

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

Gabriele Ozório Wink

**GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
uma análise do ICMS Ecológico no estado do Rio Grande do Sul**

Porto Alegre

2024

Gabriele Ozório Wink

**GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
uma análise do ICMS Ecológico no estado do Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Geografia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cláudia Luísa Zeferino Pires

Porto Alegre

2024

Gabriele Ozório Wink

**GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
**uma análise do ICMS Ecológico no estado do Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Geografia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cláudia Luísa Zeferino Pires

Aprovado em: 22 de fevereiro de 2024.

Conceito: A

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cláudia Luísa Zeferino Pires (orientadora)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Roberto Verdum  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

### CIP - Catalogação na Publicação

Ozório Wink, Gabriele  
GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do ICMS  
Ecológico no estado do Rio Grande do Sul / Gabriele  
Ozório Wink. -- 2024.  
57 f.  
Orientadora: Cláudia Luísa Zeferino Pires.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto  
de Geociências, Bacharelado em Geografia, Porto  
Alegre, BR-RS, 2024.

1. ICMS Ecológico. 2. Políticas Públicas. 3.  
Preservação Ambiental. 4. Rio Grande do Sul. I. Luísa  
Zeferino Pires, Cláudia, orient. II. Título.

## RESUMO

O ICMS Ecológico, também conhecido como ICMS Verde, é uma ferramenta que destina parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços aos municípios brasileiros com base em critérios ambientais. Esses critérios englobam a preservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a implementação de políticas e ações voltadas para a conservação dos recursos naturais. Pensando nisso, este trabalho se propõe a discutir a implementação da política do ICMS Ecológico no Rio Grande do Sul como um instrumento de incentivo à preservação ambiental. Para isso, a metodologia de pesquisa foi dividida em três etapas. A primeira etapa consiste na revisão da literatura e na análise teórica, que fundamentam as discussões presentes nesta monografia. A segunda e a terceira etapa abrangem a análise documental da política de ICMS Ecológico no Brasil e no Rio Grande do Sul, respectivamente, detalhando os critérios adotados e os desdobramentos dessa política. Através da investigação teórica e documental, percebeu-se a necessidade de crescimento e de aprimoramento da política, sugerindo reformulações tanto no que diz respeito à análise dos critérios, quanto na melhoria dos mecanismos de transparência e de participação popular.

**Palavras-chave:** ICMS Ecológico. Políticas Públicas. Preservação Ambiental. Rio Grande do Sul.

## **ABSTRACT**

The ecological intergovernmental fiscal transfer (ICMS-E) in Brazil is a mechanism that redistributes a portion of tax revenues based on environmental criteria. These criteria include environmental preservation, sustainable development, and the implementation of policies and actions aimed at conserving natural resources. Thereby, this study aims to discuss the implementation of Rio Grande do Sul's ICMS-E policy as a tool to promote environmental preservation. To do so, the research methodology was divided in three steps: the first step involves literature review and theoretical analysis, which form the foundation of the discussions presented in this paper. The second and third steps encompass the documentary analysis of ICMS-E policy in Brazil and in Rio Grande do Sul, respectively, detailing the adopted criteria and the policy's developments. Through the theoretical and documental analyses, it is noticed the need to for growth and improvement of the policy was identified, suggesting reformulations both regarding the analysis of criteria and the improvement of transparency and popular participation mechanisms.

**Key-words:** Ecological ICMS. Public Policies. Environment Preservation. Rio Grande do Sul.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1.</b> Estados brasileiros que implementam políticas de ICMS Ecológico. ....	25
<b>Figura 2.</b> Resumo dos critérios considerados para o cálculo do ICMS-E nos estados Brasileiros.....	29
<b>Quadro 1.</b> ICMS Ecológico nos estados brasileiros.....	27
<b>Quadro 2.</b> Categorias de Unidades de Conservação por grupo.....	38
<b>Quadro 3.</b> Fator de Conservação das Unidades de Conservação .....	40

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>8</b>
<b>3. DISCUSSÕES INICIAIS .....</b>	<b>11</b>
3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, PROCESSOS E INTERDISCIPLINARIDADE .....	11
3.2. A GEOGRAFIA E AS SUAS CONTRIBUIÇÕES NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	14
3.3. POLÍTICA AMBIENTAL: O BRASIL NO CONTEXTO INTERNACIONAL ....	17
<b>4. O ICMS ECOLÓGICO .....</b>	<b>22</b>
4.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO .....	22
4.2. ICMS ECOLÓGICO NO BRASIL: EXEMPLOS E LIÇÕES .....	24
4.3. A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL .....	33
4.3.1. Área de Preservação Ambiental .....	37
4.3.2. Terras Indígenas .....	41
4.3.3. Áreas inundadas por barragens .....	44
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>49</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas globais e os efeitos da degradação ambiental estão rapidamente se tornando uma realidade inegável e urgente. A cada dia, somos confrontados com os impactos tangíveis dessas transformações, desde eventos climáticos extremos até mudanças drásticas nos ecossistemas. Como observado por Eduardo Gudynas (2019, p.16), “As circunstâncias ambientais atuais não apenas são graves; a degradação que enfrentamos é mais extensa e aguda do que muitas vezes se aceita”. O recente relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) destaca que a temperatura da superfície global foi 1,09 °C mais alta na última década do que em comparação com os anos de 1850 a 1900 (IPCC, 2023). Esse aumento, embora pareça modesto à primeira vista, desencadeou uma série de consequências significativas, incluindo mudanças generalizadas nos sistemas atmosféricos, oceânicos e biosféricos.

No Brasil, especialmente na região Sul, os efeitos das mudanças climáticas são particularmente pronunciados. Peres, Leal e Aquino (2021) observam que a região Sul é marcada pela ocorrência de eventos extremos, com uma tendência de aumento tanto em frequência quanto em intensidade. Somente entre os meses de janeiro e julho de 2023, o Rio Grande do Sul (RS) registrou 446 decretos de situação de emergência reconhecidos pelo governo federal devido a desastres, principalmente por eventos de estiagem, enxurradas, inundações e chuvas intensas. Esse número representa um aumento significativo em relação aos últimos sete anos, chegando a ser quatro vezes maior do que o registrado no mesmo período em 2019 (Hartmann, 2023).

É importante reconhecer que as populações mais afetadas por esses eventos são as que menos contribuem para a crise ambiental e climática (IPCC, 2023). Comunidades tradicionais, produtores da agricultura familiar e moradores das periferias urbanas, por exemplo, muitas vezes enfrentam dificuldades para se adaptar às mudanças climáticas, devido à falta de recursos e de infraestrutura adequados.

Assim, a degradação ambiental, somada aos efeitos das mudanças climáticas, está convergindo para criar uma *tempestade perfeita* de desafios para as populações mais vulneráveis no Rio Grande do Sul. Planejar mudanças a longo prazo não é tarefa fácil, mas é um exercício necessário. É crucial envolver diversas esferas da sociedade para buscar alternativas que transformem esse cenário crítico.

Nesse sentido, torna-se imperativo aos atores governamentais o planejamento de políticas públicas e de dispositivos de gestão ambiental participativos e deliberativos, que

visem estabelecer um ambiente ecologicamente equilibrado, pautado pela ética socioambiental, por sua vez respaldados por um dever constitucional. Assim, “a administração pública tem o dever, imposto pelos anseios de uma sociedade, de criar e analisar instrumentos, como as chamadas políticas públicas, que são verdadeiras ferramentas de ação, para realização constitucional ambiental” (Torres, 2019, p. 9).

Política Pública é um conceito amplo, que envolve um conjunto complexo e coordenado de iniciativas, projetos e programas desenvolvidos e implementados por diversos atores e instituições em contextos específicos, visando abordar necessidades, interesses e desafios comuns (Moraes e Batalloso, 2017). Em outras palavras, as políticas públicas são formadas a partir de uma trama complexa de processos, que envolvem seu planejamento, sua implementação até sua avaliação.

Nesse contexto, a avaliação dos efeitos esperados e obtidos é uma etapa essencial dentro da política pública, pois seu desenvolvimento “não é um processo de certezas, posto que pode se tornar conflitante e seguir rumos não pensados” (Ferreira, Amaral e Maraschin, 2016, p. 32). Assim, a mensuração dos resultados deve adotar perspectivas integradoras, multidimensionais e multirreferenciais. Para isso, não se deve restringir a análise apenas a procedimentos empíricos de caráter quantitativo, mas também incorporar estudos qualitativos de naturezas diversas, a fim de capturar de forma mais abrangente as discrepâncias entre as expectativas projetadas e os resultados efetivamente alcançados (Moraes e Batalloso, 2017).

Pensando nisso, o presente trabalho se propõe a levantar novas visões acerca de uma política pública ambiental específica: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico. O ICMS Ecológico (ICMS-E), ou ICMS Verde, é um mecanismo de distribuição de parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços aos municípios com base em critérios ambientais. Esses critérios incluem a preservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a implementação de políticas e de ações voltadas para a conservação de recursos naturais. Assim, os municípios que se destacam nessas áreas recebem uma parcela maior do ICMS arrecadado pelo estado, incentivando a adoção de práticas ambientalmente responsáveis e promovendo a conservação do meio ambiente.

Dentro de um contexto de devastação e de desequilíbrio ambiental, o ICMS-E se torna uma alternativa, uma vez que trata a questão ambiental a partir de aspectos redistributivos e de incentivo, em contraste com as tradicionais medidas de comando e controle adotadas no Brasil (Magrini, 2001). Para Moraes e Batalloso (2017, p.47), essa é uma característica importante, pois

(...) quando falamos de Políticas Públicas em Educação, Saúde e Meio Ambiente, temos que falar também em políticas econômicas e fiscais orientadas à estimulação de economias produtivas e sustentáveis que não agridam ou destruam o Meio Ambiente e a Saúde, frente às políticas financeiras de caráter exclusivamente especulativo e acumulativo que não criam riqueza nem emprego, e colocam seus capitais em paraísos fiscais.

Contudo, como toda política pública, é necessário assegurar que seus processos de implementação sejam transparentes, participativos, interativos e pautados em valores éticos e democráticos. Para isso, conforme reiteram Moraes e Batalloso (2017), a complexidade e a transdisciplinaridade atuam como conceitos fundamentais no estabelecimento e na implantação de políticas públicas mais condizentes com as necessidades humanas e planetárias. Através do diálogo entre as diferentes áreas do conhecimento, alcança-se uma análise mais efetiva e multidimensional.

Pensando nisso, o presente trabalho foi motivado a partir de alguns questionamentos sobre a política do ICMS-E e sua aplicação no Rio Grande do Sul. Tais questionamentos tornaram-se **perguntas de pesquisa** norteadoras, a saber: 1. Como o ICMS Ecológico pode contribuir para a gestão ambiental no Brasil?; 2. Como se deu a implementação do ICMS Ecológico no Rio Grande do Sul? Como a política gaúcha se diferencia dos demais estados?; e 3. Quais são as possíveis limitações do ICMS Ecológico como instrumento de incentivo à preservação ambiental no RS?

