de domínio do Estado, que não estejam devidamente outorgados pelo órgão responsável pelo gerenciamento de recursos hídricos do Estado.

Art. 10. O critério Unidade de Conservação/Terra Indígena deverá ser calculado através da relação percentual entre o Índice de Unidades de Conservação dos municípios e a soma dos índices de Unidades de Conservação de todos os municípios do Estado calculados de acordo com o definido no anexo III, desta Lei Complementar, considerando-se as Unidades de Conservação Municipais, Estaduais e Federais cadastradas e aquelas que venham a ser cadastradas, inclusive Áreas Indígenas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo Órgão Ambiental Estadual e Federal. Deverão ser observados, também, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC – e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação

– SNUC –, definido em legislação federal.

§ 1º As categorias de Unidades de Conservação e outras áreas protegidas e os seus respectivos fatores de correção são as constantes no anexo IV, desta Lei Complementar.

§ 2º O Órgão Ambiental Estadual fará publicar, anualmente, lista atualizada das Unidades de Conservação/Terras Indígenas e dos municípios habilitados a receberem a cota parte referente a este critério.

§ 3º As áreas das terras indígenas correspondentes integral ou parcialmente aos municípios serão aquelas definidas pelo órgão competente.

§ 4º O Órgão Ambiental Estadual poderá, após vistoria, impor temporariamente uma redução percentual do Fator de Conservação de Unidades de Conservação (FCUC), definido no anexo IV, desta Lei Complementar, de uma determinada Unidade de Conservação, em caso de grave dano ambiental.

§ 5º No caso de municípios com sobreposição de áreas com Unidades de Conservação Ambiental e Mananciais de Abastecimento Público, será considerado o critério de maior compensação financeira.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se os dispositivos em contrário.

ANEXO B – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº
035.7/2011

Dispõe sobre os critérios de distribuição de receita do ICMS para fins de criação do ICMS Ecológico com o objetivo de beneficiar municípios na proteção e melhoria do meio ambiente.

Art. 1º Fica instituído o ICMS Ecológico para contemplar os municípios que se destacarem na proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, nos termos desta Lei e de seu regulamento.

§ 1º O recurso do ICMS Ecológico será distribuído ao município conforme categoria definida no § 2º, não ficando excluído o município da repartição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) na forma preconizada pelas Leis nº 4.257, de 6 de janeiro de 1989, e 5.001, de 14 de janeiro de 1998.

§ 2º Para ser contemplado com o ICMS Ecológico o município será classificado em: Categoria A, Categoria B ou Categoria C, que será conferida conforme o nível de gestão dos recursos naturais e meio ambiente:

I – Categoria A: gestão ambiental de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal quanto ao abordado nas alíneas abaixo, com efetivas providências para, pelo menos, seis delas:

a) ações de saneamento ambiental referente a resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar – coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos – aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;

b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas (educação não formal) e grupos da sociedade organizada;

c) redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas – reflorestamento;

d) conservação do solo, da água e da biodiversidade;

e) proteção de mananciais de abastecimento público;

f) identificação e controle de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, procurando minimizá-las;

g) edificações irregulares – inadequação às normas de uso e ocupação do solo;

h) disposições legais sobre unidades de conservação ambiental – comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, existentes no município; e

i) elaboração de plano sobre política municipal de meio ambiente,

obedecidas as peculiaridades locais, respeitada a legislação federal e estadual sobre o assunto.

II – Categoria B: em relação ao grupo da Categoria A, o município está caminhando para uma gestão ambiental adequada, já tendo regulamentado e estando em funcionamento, pelo menos, quatro providências elencadas nas alíneas do inciso I do § 2º deste artigo; e

III – Categoria C: o município está iniciando a implementação de uma política ambiental adequada, que garanta seu desenvolvimento sustentável com, no mínimo, três das providências elencadas nas alíneas do inciso I do § 2º deste artigo, que já mereceram atenção municipal.

Art. 2º A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS - órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos ambientais no Estado de Santa Catarina, responsabilizar-se-á pelo controle, fiscalização, administração em nível estadual e fiel cumprimento da presente Lei.