Em busca de respostas para tais questionamentos, foram estabelecidos os seguintes **objetivos gerais** da pesquisa: analisar a abordagem da iniciativa do ICMS Ecológico como política pública ambiental no estado do Rio Grande do Sul, investigando quais são os objetivos propostos e como ela se diferencia das políticas implementadas pelos outros estados brasileiros; e contribuir para a pesquisa e para a discussão teórica e metodológica acerca de políticas públicas ambientais a partir de uma abordagem geográfica analítica.

Para alcançar os objetivos propostos, foram elencados os seguintes **objetivos específicos**: avaliar as possíveis contribuições da política do ICMS Ecológico para a preservação ambiental; identificar, por meio de pesquisa documental, as principais características das políticas de ICMS Ecológico implementadas nos estados brasileiros; analisar, através da pesquisa bibliográfica e documental, o processo de implementação do ICMS Ecológico no estado do Rio Grande do Sul e seus desdobramentos; e comparar a política do ICMS Ecológico aplicada no Rio Grande do Sul com as políticas correspondentes de outros estados do Brasil que adotam o mesmo modelo, por meio de uma análise dos critérios, indicadores e resultados alcançados, visando destacar as diferenças, as semelhanças

e as lições que podem ser aprendidas para aprimorar a efetividade das políticas de preservação ambiental em nível estadual.

Para fins de organização, o presente trabalho é dividido em quatro momentos distintos. Inicialmente, é apresentada a metodologia adotada para atender aos objetivos de pesquisa, compreendendo três etapas. A primeira etapa consiste na revisão da literatura e na análise teórica, que fundamentam o segundo momento desta monografia. A segunda e a terceira etapa abrangem a análise documental da política de ICMS-E no Brasil e no Rio Grande do Sul, respectivamente, detalhando os critérios adotados e os desdobramentos da política.

O segundo momento engloba discussões iniciais sobre conceitos essenciais para o desenvolvimento do trabalho, como políticas públicas, seus processos e os instrumentos necessários para garantir políticas mais efetivas e socialmente justas. Seguindo esse fio, também são discutidos o papel do geógrafo como ator nos estudos de políticas públicas, juntamente com uma breve análise sobre como os conceitos geográficos de território, Estado e poder influenciam a dinâmica política. Adicionalmente, é feito um resgate histórico dos principais eventos sociopolíticos que moldaram o avanço da discussão ambiental global, trazendo foco para como tais tendências – unidas ao contexto político – refletiram na política ambiental brasileira.

O terceiro momento concentra-se na análise do ICMS-E no Brasil e no Rio Grande do Sul. Aqui, são exploradas as potencialidades do ICMS-E como política pública ambiental em um contexto amplo, assim como as diferentes interpretações e aplicações da política pelos estados brasileiros. Em particular, é realizada uma análise detalhada do ICMS-E gaúcho, examinando os critérios adotados pelo estado e suas semelhanças e diferenças em relação a outros estados brasileiros. Finalmente, o último momento reúne os resultados encontrados e as considerações que concluem a trajetória deste trabalho.

## **2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Os procedimentos metodológicos empregados na elaboração do presente trabalho estão estruturados em três etapas distintas, sendo a primeira a revisão da literatura e a análise teórica, ou *discussões iniciais*; a segunda a *análise nacional* de documentos que tratam da temática em questão; e a terceira, por fim, a *análise local* do ICMS-E no estado do Rio Grande do Sul. A primeira etapa, ou *discussões iniciais*, consiste na revisão da literatura e na análise teórica, fundamentadas na busca, na leitura, na interpretação e na análise de autores que se dedicam para contribuir com a pesquisa nas áreas de políticas públicas, meio ambiente

e geografia. Autores como Souza (2006) e Moraes e Batalloso (2017) forneceram ideias valiosas sobre políticas públicas. Além disso, autores como Mello-Théry (2011), Serpa (2011), Rodrigues (2014), Fernandes (2015) e Teixeira (2016) contribuíram com reflexões sobre o papel do geógrafo dentro das políticas públicas. Para compreender a relação entre Estado, poder e território, recorreu-se a conceitos fundamentais da geografia apresentados por autores como Milton Santos (2004), Bertha Becker (1983) e Iná Elias de Castro (2009). A leitura e a inter-relação das obras contribuíram não somente para embasar teoricamente o projeto, mas também para fomentar o debate acerca desse tema. Ademais, essa etapa também foi relevante para a contemplação dos objetivos gerais deste trabalho, assim como para auxiliar na fundamentação teórica necessária para alcançar os demais objetivos propostos.

A segunda etapa, *a análise nacional*, se propõe a reunir, em forma de quadro síntese, informações relevantes acerca da implementação da política do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. Para isso, foram levantadas informações legais a partir de leis, decretos e normas estaduais, assim como relatórios técnicos, cartilhas informativas e outros elementos de acesso à informação disponibilizados pelo governo dos estados ou pelos órgãos responsáveis pela condução da política.

O processo de busca por esses documentos envolveu uma pesquisa dinâmica em diversas ferramentas, como o Portal da Legislação do governo federal, os Portais da Legislação estaduais, o *LegisWeb* e outros recursos de pesquisa legal. Para isso, foram utilizadas palavras-chave como "ICMS", "ICMS Ecológico" e "ICMS Verde", além do número de atos específicos. Ademais, as palavras-chave também foram aplicadas diretamente nos portais dos governos estaduais e de órgãos competentes, como as Secretarias da Fazenda e do Meio Ambiente, visando encontrar outras informações ou documentos relevantes. Essa etapa metodológica objetiva contribuir para a solução da primeira pergunta norteadora: "*Como o ICMS Ecológico pode contribuir para a gestão ambiental no Brasil?*", assim como para alcançar parte dos objetivos específicos listados no item 1 deste trabalho.

Por fim, *a análise local*, busca aprofundar os conhecimentos teóricos e práticos acerca do ICMS Ecológico no estado do Rio Grande do Sul. Aqui, serão avaliados de forma mais aprofundada as características da legislação instituída pelo governo do estado e como os órgãos responsáveis aplicam e gerenciam a lei. Além disso, pretende-se, a partir da análise, expor algumas discussões, visando contribuir para um melhor entendimento do impacto e da eficácia dessa política no contexto estadual. Dessa forma, tanto para a etapa da *análise nacional*, quanto para a *análise local*, o procedimento metodológico definido foi a Análise Documental.

Conforme destacado por Richardson (2017, p. 248), a Análise Documental é uma abordagem metodológica de investigação científica que “consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”. Em outras palavras, a Análise Documental fundamenta-se na análise de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que abrem espaço para serem reexaminados, na busca de novas interpretações e críticas (Godoy, 1995).

Pensando nisso, a fim de analisar, sob novas visões e perspectivas, a iniciativa do ICMS-E no Brasil e, mais especificamente, no estado do Rio Grande do Sul, foi realizada uma extensa revisão documental e bibliográfica a partir de informações de domínio público, como legislações, relatórios técnicos, trabalhos científicos e portais de transparência e de acesso à informação.

Isso posto, o processo de pesquisa documental se desdobra em duas etapas essenciais: a análise preliminar e a análise propriamente dita. A análise preliminar serve como uma etapa introdutória, visando primariamente à compreensão dos conceitos expressos e à contextualização da natureza dos elementos em questão. Isso inclui a reunião dos materiais, a primeira leitura e a inter-relação entre os documentos coletados, passando pela ritualística de identificação do contexto (histórico, geográfico ou político), dos autores, da autenticidade e confiabilidade do texto, da natureza e dos conceitos-chave (Cellard, 2008).

Por outro lado, a análise propriamente dita representa o momento em que o pesquisador extrai as informações fundamentais do objeto de estudo, que auxiliarão na solução dos objetivos propostos pela pesquisa. Aqui, o pesquisador propõe-se “a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos” (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009).

A análise preliminar, de acordo com o pensamento de Cellard (2008), envolve o estudo do contexto, do autor ou os autores, da autenticidade e a confiabilidade do texto, da natureza do texto, dos conceitos-chave e da lógica interna do texto. A análise propriamente dita consiste na obtenção de informações significativas que irão possibilitar a elucidação do objeto de estudo e contribuir na solução dos problemas de estudo propostos. (Lima Junior *et al*, 2021, p.45).

Outro elemento importante a ser definido quanto à Análise Documental é o seu objeto. Dentro da pesquisa documental, são duas as principais fontes utilizadas: as escritas e as iconográficas. Entre as fontes escritas, podemos citar como exemplo documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos, fontes estatísticas, entre outros. Já as fontes iconográficas abrangem documentação por imagem, estampas, desenhos, pinturas e outros

elementos visuais e culturais (Lakatos e Marconi, 2003). Ou seja, documentos são “toda e qualquer fonte sem tratamento analítico” (Lima Junior *et al*, 2021).

Assim, a presente pesquisa baseou-se, sobretudo, em fontes escritas, entre elas: leis, decretos, normas, resoluções e portarias (estaduais e federais); páginas oficiais de instituições estaduais e federais; arquivos de acesso à informação; e documentos e relatórios técnicos produzidos por instituições de governo. Ao longo da redação da pesquisa, as fontes exatas consultadas são elucidadas, dentro do escopo específico de sua análise.

À vista disso, o presente trabalho se enquadra em uma pesquisa de natureza qualitativa. Segundo Minayo (2002, p.21), a pesquisa qualitativa se preocupa com “um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes (...) que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Nesse sentido, Richardson (2017) demonstra que o pesquisador qualitativo emprega um raciocínio complexo, multifacetado e interativo, que envolve tanto processos indutivos quanto dedutivos. Isso ocorre de forma iterativa, indo da coleta e análise de dados à reformulação do problema e retornando.

Embora em alguns momentos trabalhou-se com informações numéricas, como os dados de repasses fiscais e a área de determinados municípios, as análises realizadas com base nesses e em outros documentos são predominantemente qualitativas. Isso está alinhado com a abordagem sugerida por Creswell (2007, p.35), que destaca que o pesquisador qualitativo “coleta dados emergentes de forma aberta, com o objetivo principal de desenvolver temas a partir desses dados”.

Seguindo os procedimentos metodológicos descritos nessa seção, os próximos capítulos envolvem o desenvolvimento, as discussões e as considerações da presente pesquisa.

### **3. DISCUSSÕES INICIAIS**

#### **3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES, PROCESSOS E INTERDISCIPLINARIDADE**

Tratar sobre políticas públicas pode ser um desafio, visto que são diversas as correntes do pensamento sobre o tema, não sendo possível elencar uma definição única ou superior. Os estudos em política pública ganharam maior destaque entre as décadas de 1960 e 1970, surgindo a partir de um campo de estudo dentro da Ciência Política. Segundo Souza (2006), quatro pioneiros na área foram H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, sendo a teoria de Laswell uma das mais conhecidas atualmente. Laswell introduziu o conceito de *policy analysis* (análise de políticas públicas) como forma de integrar a prática e a teoria política, promovendo a aproximação do conhecimento acadêmico e científico às ações

empíricas do governo. Essa abordagem estabeleceu uma relação dialógica entre a academia, a esfera política e os demais agentes envolvidos (Souza, 2006; Torres, 2019).

Dentro dessa abordagem, Vianna Jr entende a política pública como

(...) uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, atingir alguma finalidade. Esta definição, agregando diferentes ações governamentais introduz a idéia de planejamento, de ações coordenadas. Entretanto, as ações classificadas como políticas públicas são realizadas por diferentes organismos governamentais, nem sempre articulados entre si (Vianna Jr., *apud* Vallejo, 2009, p. 16).

O caráter de processos e de planejamento exposto pelo autor retoma uma das principais características que diferencia a política pública de uma simples decisão política. Enquanto as decisões políticas são circunstanciais e rotineiras dentro de um cenário político, as políticas públicas são resultado de um planejamento, realizado por um longo período de tempo, com o objetivo de atender a demandas sociais (Vallejo, 2005; Peccatiello, 2011). Sendo assim, a política pública está localizada em uma esfera superior ao da decisão política, pois sua implementação compreende uma série de ações sistematizadas, empregadas por diferentes setores da sociedade.

Nessa mesma linha, Souza (2006, p.26) resume a política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Nesse sentido, os processos que envolvem a implementação de uma política pública transcendem a mera ação isolada do Estado, abrangendo todas as fases que a antecedem e a sucedem. Isso compreende desde o processo de formulação, com a elaboração de planos, programas e projetos, até a sua implementação, acompanhamento e avaliação subsequente. Com isso, para que a política pública alcance o resultado esperado, é necessário que todas as etapas estejam integradas (Torres, 2019).

No que tange a seus atores, Abreu (1993, *apud* Vieira e Bredariol, 1998) postula que políticas públicas “são mediações político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões (economia, política, cultura etc.) e são implementadas pelos atores políticos através de instituições públicas” (Abreu, 1993, *apud* Vieira e Bredariol, p. 78, 1998). Aqui, os atores em política pública assumem um papel relevante, uma vez que exercem, direta ou indiretamente, influência sobre todas as etapas do processo, atuando desde a formulação, a decisão e até a fiscalização. Importante destacar que diferentes atores representam diferentes pesos na maneira como as políticas públicas são moldadas, não podendo descartar a influência dos

interesses de grupos hegemônicos nas relações de poder dentro do território, moldando assim o cenário político em um determinado momento (Vallejo, 2005; Peccatiello, 2011).

Ao discutir política, é inevitável abordar as relações de poder que permeiam as interações sociais, muitas vezes limitando a participação política e favorecendo a reprodução das desigualdades e a manutenção de posições de privilégio. Por essa razão, “(...) o planejamento, a implementação e a avaliação das Políticas Públicas são de extraordinária complexidade, já que o poder, como fenômeno social, é algo muito complexo e transversal que atravessa todas as instituições e relações humanas” (Moraes e Batalloso, 2017, p.45).

Conforme Peccatiello (2011), a partir da década de 1980, há uma mudança no sentido empregado à política, assim como às políticas públicas. Nesse contexto, o termo “público” deixou de ser restrito ao Estado, visto que atores como a sociedade civil e o setor privado tornaram-se partes integrantes do processo. Gudynas (2019) reforça essa ideia ao afirmar que o significado de políticas públicas transcende as ações e as medidas do Estado, considerando a sociedade como um todo como um fator decisivo na criação e na implementação de políticas. Isso, contudo, não exclui a atuação do Estado como centralizador das políticas públicas, “(...) pois aquelas sempre dependem dos marcos normativos, das regulamentações etc., e em vários casos estão substancialmente nas mãos dos governos” (Gudynas, 2019, p. 248).

Ao envolver múltiplos atores, a teoria geral da política pública une diversos campos de visão distintos e, muitas vezes, divergentes. Conforme argumenta Souza (2006), a política pública deve buscar entender as inter-relações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade, com isso acaba se tornando objeto de estudo de diversas disciplinas, como a economia, a ciência política, a sociologia, a antropologia, a geografia, entre outras. Dessa maneira, a política pública acaba se tornando, essencialmente, um campo de estudo multidisciplinar, que se beneficia da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade.

Como ressaltado por Teixeira (2016), a política pública, embora seja um campo de estudo específico na Ciência Política, também assume uma natureza interdisciplinar, com fronteiras permeáveis entre as ciências sociais. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que tais políticas estarem inseridas no âmbito de uma díade conceitual, entre Estado e Sociedade (Teixeira, 2016). Já Moraes e Batalloso (2017) reforçam a importância do diálogo e da transdisciplinaridade na formulação e no acompanhamento das políticas públicas. Segundo os autores, a transdisciplinaridade trabalha as interações disciplinares e as inter-relações entre as diferentes áreas do conhecimento, trazendo também o caráter da epistemologia do sujeito, que surge a partir do diálogo entre as diferentes áreas do conhecimento.

Para Paulo Freire (1970), o diálogo é uma exigência existencial, que não deve se limitar a um simples ato de transferir ideias superficiais de um sujeito para outro, nem se tornar uma mera troca de ideias consumíveis; mas sim como um encontro profundo no qual os sujeitos se solidarizam, combinando reflexão e ação direcionadas para a transformação e a humanização do mundo. Dessa forma, o diálogo entre atores e entre as diferentes áreas do conhecimento são importantes para alcançar análises integradoras e múltiplas. Dentro dessa discussão, conclui-se que

(...) é preciso reconhecer a dinâmica envolvendo, tanto o planejamento das políticas, bem como sua implementação ou mesmo sua avaliação, como um sistema complexo, onde conteúdos, atores, contextos e respectivos efeitos funcionam de modo articulado, interligado, a partir de uma complexidade organizacional estruturante que tece a trama que envolve todos esses elementos. É preciso que exista uma coerência interna entre meios e fins, entre os conteúdos e estratégias que subsidiam o planejamento, os processos e os resultados a serem obtidos, pois sabemos que o todo está contido nas partes e as partes no todo (...) (Moraes e Batalloso, 2017, p. 49).

Esse trabalho, contudo, não necessariamente envolve práticas transdisciplinares, uma vez que tende para conceitos epistemológicos da ciência geográfica. Todavia, é evidente a importância de explorar novas perspectivas para a formulação de políticas públicas, especialmente no contexto do ICMS-E, que muitas vezes se limita a análises econômicas e jurídicas. Assim, apesar desta pesquisa realizar uma análise específica, reconhece-se a necessidade da colaboração futura com investigações e perspectivas que abarquem uma variedade de campos do conhecimento científico e humano.

Esse breve resgate de conceitos e de definições de políticas públicas buscou expor as diferentes abordagens acerca do tema, a fim de formar um conceito múltiplo a partir do diálogo entre diferentes autores, destacando algumas características comuns ao conceito: o planejamento, a intencionalidade, a inter-relação e a pluralidade de atores, bem como a inter e transdisciplinaridade.

### 3.2. A GEOGRAFIA E AS SUAS CONTRIBUIÇÕES NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto à ciência geográfica, diversos autores buscam estabelecer quais são as contribuições dessa ciência dentro dos processos que envolvem as políticas públicas. Entre eles, destacam-se os estudos de Mello-Théry (2011), Serpa (2011), Rodrigues (2014), Fernandes (2015) e Teixeira (2016).

Serpa (2011) evidencia que a dimensão espacial é uma característica distintiva do conhecimento geográfico, fundamental para compreender as formas de distribuição geográfica de programas, de planos e de projetos pelo território nacional, assim como suas implicações nas desigualdades regionais. Nesse contexto, é importante destacar também as contribuições que abrangem a articulação entre diferentes escalas e recortes temporais, muitas vezes negligenciada no contexto das políticas públicas que envolvem a participação de diferentes níveis de governo no país.

Rodrigues (2014) argumenta na mesma linha, definindo o papel do geógrafo como “intelectual crítico capaz de contribuir para o debate, destacando a dimensão espacial dos problemas públicos e os arranjos espaciais que resultam de tais decisões e ações” (Rodrigues, 2014, p. 153). Nesse contexto, cabe ao geógrafo entender e analisar as razões por trás do desenho de uma política pública, identificando seus potenciais conflitos, investigando sua trajetória e examinando o papel dos diversos atores, sendo eles indivíduos, grupos e instituições, que estão envolvidos na tomada de decisão e serão impactados pela política pública (Rodrigues, 2014).

Ao discutir a dimensão espacial, Fernandes (2015) expõe uma variedade de tópicos que emergem dessa abordagem, incluindo participação popular, integração entre políticas públicas, interesalaridade, zoneamento e regionalização, além de variáveis como poder, região, cultura, identidade e cidadania. Portanto, nesse cenário, o geógrafo é

(...) um profissional capaz de fazer uma leitura espacial do mundo atual, revelando as contradições entre os discursos e a realidade e propondo estratégias que beneficiem a coletividade e a justiça espacial. O diferencial dos geógrafos é apreender a sociedade a partir do espaço geográfico, o que fornece uma abordagem integradora dos fatos sociais (Fernandes, 2015, p. 27).

Dessa forma, a perspectiva da ciência geográfica distingue o território como elemento norteador dentro das políticas públicas. Segundo Mello-Théry (2011, p.12), os geógrafos “concentram-se majoritariamente no estudo daquelas que influenciam o espaço e que objetivam a sua própria gestão, seja nas ambientais, urbanas, rurais ou regionais”. Nesse contexto, o Estado atua como uma das principais instâncias de poder dentro do território, da mesma forma como o território é base de poder para o Estado (Teixeira, 2016). Esse, por sua vez, detém a autoridade necessária para tornar válidas as políticas para toda a população (Mello-Théry, 2011).