Art. 3º Dos 100% (cem por cento) constitucionais, do produto de arrecadação do ICMS, bem como de seus acréscimos legais, 3% (três por cento) constituirá o ICMS Ecológico e deverá ser repartido entre os municípios que satisfizerem as condições do art. 1º desta Lei, mediante aplicação progressiva de índice percentual – 1% (um por cento) no primeiro ano, 2% (dois por cento) no segundo ano e 3% (três por cento) no terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, como dispõe esta Lei e seu regulamento.

Parágrafo único. Desde o primeiro ano de distribuição no ICMS Ecológico – ano seguinte ao da entrada em vigor desta Lei – aplicar-se-ão os seguintes índices percentuais, conforme o desempenho dos municípios que se engajarem em defesa do meio ambiente, conforme avaliação do SDS, como dispõe o § 2º do art. 4º desta Lei, e do seu regulamento:

- a) Categoria A: 50% (cinquenta por cento);
- b) Categoria B: 30% (trinta por cento); e
- c) Categoria C: 20% (vinte por cento).

Art. 4º Anualmente, a partir da entrada em vigor desta Lei, a SDS elaborará questionário a ser aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – Consema, abordando questões relacionadas às alíneas “a” a “i” do inciso I do § 2º do art. 1º, que será respondido pela administração municipal, sobre as providências e resultados obtidos na proteção ao meio ambiente e recursos naturais.

§1º Recebidos os questionários devidamente respondidos, a SDS poderá, a critério do Secretário, designar equipe de técnicos para verificar in loco a veracidade das informações.

§ 2º A partir da avaliação das respostas do questionário, a SDS, com aprovação do Consema, atribuirá, ou não, ao município a classificação em Categoria A, B, ou C, dependendo do desempenho deste no trato das questões

ambientais e dos recursos naturais.

§ 3º Mesmo após o terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, quando se fixa em 3% (três por cento), a avaliação anual de todos os municípios permanece, podendo estes subirem ou descerem de categoria.

§ 4º Após o terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, os municípios que ainda não obtiveram classificação, por não apresentarem os requisitos conforme alíneas “a”, “b” e “c” do § 2º, poderão, mediante preenchimento do questionário elaborado pela SDS, e mediante aprovação do Consema, entrar na classificação.

Art. 5º Para o município participar do ICMS Ecológico é essencial a existência, ou que seja criado, o Conselho Municipal de Meio Ambiente que, entre outras atribuições, deverá, em conjunto com o município, regulamentar sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais e respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.

§ 1º O Plano Municipal deve dispor capítulo sobre a política e ações ambientais, com objetivos a serem perseguidos.

§ 2º Independente da política municipal de meio ambiente e recursos naturais, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do ICMS Ecológico destinado ao município deverá ser aplicado em ações efetivas de educação ambiental, nas zonas urbana e rural, e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

§ 3º O percentual restante deverá ser aplicado em ações de preservação, manutenção e recuperação do meio ambiente.

Art. 6º Se nenhum município classificar-se em determinada categoria, o recurso do ICMS Ecológico daquela categoria retornará ao montante de recursos do ICMS a ser distribuído aos municípios, na forma das Leis ns. 4.257, de 1989, e 5.001, de 1998.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei entende-se como:

I – Aterro Sanitário – local utilizado para disposição final de resíduos sólidos urbanos no solo, por meio de confinamento em camadas cobertas com material inerte, segundo normas específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde e à segurança, mantendo distância de centro urbano, de rodovias, de cursos de água, principalmente mananciais de abastecimento público e lagoas, minimizando os impactos ambientais.

II – Educação Ambiental – processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimento, habilidades, atitudes, comportamento e competências voltadas para conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, da forma prevista na Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

III – Unidade de Conservação – espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais

relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; e

IV – Plano Municipal – instrumento de política urbana utilizado para planejar o desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Art. 8º O município poderá solicitar apoio e orientação técnica e educacional à Secretaria do Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS - e à Fundação de Apoio Tecnológico ao Meio Ambiente - Fatma.