Apesar do Estado por muito tempo ter sido considerado o grande agente da produção do espaço, a crise do Estado-nação e a perspectiva neoliberal de Estado mínimo “tem levado analistas a aproximarem-se de um objeto mais amplo e mais flexível em geografia política,

qual seja o da multidimensionalidade do poder e da gestão do território” (Ruckert, 2005, p. 83). Para Becker (1983, p.7),

face à multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora da geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais. No momento em que se retorna à análise das relações de poder (...) o território volta a ser importante, não mais apenas como espaço próprio do Estado-Nação, mas sim dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa. O território é um produto “produzido” pela prática social, e também um produto “consumido”, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social

Certamente, é possível notar mudanças significativas no papel do Estado ao longo da história. Para Rodrigues (2014, p.154), a autonomia plena do Estado nas decisões políticas pode ser questionável, principalmente na “(...) distinção entre as atribuições que cabem ao poder público e aquelas passíveis de ser desempenhadas pelo mercado”. Todavia, apesar de sua influência global e de sua representatividade nacional terem se tornado menos significativas, o Estado ainda é expressivo nas escalas regionais e locais, pois atua de forma funcional na regulação econômica, agindo tanto em prol da competitividade e do lucro do mercado, quanto na imposição de regras para mitigar os riscos dos acordos, com centralidade territorial (Saquet e Sposito, 2008 *apud* Teixeira, 2016).

Entretanto, ele não pode ser visto como agente único em relação ao poder político, uma vez que a multidimensionalidade do poder e da gestão do território atribuem a outros atores força e influência sobre os fenômenos políticos (Teixeira, 2016). Conforme destacado por Milton Santos (2004), diferentes forças incidem sobre a ação do Estado, sendo elas internas ou externas. Nesse contexto, o Estado exerce um papel intermediário entre as forças externas e os espaços chamados a repercutir localmente essas forças. Esse papel, contudo, não é passivo, já que ao acolher influências externas, ele as modifica e as deforma, adaptando sua importância, direção e até mesmo natureza. Isto significa “(...) que a reorganização de um subespaço sob a influência de forças externas depende sempre do papel que o Estado exerce” (Santos, 2004, p. 226).

Portanto, a organização específica do Estado em um determinado espaço geográfico é o que determina sua centralidade territorial. Isso significa que o Estado possui uma posição de destaque e influência nesse espaço em comparação com outros atores. Em outras palavras, a centralidade territorial do Estado lhe confere uma capacidade de organização e de intervenção superior aos demais atores presentes nesse mesmo território (Castro, 2009).

De acordo com Milton Santos (2004), o território é considerado um conceito primordial que precede o espaço. Para o autor, o espaço é configurado pela maneira como as

peças utilizam e se apropriam do território. Portanto, o território não deve ser visto apenas como uma delimitação física imposta pelo Estado, mas sim como um produto das interações sociais e das relações de poder ao longo do tempo. Essa perspectiva sugere que o território é constantemente moldado e transformado por uma variedade de atores sociais que territorializam suas ações, refletindo interesses e relações de poder em constante evolução (Saquet e Silva, 2008).

Pensando nisso, as políticas públicas não devem ser vistas isoladamente como ações do Estado, mas sim como um processo dinâmico e relacional que envolve uma complexa interação entre o Estado e a sociedade. Essa interação é permeada por uma série de implicações sociais, políticas, culturais, econômicas, históricas e espaciais, refletindo uma realidade multifacetada e contraditória (Fernandes, 2015). Reconhecer essa complexidade é essencial para uma abordagem mais abrangente e eficaz no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas que atendam às necessidades e às demandas da sociedade de forma mais adequada e inclusiva.

Diante da complexidade das políticas públicas, é evidente que essas não apenas moldam o espaço físico, mas também são moldadas por ele. A análise dessa interação entre a dimensão espacial e as políticas públicas revela não apenas a distribuição geográfica de recursos e de ações governamentais, mas também os discursos e as intenções subjacentes que muitas vezes se chocam e se contradizem (Fernandes, 2015). Assim, compreender essa dinâmica espacial é fundamental para decifrar os jogos políticos, em que objetos, ações e agentes ocupam posições estratégicas, delineando os rumos da governança e suas consequências para a sociedade.

### 3.3. POLÍTICA AMBIENTAL: O BRASIL NO CONTEXTO INTERNACIONAL

A relação entre o ser humano e a natureza é um fio condutor na narrativa da história, mas essa conexão nem sempre foi a mesma ao longo dos séculos. Inicialmente, conforme Milton Santos destaca em “A natureza do espaço” (2003), o ser humano era visto como um agente criador na natureza, embora permanecesse subordinado às leis e às vontades do meio natural. No entanto, com a introdução da técnica (*ver* Santos, 2003), essa relação passou por uma transformação fundamental: o ser humano deixou de ser subordinado para tornar-se autônomo, dotado de um poder significativo de influência e de intervenção no ambiente.

Ao considerar que “a principal forma de relação entre o homem e a natureza, ou melhor, entre o ser humano e o meio, é dada pela técnica” (Santos, 2003, p.29), torna-se

evidente que o uso cada vez mais complexo e organizado da técnica teve um impacto profundo na relação entre ser humano e natureza. Essa nova dinâmica é agora fundamentada na dominação e na posse do meio natural para a extração de recursos. Em outras palavras, “a partir do momento em que as atividades produtivas do homem adquiriram uma forma organizada, o crescimento da atividade econômica esteve sempre associada a um aumento no uso dos recursos” (Magrini, 2001, p.1).

A Revolução Industrial do século XVIII, na visão de diversos autores (Magrini, 2001; Pott e Estrela, 2017), representa um marco crucial na transformação da relação entre o ser humano e a natureza. Essa mudança foi de uma dependência harmônica para uma relação marcada pelo extrativismo e pelo uso indiscriminado de recursos. Magrini (2001) argumenta que tal transformação foi impulsionada pelo modelo cada vez mais complexo, tanto tecnologicamente quanto organizacionalmente, fundamentado no uso massivo de recursos materiais como carvão, ferro e petróleo, adotado pela emergente sociedade industrial.

No entanto, as consequências ambientais desse aumento acelerado da complexidade na produção industrial e, conseqüentemente, na apropriação de recursos, só se tornaram pauta de discussão três séculos após a primeira mecanização, no final da década de 1960, em resposta a incidentes de poluição atmosférica e à contaminação de recursos hídricos causados pela atividade humana (Pott e Estrela, 2017). Esses eventos marcaram o início da formulação das primeiras regulamentações ambientais locais, como a Lei do Ar Puro na Inglaterra (1956), assim como outras legislações voltadas para a regulamentação e para a avaliação da qualidade ambiental na América do Norte e em outras nações da Europa Ocidental (Pott e Estrela, 2017).

As novas tendências na política ambiental não se manifestaram de forma uniforme em todos os países. Contudo, conforme Magrini (2001, p.3), “é possível identificar um fio indutor que veio moldando estas políticas de forma semelhante”. No Brasil, a evolução da política e da gestão ambiental ocorreu, em grande parte, de maneira alinhada com o contexto internacional e com as demandas do movimento ambientalista (Magrini, 2001; Peccatiello, 2011). Entretanto, a evolução da política ambiental brasileira apresenta particularidades, que serão discutidas neste capítulo, juntamente ao cenário internacional.

Até a década de 1970, a política ambiental seguia uma perspectiva essencialmente utilitarista, modelo em que a natureza é valorada com base em sua utilidade para o ser humano (Gudynas, 2019). O Brasil seguiu o mesmo rumo, apresentando políticas setorizadas, que viam o ambiente como fonte de matéria-prima em um cenário transitório entre rural e urbano (Gusmão e Pavão, 2020).

No entanto, a partir da década de 70, a emergência da pauta ambiental ganhou impulso não apenas devido à pressão popular por respostas às catástrofes ambientais recorrentes, mas também por eventos significativos, como foi o caso da publicação do relatório “*The Limits of Growth*” [Os Limites do Crescimento] pelo Clube de Roma em 1972 (Pott e Estrela, 2017). Esse relatório explorou diversos cenários a partir de tendências matemáticas, concluindo que “se continuassem, a longo prazo, as mesmas taxas de crescimento demográfico, industrialização e utilização de recursos naturais, inevitáveis efeitos catastróficos ocorreriam em meados do próximo século” (Lemos, s.d, p.1). Diante dessas projeções, o relatório defendeu a necessidade imperativa de uma política global de contenção imediata do crescimento, conhecida como “Crescimento Zero”.

A publicação do Clube, embora tenha marcado um ponto crucial na história ambiental ao levantar questionamentos sobre os modos de produção da época, não escapou de críticas de estudiosos. Além da instabilidade dos modelos matemáticos utilizados, a política do Crescimento Zero foi duramente contestada, sendo vista como uma condenação dos países do terceiro mundo ao subdesenvolvimento econômico e à pobreza (Lemos, s.d.). Apesar dessas críticas, o estudo não apenas influenciou decisivamente as discussões na Conferência de Estocolmo, como também trouxe uma atenção significativa à temática ambiental dentro da comunidade científica e política. De maneira pioneira, relacionou problemas ambientais com questões sociais, estabelecendo um diálogo importante entre ambas as esferas (Lemos, s.d.).

Apoiado nisso, no mesmo ano, Estocolmo sediou um dos acontecimento-chave da época: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – que, por meio da Declaração de Estocolmo, propôs uma nova forma de se pensar o desenvolvimento, o chamado “Ecodesenvolvimento” (Pott e Estrela, 2017). Embora tenha buscado introduzir uma nova perspectiva nas relações entre seres humanos e meio ambiente, a Declaração não se aprofundou no debate de questões éticas relacionadas aos direitos da natureza, apenas destacando que a preservação ambiental deve atender tanto às necessidades presentes quanto às futuras da humanidade (Gudynas, 2019).

Assim, os acontecimentos da década de 70 desencadearam ações em diversos países, incluindo o Brasil. Em resposta aos compromissos firmados durante a Conferência, o Brasil adotou medidas baseadas no controle da poluição industrial e estabeleceu a Secretaria Especial do Meio Ambiente por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Essa secretaria foi encarregada do “trabalho de criação e atualização do marco regulatório da área ambiental” (Brasil, 2022) a nível nacional. Paralelamente, outros órgãos de competência estadual também foram fundados (Magrini, 2001).

As ações políticas da época, contudo, ainda eram limitadas em razão do conflito evidente entre conservação e progresso, influenciadas pelo nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Conforme Peccatiello (2011), a crescente urbanização e a expansão das regiões metropolitanas brasileiras tornaram o acesso a recursos naturais escasso, o que manifestou a necessidade de uma política ambiental preventiva por meio da ordenação territorial.

A partir disso, na década de 1980, observou-se uma transição nos paradigmas das políticas ambientais globais, em uma tentativa de abandonar abordagens corretivas para adotar estratégias mais preventivas, através de instrumentos de comando e controle (Magrini, 2001). No contexto brasileiro, essa mudança se manifestou com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) por meio da Lei Federal nº 6.938, datada de 31 de agosto de 1981, e do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985. A PNMA apresentou inovações no contexto nacional, pois não apenas almejava a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental no país (Brasil, 1981), mas também estabelecia a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Até o presente momento, essas entidades continuam a desempenhar um papel importante no processo de Licenciamento Ambiental, definindo as diretrizes para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) (Pott e Estrela, 2017).

No fim da década de 1980, um marco significativo na agenda ambiental internacional foi a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Sob a liderança da então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, o documento ficou conhecido como “Relatório Brundtland”. Esse relatório, fruto de uma intensa pressão internacional relacionada às questões ambientais, propôs uma abordagem crítica às práticas de exploração indiscriminada de recursos naturais em busca de progresso econômico. O conceito central apresentado, denominado “Desenvolvimento Sustentável”, destaca-se por sua visão de equilíbrio entre as necessidades do presente e a preservação, sendo definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, p. 46, 1991).

Em 1988, um ano após a divulgação do “Relatório Brundtland”, o Brasil promulga a nova Constituição Federal em meio a um cenário preocupante, em que a “(...) desigualdade de renda e as distorções do crescimento se refletem na condição espacial” (Piccatiello, 2011, p. 75). Assim, a Constituição buscou reforçar aspectos da política ambiental brasileira, pautada pelo conceito de desenvolvimento sustentável. O Artigo 225 destaca 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, 1998).

Além disso, a Constituição também estabeleceu maior autonomia e responsabilidades para os municípios, como a obrigatoriedade da formulação do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes ou para cidades inseridas em áreas de influência de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, entre outras condições (Brasil, 1998).

A partir da relevância dos eventos observados na década de 1980, a década subsequente testemunhou a emergência de novos atores e de novos instrumentos no âmbito ambiental. Diante dos conflitos entre sociedade civil, poder público e iniciativas privadas que caracterizaram a última década, as políticas implementadas nos anos 1990 buscaram abordagens com enfoque integrador, destacando a necessidade de uma nova agenda ambiental entre as nações.

Nesse contexto, eventos internacionais de caráter eco diplomático, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) no Rio de Janeiro (Rio-92) e a terceira Conferência das Partes (COP-3) na cidade de Quioto (1997), destacaram-se ao estabelecer acordos entre os países participantes, comprometendo-se com causas ambientais através de tratados como a Agenda 21 e o Protocolo de Quioto.

No entanto, o século XXI vem testemunhando um gradual retrocesso na abordagem da temática ambiental, tanto em escala mundial quanto nacional. Em 2002, a Rio+10, realizada em Johannesburgo, África do Sul, foi considerada um fracasso por Organizações não Governamentais (ONGs) e entidades ambientalistas, uma vez que pouco foi efetivamente feito para abordar os problemas existentes: “Legítimo concluir que Johannesburgo em nada acrescentou ao Regime Internacional de Meio Ambiente” (Guimarães e Fontoura, 2014, p.25). Dez anos depois, em 2012, a Rio+20 manteve o título de “fracasso anunciado”, pois não resultou em nenhuma decisão ou tratado inédito, limitando-se à renovação dos acordos e dos compromissos políticos existentes até então (Guimarães e Fontoura, 2014).

De acordo com Gusmão e Pavão (2020), o período compreendido entre 1990 e 2010 no Brasil foi caracterizado por uma intensa descentralização na gestão ambiental, resultado da transferência de maiores responsabilidades para os municípios. Nesse contexto, a influência do pensamento neoliberal, promovido por agentes econômicos, também se fez sentir, promovendo uma fase de desregulamentação da política ambiental. Essa abordagem baseou-

se em ferramentas como certificação ambiental, autorregulação, licenciamento autodeclaratório, mercado de créditos de carbono e licenças intercambiáveis.

Apesar dos avanços significativos na agenda climática brasileira, notadamente com a promulgação da Política Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (2016) e da Lei nº 13.089/15, que aprovou o Estatuto da Metrópole, também se observam retrocessos. Segundo Gusmão e Pavão (2020), setores alinhados às ideologias liberais na economia têm buscado notavelmente a flexibilização das regulamentações ambientais, seguindo uma ótica antipreservacionista e privatista.

Por fim, para marcar esse momento de ruptura dos avanços na agenda ambiental, é importante destacar os resquícios deixados pelo Governo Bolsonaro e pela atuação de Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Gusmão e Pavão (2020, p. 271) destacam que

(...) parece admissível afirmar que a Ricardo Salles teria sido incumbida a missão de coordenar as ações visando à desconstrução do sistema ambiental federal. Essa desconstrução não é, portanto, consequência de ações isoladas, desconexas ou simplesmente alucinadas. Ao contrário, essas ações formariam parte de um conjunto estruturado, cuja origem é o próprio Poder Executivo e não o MMA.

Ao revisitar a trajetória da política ambiental brasileira, fica evidente que, apesar dos avanços conquistados – principalmente a partir da década de 70 —, ainda se enfrentam desafios significativos. A agenda socioambiental permanece marginalizada em muitos aspectos, sujeita a restrições políticas e econômicas que limitam seu desenvolvimento pleno. Além disso, observa-se uma preocupante tendência de flexibilização das leis ambientais, muitas vezes em favor de interesses econômicos mais imediatos. Essa dinâmica sugere a necessidade urgente de um compromisso renovado com a ética ambiental, especialmente diante dos desafios impostos pela política liberal no Brasil.

## **4. O ICMS ECOLÓGICO**

### **4.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO**

Conforme destacado na última seção deste trabalho, é sabido que o Artigo 225 da Constituição Brasileira estabelece que todos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a qualidade de vida, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações.

Com base nesse princípio, a preservação ambiental e a manutenção de um meio ambiente saudável são consideradas metas incontestáveis, que devem ser compreendidas

como prioritárias, segundo argumenta Scaff e Tupiassu (2007). Nesse contexto, o ICMS Ecológico surge como uma política alternativa, propiciando a intervenção direta do poder estadual na administração municipal. Esta intervenção, guiada por indicadores, visa conduzir as práticas municipais em direção à situação ambiental desejada (Brito e Marques, 2017).

O art. 158, inciso IV, da Constituição Federal brasileira determina que vinte e cinco por cento (25%) 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 (ICMS) sejam repassados aos municípios, a partir de critérios definidos no parágrafo único do dispositivo:

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencente 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, realizados em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (Brasil, 1988, art. 158).

Ou seja, dentro desses 25%, no mínimo  $\frac{3}{4}$  do montante deve ser distribuído entre os municípios com base no valor adicionado nas operações realizadas dentro do território municipal (Brasil, 1988). De acordo com Scaff e Tupiassu (2007), essa lógica de repartição da receita do ICMS beneficia municípios com maiores capacidades econômicas, que já possuem grandes receitas provenientes do comércio e da prestação de serviços.

Por outro lado, fica a critério do estado a definição dos parâmetros para a distribuição dos  $\frac{1}{4}$  restantes da receita do ICMS. Muitos estados optam por adotar múltiplos critérios, que se ajustam à diversidade de atividades realizadas em seus territórios, alinhados às necessidades estratégicas da gestão territorial. Tais critérios abrangem indicadores relacionados à saúde, como o gasto *per capita* nessa área ou o índice inverso de mortalidade infantil; aspectos demográficos, contemplando a população total dos municípios; indicadores educacionais, como o total de alunos atendidos, índice de permanência ou de evasão escolar; aspectos agrícolas, utilizando parâmetros como a área cultivada ou o valor produtivo do município; e critérios ambientais, considerando indicadores que vão desde a extensão de áreas de Unidades de Conservação (UC) no município até a implementação de políticas municipais voltadas ao meio ambiente (Loureiro, 2002). Assim, a adoção de critérios fundamentados na preservação e na proteção do meio ambiente é conhecida como ICMS Ecológico ou ICMS Verde. Segundo Loureiro (2003, p. 30),

(...) denomina-se ICMS Ecológico a qualquer critério, ou critérios, relacionados à busca de solução para problemas ambientais. Tais critérios são utilizados para a determinação do “quanto” cada município deverá receber na repartição dos recursos

financeiros arrecadados através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Inicialmente, a origem do ICMS Ecológico estava vinculada à insatisfação dos poderes municipais, que sentiam impactos em suas economias devido às restrições no uso do solo por áreas protegidas (Loureiro 2002). Sendo assim, o estabelecimento do ICMS-E foi impulsionado pela demanda significativa por medidas compensatórias, evidenciando a necessidade de políticas que abordassem os impactos ambientais e econômicos nas esferas municipais.

Essa insatisfação é acentuada pela dinâmica de distribuição dos recursos do ICMS, em que as municipalidades que priorizam o caráter econômico recebem maiores repasses financeiros, dada a sua maior capacidade de gerar receitas através da circulação de mercadorias. Em contrapartida, os municípios que enfatizam a preservação ambiental e práticas social e ambientalmente responsáveis enfrentam restrições econômicas, resultantes de uma menor arrecadação proveniente da circulação de mercadorias e serviços (Scaff e Tupiassu, 2007).

Diante desse cenário, o ICMS-E emerge primariamente como uma medida compensatória, a fim de atender às necessidades econômicas desses municípios. Contudo, a natureza inicialmente compensatória transformou-se em uma política de incentivo, à medida que um número crescente de municípios procurou adaptar suas políticas para atender aos critérios estabelecidos por seus respectivos estados (Scaff e Tupiassu, 2007; Loureiro, 2002), “representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil” (Loureiro, 2002). Segundo Torres (2019), um dos principais aspectos de incentivo vem sendo a promoção do cadastro de novas Unidades de Conservação por parte dos municípios, assim como a ampliação dessas áreas.

Em suma, os estados brasileiros podem aderir ao ICMS-E a partir de iniciativas próprias, geralmente estimulados pelos órgãos ambientais locais. A adesão dos estados à política do ICMS-E ocorre por meio da elaboração e da implementação de legislações estaduais que estabelecem os critérios e as condições para a distribuição dos recursos do ICMS com base em indicadores ambientais.

#### 4.2. ICMS ECOLÓGICO NO BRASIL: EXEMPLOS E LIÇÕES

Atualmente, 18 estados incorporam parâmetros ambientais para a definição da repartição da receita do imposto (Figura 1). O Quadro 1 apresenta uma síntese das políticas

adotadas por esses estados, destacando o ano de promulgação, as diretrizes legais que regulamentam o ICMS-E, os critérios escolhidos por cada unidade da federação e se tais critérios utilizam-se de indicadores qualitativos para o cálculo.



**Figura 1.** Estados brasileiros que implementam políticas de ICMS Ecológico.

Para fins metodológicos, considerou-se por *qualitativos* quaisquer especificações que vão além de números ou de dados quantitativos, ou seja, quando os estados incorporam ao cálculo critérios que exigem análises e estudos para determinar a eficácia de uma política ou de quais formas ela foi implementada pelo município. Isso inclui considerações como a qualidade física de Unidades de Conservação, a existência de planos de manejo e de fiscalização, a avaliação de projetos de Educação Ambiental, bem como a análise da política municipal de meio ambiente, entre outros aspectos.