Art. 9º A repartição do ICMS Ecológico entre os municípios que fizerem jus ocorrerá no ano seguinte à entrada em vigor da presente Lei, tempo suficiente para as providências a cargo da SDS e os municípios desenvolverem ações preparando-se para concorrer ao benefício.

Art. 10. Após a entrada em vigor da presente Lei, os municípios criados, desmembrados, fundidos ou incorporados passarão a concorrer ao rateio do ICMS Ecológico a partir do ano seguinte ao da efetiva instalação do município.

Art. 11. Os recursos do ICMS não direcionados ao cumprimento da presente Lei, obedecido o disposto no art. 6º, permanecem distribuídos aos municípios nos termos das Leis ns. 4.257, de 1989, e 5.001, de 1998.

Art. 12. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, - SDS - fica autorizada a firmar convênios com órgãos estaduais e municipais, visando à consecução dos objetivos da presente Lei, principalmente treinamento aos municípios, se julgado necessário.

Parágrafo único. O repasse do valor referente ao ICMS Ecológico dar-se-á mediante convênio a ser firmado entre o Governo Estadual, por meio de sua Secretaria, e o órgão ambiental municipal, obedecendo-se a legislação sobre o assunto.

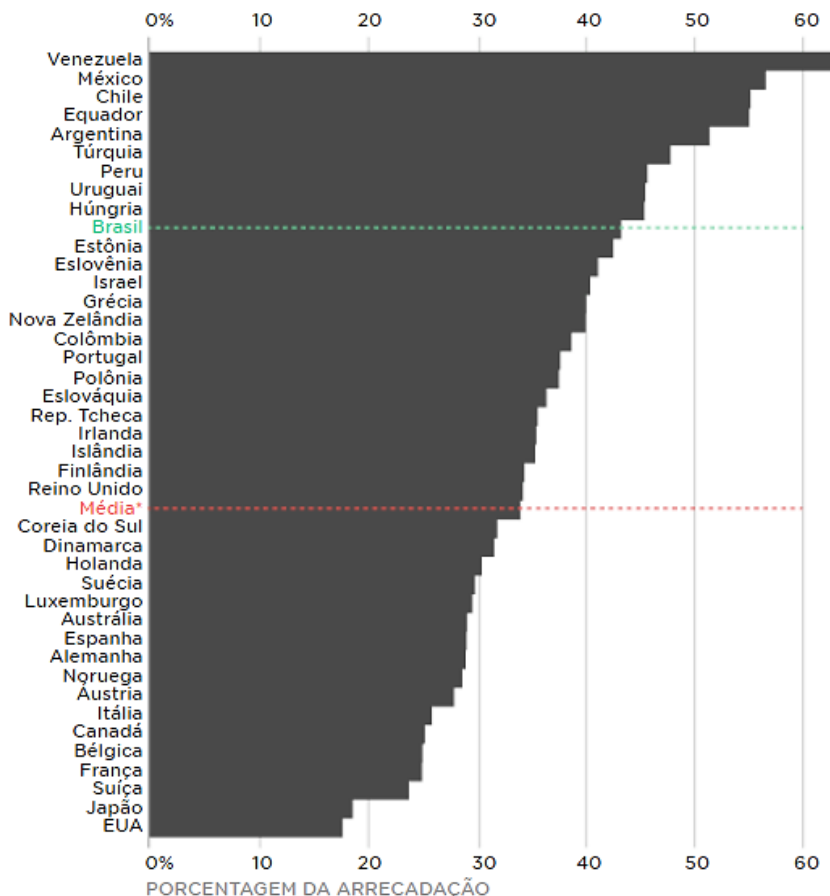
Art.13. Os cálculos, a distribuição e os créditos do ICMS Ecológico obedecem ao disposto nesta Lei e ao que dispõe a Constituição Estadual.

Art.14. As despesas com a implementação e manutenção do ICMS Ecológico previsto nesta Lei serão suportados com recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.