Para conduzir essa análise, foram utilizados como base os elementos legais disponibilizados pelos estados, incluindo leis e decretos relacionados ao ICMS Ecológico. Quando disponíveis, também foram consultadas cartilhas, documentos e/ou manuais informativos fornecidos pelos órgãos responsáveis, os quais oferecem maiores detalhes sobre a interpretação e a implementação prática dessas normativas. Vale ressaltar que, em alguns casos, o único elemento documental disponível foi a lei em si, o que, por vezes, não proporciona uma visão abrangente da metodologia utilizada pelos órgãos na realização do cálculo, o que evidencia a importância de uma documentação mais detalhada para uma compreensão mais completa do processo.

Cartilhas, manuais e outros materiais informativos desempenham um papel importante na promoção dos princípios de transparência e de acesso à informação. Por meio de uma linguagem mais acessível, esses documentos oferecem ao leitor todas as informações necessárias para uma interpretação plena da maneira como a política está sendo aplicada na prática, incluindo na participação política diversos públicos, como gestores municipais, técnicos ambientais e, até mesmo, a sociedade em geral. Como corrobora Bliacheriene, Ribeiro e Funari (2013 p. 10), “(...) só há transparência quando há livre e facilitado acesso ao dado ou à informação, bem como sua inteligibilidade, permitindo a interação do cidadão com o conteúdo acessado”.

Sete estados – a saber, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe – ainda não incluem fatores ambientais em seus critérios de redistribuição do ICMS. Importante destacar que o Distrito Federal não é composto por municípios; logo, não é apto a apresentar lei específica sobre ICMS Ecológico. Ademais, a Paraíba não consta no quadro síntese devido à suspensão, pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado, da Lei nº 9.600 de 2011, que instituiu o ICMS-E, devido a inconsistências legais. De acordo com Silva (2023, p.14), a lei do ICMS-E da Paraíba “(...) encontra-se ineficaz e impraticável desde sua suspensão pelo poder judiciário e, até a presente data, não há registro de nenhuma proposta de alteração ou substituição da citada lei”. Para a autora, isso representa um grande retrocesso nos mecanismos da política ambiental do estado.

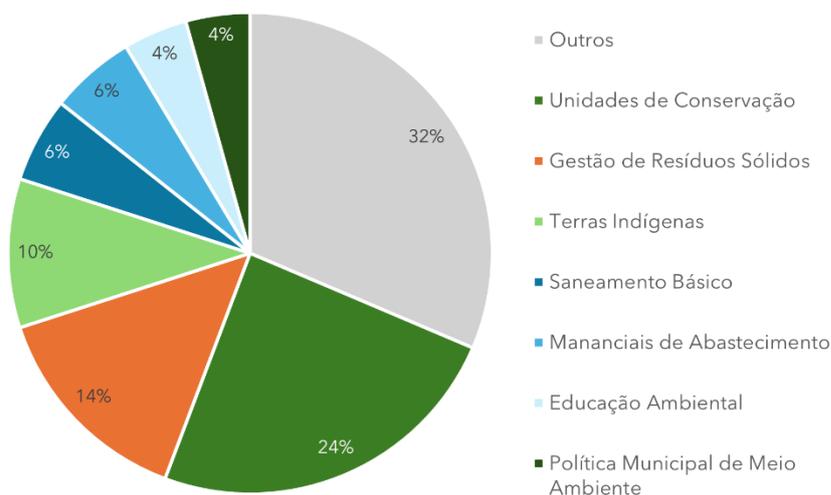
**Quadro 1.** ICMS Ecológico nos estados brasileiros

Região	Estado	Promulgação da Lei	Legislação atual	Parcela de repasse	Crítérios	Fator Qualitativo
Sul	Paraná	Lei Complementar nº 59/1991	Decreto nº 2791/1996	5%	Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais e Reservas Florestais Legais	Sim
					Mananciais para abastecimento	
	Rio Grande do Sul	Lei nº 12.907/2008	Lei nº 15.766/2021	7%	Áreas de Preservação Ambiental (UCs)	Não
					Áreas inundadas por barragens	
Terras Indígenas						
Sudeste	Minas Gerais	Lei nº 12.040/1995	Lei nº 13.803/2000	máx. 50%	Unidades de Conservação	Sim
					Tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário	
	Rio de Janeiro	Lei nº 5.100/2007	Decreto nº 46.884/2019	2,50%	Mananciais de Abastecimento	Sim
					Coleta e Tratamento de Esgotos	
					Destinação de Resíduos	
Remediação de Vazadouros						
Áreas Protegidas Municipais (UCs)						
Áreas Protegidas (UCs)						
Índice de Qualidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente (bonificação)						
São Paulo	Lei nº 8.510/1993	Lei nº 17.348/2021	0,50%	Unidades de Conservação	Não	
Centro-oeste	Goiás	Lei Complementar nº 177/2022	Decreto nº 10.190/2022	5%	Unidades de Conservação, Terras Indígenas ou Quilombolas	Sim
					Educação Ambiental	
					Gerenciamento de resíduos sólidos	
					Combate e redução de desmatamento	
					Programas de redução do risco de queimadas, de conservação do solo, da água e da biodiversidade	
					Programa de proteção de mananciais de abastecimento público	
					Identificação de edificações irregulares	
					Programas de instituição e proteção das Unidades de Conservação	
					Política Municipal de Meio Ambiente	
	Mato Grosso	Lei Complementar nº 73/2000	Decreto nº 647/2023	3%	Unidades de Conservação e Terras Indígenas	

	<b>Mato Grosso do Sul</b>	Lei Complementar nº 57/1991	Decreto nº. 14.366/2015	5%	Unidades de Conservação e Terras Indígenas Plano de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos urbanos	Sim
<b>Nordeste</b>	<b>Alagoas</b>	Lei nº 8.234/2020	Lei nº 8.234/2020	3%	Unidades de Conservação Coleta seletiva de material reciclável Disposição adequada de resíduos sólidos Plano Municipal de Saneamento	Não
	<b>Ceará</b>	Lei nº 14.023/2007	Decreto nº 35.087/2022	2%	Gestão, coleta (sistemática e seletiva) e disposição final dos resíduos sólidos e integração de catadores Educação Ambiental	Sim
	<b>Maranhão</b>	Lei nº 12.120/2023	Lei nº 12.120/2023	3%	Tratamento, consumo e perda de água Coleta e tratamento de esgoto Tratamento de resíduos sólidos Unidades de Conservação e outras Áreas Protegidas	Não
	<b>Pernambuco</b>	Lei nº 11.899/2000	Lei nº 14.529/2011	3%	Unidades de Conservação Sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos	Não
	<b>Piauí</b>	Lei nº 5.813/2008	Decreto nº 21.996/2023	5%	Unidades de Conservação Gerenciamento de resíduos sólidos Educação Ambiental Redução do índice de desmatamento Redução do risco de queimadas, de conservação do solo, da água e da biodiversidade Proteção de mananciais de abastecimento público Identificação e mitigação das fontes de poluição Fiscalização de edificações irregulares Política Municipal de Meio Ambiente	Sim
	<b>Norte</b>	<b>Acre</b>	Lei nº 1.530/2004	Lei nº 3.532/2019	2,50%	Unidades de Conservação e Terras Indígenas Índice de Efetividade da Gestão Municipal
<b>Amapá</b>		Lei nº 322/1996	Lei nº 322/1996	1,40%	Unidades de Conservação	Não
<b>Pará</b>		Lei nº 7.638/2012	Decreto nº 1.064/2020	8,00%	Unidades de Conservação e outras Áreas Protegidas Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Análise de Cadastro Ambiental Rural Municipal (ACar)	Não

					Área Antropizada	
	<b>Rondônia</b>	Lei Complementar nº 147/1996	Lei Complementar nº 147/1996	5%	Unidades de Conservação	Não
	<b>Tocantins</b>	Lei nº 1.323/2002	Decreto nº 6601/2023	13%	Política Municipal de Meio Ambiente Unidades de Conservação, Terras Indígenas ou Quilombolas Controle e combate às queimadas Saneamento Básico e conservação da água Conservação e Manejo do Solo Turismo Sustentável	Sim

Critérios considerados para o cálculo do ICMS Ecológico nos estados Brasileiros



**Figura 2.** Resumo dos critérios considerados para o cálculo do ICMS-E nos estados Brasileiros

A análise do Quadro 1 e da Figura 2 revela uma ampla aplicação do critério de Unidades de Conservação e outras categorias de Áreas Protegidas entre os estados brasileiros, com exceção do estado do Ceará, que é o único a não adotar tal critério em sua política. Além disso, observa-se que diversos estados também consideram aspectos relacionados à gestão de resíduos sólidos urbanos e ao saneamento básico nos municípios, abrangendo critérios como coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos.

O critério da Educação Ambiental (EA), apesar de ser implementado por poucos estados — como Ceará, Goiás, Piauí e Rio de Janeiro —, representa um instrumento significativo dentro da política ambiental. Isso porque o desenvolvimento de projetos em EA

possibilitam a formação de indivíduos ambientalmente conscientes, capazes de “identificar, problematizar e agir em relação às questões socioambientais, tendo como horizonte uma ética preocupada com a justiça ambiental” (Carvalho, 2017, p.18-19). Sendo assim, torna-se um importante critério a ser considerado para o ICMS-E, fortalecendo uma abordagem integral na promoção da sustentabilidade e na preservação do meio ambiente. A seguir, são detalhadas algumas das políticas estaduais de ICMS-E, que se mostraram relevantes durante a elaboração do quadro.

O **Paraná** foi o estado pioneiro, promulgando o ICMS Ecológico no ano de 1991 por meio da Lei Complementar nº 59. De acordo com Scaff e Tupiassu (2007), desde a implementação dessa política, o número de áreas protegidas no estado registrou um aumento significativo de 950%, demonstrando resultados expressivos quando comparado a outras políticas públicas voltadas para áreas protegidas. A base do cálculo para o estado inclui Unidades de Conservação, áreas de terras indígenas, reservas particulares do patrimônio natural, faxinais e reservas florestais legais, assim como a posse de mananciais de água usados para o abastecimento da população de outro município (Paraná, 1996). Segundo o Instituto de Água e Terra do Paraná, a distribuição é feita conforme tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de captação e outros fatores (Paraná, s.d.).

A experiência em **São Paulo** também reflete resultados positivos, especialmente para municípios com parcelas de área na Mata Atlântica. Esses locais conseguiram elevar a receita municipal sem comprometer o bioma, evidenciando resultados positivos desde a implementação da política (Scaff e Tupiassu, 2007). Instituído através da Lei Estadual nº 8.510/1993, na iniciativa paulista, o ICMS-E destina 0,5% dos recursos arrecadados para espaços territoriais especialmente protegidos previstos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Apesar de não atribuir critérios qualitativos ao cálculo, o estado confere diferentes pesos de estimativa de preservação para cada Unidade de Conservação, assim como acontece na política do Rio Grande do Sul.

Em **Minas Gerais**, conhecido como “Lei Robin Hood”, o ICMS-E inovou ao considerar outros aspectos da política municipal. A Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, define que no máximo 50% do total deve ser distribuído aos municípios que possuam sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual e atendam respectivamente a, no mínimo, 70% e 50% da população. O restante dos recursos é repartido com base no Índice de Conservação do município, que leva em conta critérios quantitativos – como área e Fator de Conservação – e qualitativos das UCs, como o Fator de Qualidade, que é definido conforme a qualidade física

da área, plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, entre outros parâmetros (Minas Gerais, 2000). Para Lovatto e Rocha (2016), a política mineira é inovadora, uma vez que incentiva a melhoria da qualidade de vida e da saúde de sua população através de políticas de saneamento básico.

Já o estado de **Rondônia** passou a atribuir 5% das arrecadações do ICMS a critérios ambientais a partir da Lei Complementar nº 147/1996. O repasse é fundamentalmente compensatório, sendo calculado a partir da relação proporcional da ocupação territorial dos municípios com Unidades de Conservação (Rondônia, 1996). Conforme destacado por Lovatto e Rocha (2016), a lei não vem sendo efetiva quanto ao caráter de incentivo, falhando no que diz respeito à conservação da biodiversidade.

Em **Mato Grosso**, instituído inicialmente pela Lei Complementar nº 73/2000 e regulamentado pelo Decreto nº 647/2023, o ICMS-E passa por reestruturações contínuas. Para o ano fiscal de 2024, é definido o repasse de 3% para o critério de Unidades de Conservação e terras indígenas. O cálculo considera procedimentos de caráter quantitativo e qualitativo, como a qualidade física, biológica e dos recursos hídricos da UC, a representatividade física da UC e medidas de gestão municipal da UC, como plano de gestão municipal, pessoal e capacitação, pesquisas, educação ambiental e participação ativa dos municípios nos Conselhos das Áreas Protegidas (Mato Grosso, 2023). Destacam-se também demais parâmetros para além dos ambientais, como coeficiente social, resultados da educação, saúde e agricultura familiar.

O estado do **Mato Grosso do Sul** leva em consideração dois critérios principais para o repasse de 5% da arrecadação do ICMS: 1. Unidades de Conservação e Terras Indígenas; e 2. Plano de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos urbanos. Em 2015, a partir do Decreto nº. 14.366, é criado o Programa Estadual do ICMS Ecológico, que tem como objetivo “o aumento da superfície de áreas protegidas e da qualidade da sua conservação; a melhoria na gestão dos resíduos sólidos e a promoção da justiça fiscal por meio de definição de critérios e procedimentos de caráter qualitativo e quantitativo” (Mato Grosso do Sul, 2023). Os parâmetros considerados são inúmeros, incluindo diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos urbanos gerados, programas e ações de educação ambiental, metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, plano de proteção, fiscalização e manejo da UC, entre outros.

A política adotada pelo estado do **Tocantins** também merece destaque por ser o primeiro estado a analisar a conservação dos solos no ICMS-E (Lovatto e Rocha, 2016). Instituído inicialmente pela Lei nº 1.323/2002, o ICMS-E no estado considera seis critérios

base, incluindo fatores quantitativos – como o número de focos de calor registrados, os percentuais de superfície municipal cultivada e não conservada, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) –, quanto qualitativos, como a execução de ações voltadas para a educação ambiental e sanitária, a organização e a manutenção de brigadas civis de combate a queimadas e incêndios florestais, entre outros (Tocantins, 2013). Outro diferencial dessa política é que o Tocantins inclui diferentes níveis de regularização das terras indígenas e quilombolas, abrangendo desde terras em identificação/delimitada até as terras registradas/tituladas (Tocantins, 2023).

Assim como em Tocantins, **Goiás** também adota critérios que incluem a regulamentação de terras indígenas, territórios quilombolas e Unidades de Conservação nos municípios, demonstrando compromisso com a inclusão e com a preservação da diversidade cultural e ambiental. Além disso, o estado atua em diversas frentes para promover a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, desde ações de educação ambiental, programas de combate ao desmatamento e redução de queimadas, até a elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente (Goiás, 2022).

Por fim, outro exemplo positivo é o caso do **Rio de Janeiro**, que recentemente incorporou critérios de ordem política ao cálculo do ICMS-E. Esse novo enfoque prevê bonificações para municípios que implementam instrumentos de Gestão Ambiental Municipal, como a criação de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, um Programa Municipal de Educação Ambiental e, até mesmo, legislação específica para destinar parte dos recursos recebidos do ICMS Ecológico ao Fundo Municipal de Meio Ambiente (Rio de Janeiro, 2020). Um diferencial do estado é o “Observatório do ICMS Ecológico”, um *website* que reúne informações importantes sobre a política instituída, como publicações e estudos, legislações, memória do cálculo, análises – em forma de gráficos e de mapas – dos indicadores ambientais, proporcionando transparência e acesso facilitado aos dados para os gestores e para a sociedade civil.

Apesar dos aspectos positivos previamente abordados, é crucial salientar que a política do ICMS Ecológico suscita diversas críticas quanto aos métodos de implementação em cada estado. Euclides (2013), por exemplo, destaca contradições na abordagem ambiental adotada em Minas Gerais. Isso se deve ao fato de que os repasses decorrentes da distribuição do ICMS com base em UCs muitas vezes não se mostram economicamente atrativos para os municípios, quando em comparação com os repasses vinculados ao critério de “município minerador” e à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Esses últimos garantem repasses consideravelmente mais expressivos para os municípios mineradores, especialmente de ferro e de ouro.

Por outro lado, a análise de Loureiro (2002) concluiu que a política implementada no estado do Paraná, até o momento, tem contribuído para aprimorar a conservação da biodiversidade, especialmente quando integrada a outras políticas ambientais. No entanto, o autor destaca importantes recomendações para aprimorar a legislação, como melhorias nos métodos de avaliação da qualidade das UCs e a criação de um programa de apoio e de capacitação para os municípios, visando à implementação de práticas eficazes de planejamento da gestão ambiental, entre outras sugestões (*ver* Loureiro, 2002).

Diante dessas considerações, torna-se crucial uma compreensão abrangente dos objetivos do ICMS Ecológico e dos mecanismos utilizados para alcançá-los. A avaliação dos critérios estabelecidos por cada estado para o cálculo do repasse financeiro é fundamental, verificando se promovem efetivamente a preservação ambiental e se os resultados obtidos estão alinhados com as metas propostas. Além disso, é essencial compreender como o ICMS Ecológico se reflete nos municípios, tanto em termos de incentivos financeiros como no engajamento e na implementação de práticas sustentáveis.

#### 4.3. A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL

O estado do Rio Grande do Sul passou a incorporar critérios ambientais para a determinação dos repasses do ICMS a partir de uma iniciativa da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA RS). Essa mudança foi efetivada pela promulgação da Lei nº 12.907, em 18 de dezembro de 2008, que atualiza a anterior Lei nº 11.038 de 1997 e introduz o parâmetro ambiental para a definição dos critérios de divisão do ICMS. Atualmente, o ICMS-E no Rio Grande do Sul é instituído pela Lei nº 15.766/2021.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 15.766/2021 que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a parcela de 25% da arrecadação total do ICMS deve ser destinada aos municípios, sendo distribuída de forma heterogênea a partir dois critérios, sendo o segundo dividido em 7 subcritérios:

I - 65% (sessenta e cinco inteiros por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, apurada segundo o disposto na Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990;

II - 35% (trinta e cinco inteiros por cento) apurados a cada ano, em face do § 1º do art. 67 da Constituição do Estado, durante os primeiros 6 (seis) anos de vigência desta Lei, conforme segue:

a) os seguintes percentuais obtidos com base na Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação - PRE, indicador composto pelo Índice Municipal da Qualidade da Educação do RS - IMERS, pela população do município, fornecidos pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG, pelo nível socioeconômico dos educandos e pelo número de matrículas no ensino fundamental da rede municipal, a serem regulamentados por decreto:

1. para o 1º (primeiro) ano, 10,0% (dez inteiros por cento);
2. para o 2º (segundo) ano, 11,4% (onze inteiros e quatro décimos por cento);
3. para o 3º (terceiro) ano, 12,8% (doze inteiros e oito décimos por cento);
4. para o 4º (quarto) ano, 14,2% (quatorze inteiros e dois décimos por cento);
5. para o 5º (quinto) ano, 15,6% (quinze inteiros e seis décimos por cento); e
6. a partir do 6º (sexto) ano, 17% (dezessete inteiros por cento);

b) 7% (sete inteiros por cento) obtidos com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela SPGG;

c) 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) obtidos com base na relação percentual entre a produtividade primária do município e a do Estado, considerando a média dos últimos 3 (três) anos anteriores à apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, pelo número de quilômetros quadrados, referidos na alínea " b ";

d) 2% (dois inteiros por cento) obtidos com base na relação inversa ao valor adicionado fiscal "per capita" dos municípios, conforme a metodologia utilizada no inciso I deste artigo e a população residente no município, conforme dados fornecidos pela SPGG, e, na ausência destes, conforme dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

e) os seguintes percentuais obtidos com base na relação percentual entre a pontuação de cada município no Programa de Integração Tributária - PIT, instituído pela Lei nº 12.868, de 18 de dezembro de 2007, e o somatório das pontuações de todos os municípios, apuradas pela Secretaria da Fazenda:

1. para o 1º (primeiro) ano, 0,5% (cinco décimos por cento);
2. para o 2º (segundo) ano, 0,6% (seis décimos por cento);
3. para o 3º (terceiro) ano, 0,7% (sete décimos por cento);
4. para o 4º (quarto) ano, 0,8% (oito décimos por cento);
5. para o 5º (quinto) ano, 0,9% (nove décimos por cento); e
6. a partir do 6º (sexto) ano, 1% (um inteiro por cento);

f) os seguintes percentuais obtidos com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA:

1. para o 1º (primeiro) ano, 5,0% (cinco inteiros por cento);
2. para o 2º (segundo) ano, 4,9% (quatro inteiros e nove décimos por cento);
3. para o 3º (terceiro) ano, 4,8% (quatro inteiros e oito décimos por cento);
4. para o 4º (quarto) ano, 4,7% (quatro inteiros e sete décimos por cento);
5. para o 5º (quinto) ano, 4,6% (quatro inteiros e seis décimos por cento); e
6. a partir do 6º (sexto) ano, 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento);

g) os seguintes percentuais obtidos com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados fornecidos pela SPGG, e, na ausência destes, conforme dados fornecidos pelo IBGE:

1. para o 1º (primeiro) ano, 7,0% (sete inteiros por cento);
2. para o 2º (segundo) ano, 5,6% (cinco inteiros e seis décimos por cento);
3. para o 3º (terceiro) ano, 4,2% (quatro inteiros e dois décimos por cento);
4. para o 4º (quarto) ano, 2,8% (dois inteiros e oito décimos por cento);
5. para o 5º (quinto) ano, 1,4% (um inteiro e quatro décimos por cento); e
6. exclusão deste critério a partir do 6º (sexto) ano. (Rio Grande do Sul, 2021).