Art.15. A presente Lei será regulamentada pelo Poder Executivo em até sessenta dias a contar de sua publicação.

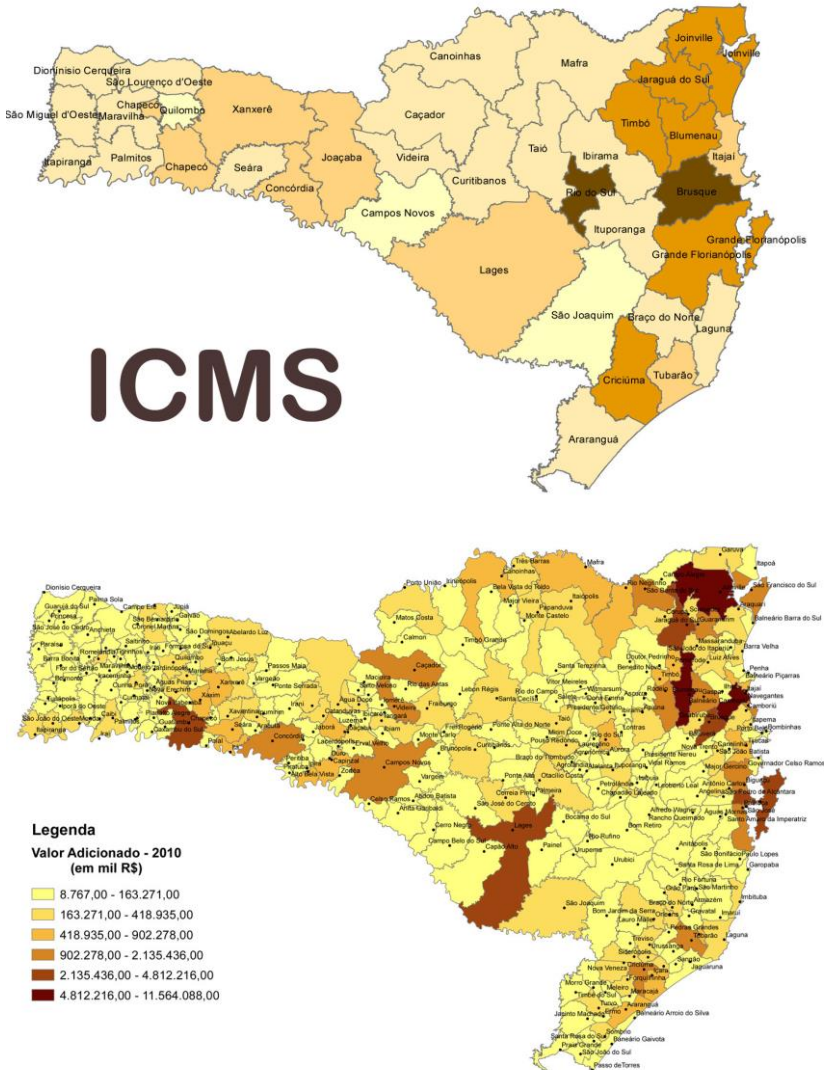
Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO C – COMPARATIVO DO IMPOSTO SOBRE CONSUMO POR PAÍS, 2016.



ALEMIDA, R. e MARIANI, D. Como é composta a carga tributária de diferentes países. NEXO. São Paulo, 13 Jun., 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/06/13/Como-%C3%A9-composta-a-carga-tribut%C3%A1ria-de-diferentes-pa%C3%ADses>>. Acesso em: 06 out. 2017.

ANEXO D – MAPA DE SC COM DISTRIBUIÇÃO DE ICMS POR MICRORREGIÃO E POR MUNICÍCIOS, 2010.



https://www.google.com.br/url?sa=i&rt=j&q=&esc=s&source=images&cd=&ved=0ahUKEwJeo-CjzbvUAhXdh5AKHQzxCZMQjRwIBw&url=http%3A%2F%2Fverquilombo.blogspot.com%2F2016%2F08%2F&psig=AFQjCjEnuxeKwFt_Q0N0sFXvzNxmFpRgYw&ust=1497470057322306