Ao longo dos anos, o Inciso III do art. 1º, que trata do caráter ambiental da então Lei nº 11.038/1997, passou por duas reformulações: em 2008, por meio da Lei nº 12.907, e em 2018, com a Lei nº 15.235. Ambas as alterações mantiveram a redação original quanto ao critério, modificando apenas a atribuição da secretaria responsável pela apuração dos dados. Em 2008, a Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio foi encarregada dessa função, enquanto em 2018 a responsabilidade passou para a Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado. Em 2021, com a promulgação da atual Lei nº 15.766/2021, a Lei nº 11.038/1997 foi revogada, mas manteve-se a redação quanto ao ICMS-E, destinando à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) a responsabilidade de apuração dos dados.

Com isso, o modelo de ICMS Ecológico adotado pelo Rio Grande do Sul leva em consideração três critérios principais, todos medidos em área total (em km<sup>2</sup>): as Áreas de Preservação Ambiental (APA), as Terras Indígenas e as áreas inundadas por barragens, com exceção daquelas localizadas nos municípios sede das usinas hidrelétricas. O cálculo base, expresso em lei para determinação da parcela municipal, é fundamentalmente quantitativo. Em suma, consiste na relação percentual entre a área total calculada para o município (soma da área municipal com três vezes as áreas de preservação, terras indígenas e áreas inundadas por barragens) e a área total calculada para o estado.

Contudo, na prática, observa-se que há algumas particularidades no cálculo realizado pelos órgãos responsáveis que não estão diretamente expressas em lei ou claras em portais de informação e/ou de transparência. Por meio do portal *online* da Secretaria da Fazenda do RS (SEFAZ), na seção de “Serviços e Informações”, é possível encontrar informações sobre o Índice de Participação dos Municípios (IPM). Entre as informações disponíveis, estão acessíveis os dados atualizados do ICMS Ecológico, livres para *download* em forma de planilha eletrônica (Rio Grande do Sul, 2023).

A planilha disponibilizada pela SEFAZ apresenta os repasses totais (mensais e anuais) de ICMS aos municípios do estado, possibilitando o resgate de informações a partir do ano de 2014 até novembro de 2023<sup>1</sup>. No que diz respeito ao ICMS Ecológico, a planilha separa os dados utilizados para o cálculo do repasse em abas distintas, nomeadas como “APAs”, “Barragens” e “Indígenas”. Além disso, ela inclui o resultado do cálculo final da “área calculada do município” e o valor total (em R\$) repassado ao município com base no critério do ICMS-E.

---

<sup>1</sup> Acesso em 13 fev. 2024

Através da análise das informações contidas na planilha, entende-se que a *área calculada* do município se refere à área (em quilômetros quadrados) territorial do município, acrescida pelo dobro das áreas de preservação ambiental, área de terras indígenas e áreas inundadas por barragens.

$$\text{Área calculada} = \text{área total do município em km}^2 + 2x(\text{áreas de preservação ambiental} + \text{áreas de terras indígenas} + \text{áreas inundadas por barragens})$$

Segundo Zancan (2016, p.55), a multiplicação por 2 (dois) das áreas de interesse ambiental em vez de 3 (três), conforme descrito pela Lei nº 15.766/2021, se deve pela interpretação da Secretaria de que “a primeira parte do triplo já estar contida na área real do município”.

Para exemplificar o cálculo, tomaremos como exemplo o município de Agudo. Em 2023, Agudo possuía um valor de APA igual a 6,33 km<sup>2</sup> e de barragens igual a 1,60 km<sup>2</sup>, com uma área total real de 520,70 km<sup>2</sup>. Sendo assim, a área calculada do município foi de 536,56 km<sup>2</sup>.

$$\text{Área calculada} = 520,70 + 2x(6,33 + 1,60)$$

A partir do resultado da área calculada, é determinado o Índice de Retorno do componente “área” do IPM. Esse índice representa o montante a ser distribuído pelo estado ao município, cujos percentuais são definidos pela Lei nº 15.766/2021. O índice é medido a partir da relação percentual entre a área calculada do município e a área calculada total do estado, multiplicado pelo percentual de repasse do critério ambiental (7%), conforme diretrizes da Lei nº 15.766/2021.

$$(\text{Área calculada do município} / \text{Área total calculada do estado} \times 100) \times 7\%$$

Seguindo com o exemplo do município de Agudo, tomando em consideração que a área calculada do estado em 2023 foi de 278.516,81 km<sup>2</sup>, o município apresenta um Índice de Retorno do componente “área” de 0,01348. Em outras palavras, o município tem direito a 0,01348% do valor, em reais, do repasse de ICMS destinado ao critério “área”.

$$\text{Índice de Retorno componente área} = (536,56 / 278.516,81 \times 100) \times 7\%$$

A análise do cálculo realizado pela SEFAZ demonstra que os 7% do repasse estabelecido por lei não se limitam apenas às áreas de interesse ambiental, mas abrangem também a área total do município. Portanto, o benefício proporcionado pelo ICMS-E nada mais é do que um aumento hipotético da área do município, resultando em um aumento proporcional no repasse que ele receberá.

Em outras palavras, os 7% mencionados na alínea “b” da Lei nº 15.766/2021 não são exclusivos ao ICMS Ecológico, já que todos os municípios têm sua área calculada. No entanto, apenas aqueles com áreas de interesse ambiental terão quilômetros quadrados adicionados ao seu total, o que resultará em uma receita maior devido ao acréscimo em sua extensão territorial.

Seguindo com o exemplo, até novembro de 2023, o município de Agudo recebeu um total de R\$11.276.776,49 em repasses de ICMS, dos quais R\$1.067.071,77 correspondem ao valor proporcional com base no critério “área”. Dentre esse montante, apenas R\$31.541,22 são atribuídos ao acréscimo proporcionado pelo ICMS-E em função da sua área de preservação e de inundação por barragens.

Sendo assim, municípios com grandes extensões territoriais, mesmo sem expressivas áreas de interesse ambiental, acabam recebendo parcelas maiores. O município de São Gabriel, por exemplo, no ano de 2023, recebeu um repasse equivalente a R\$10.227.561,44 em função da grande extensão de sua área calculada, mesmo sem apresentar UCs, barragens ou terras indígenas. O município de São Francisco de Paula, por outro lado, apresenta uma diversidade de Unidades de Conservação, como a Área de Relevante Interesse Ecológico São Bernardo, o Monumento Natural Palanquinho e o Parque Natural Municipal da Ronda. Contudo, por ter uma extensão territorial menor, acaba recebendo uma parcela reduzida pelo critério “área” (R\$6.500.705,67), com um pequeno acréscimo pelo ICMS-E de R\$553.479,17, totalizando R\$7.054.184,84.

Além da análise do cálculo final do ICMS Ecológico, faz-se necessário também uma investigação mais aprofundada sobre cada critério adotado. A seguir, trataremos dos três critérios ambientais adotados pelo RS individualmente.

#### **4.3.1. Área de Preservação Ambiental**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamentado a partir da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, entende Unidades de

Conservação (UCs) como espaços territoriais e seus recursos ambientais que apresentam características naturais relevantes. Esse é legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação, e tem seus limites definidos, operando sob regime especial de administração e sujeito a garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000).

As UCs podem ser classificadas em duas categorias fundamentais: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As primeiras têm como propósito essencial a preservação da natureza, restringindo o uso dos recursos naturais apenas de forma indireta, exceto em situações específicas, conforme legislação vigente. Por outro lado, as Unidades de Uso Sustentável visam conciliar a conservação da natureza com a utilização sustentável de parcela dos recursos naturais disponíveis (Brasil, 2000). O Quadro 2 a seguir faz uma breve síntese sobre as categorias de manejo das UCs definidas pelo SNUC:

**Quadro 2.** Categorias de Unidades de Conservação por grupo

<b>Unidades de Proteção Integral</b>	<b>Unidades de Uso Sustentável</b>
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Monumento Natural	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural

Fonte: adaptado de Brasil, (2000).

O SNUC, contudo, não atingiu plenamente o objetivo de integrar a criação e a gestão de todas as tipologias adotadas no país, uma vez que não inclui, por exemplo, categorias instituídas pelo Código Florestal, como a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal, amplamente difundidas no Brasil (Peccatiello, 2011). Apesar disso, o Sistema representou um enorme avanço na política ambiental brasileira, pois foi capaz de equilibrar as diferentes visões da gestão ambiental presentes no país, tanto as conservacionistas quanto as socioambientalistas. Assim, foi possível atribuir tanto a ideia da “intocabilidade” para a

preservação, como a concepção de inclusão das comunidades locais na gestão dos recursos naturais, não excluindo a contribuição de povos tradicionais e a justiça social.

Quanto ao Rio Grande do Sul, fica à cargo da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura a função de órgão coordenador e executor do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). O SEUC, instituído pelo Decreto nº 34.256/1992 e regulamentado pelo Decreto nº 53.037/2016, tem como base os critérios e as definições estabelecidas pelo SNUC e constitui-se pelo “conjunto de Unidades de Conservação federais, estaduais, municipais e particulares criadas no território do Estado” (Rio Grande do Sul, 2016, Art. 1º).

Em vista disso, a SEMA atua na implementação e na manutenção do SEUC, assim como na promoção da cooperação entre os órgãos públicos de diferentes esferas. Além disso, é responsável por coordenar, por manter e por publicar o Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e por elaborar o Plano do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, prestando apoio técnico e acompanhando a implementação e a gestão das Unidades de Conservação integrantes do Sistema Estadual (Rio Grande do Sul, 2016, Art. 5º). Com base nisso, é de responsabilidade da SEMA a disponibilização das informações necessárias para parte do cálculo do ICMS Ecológico, assim como a garantia da manutenção e da qualidade dessas áreas em âmbito estadual.

É importante destacar que, segundo a SEFAZ, as Áreas de Preservação Ambiental são consideradas sinônimos de Unidades de Conservação. No entanto, essa interpretação é dúbia, pois, como demonstrado no Quadro 2, as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são uma categoria específica de Unidade de Conservação dentro do grupo de Uso Sustentável. Portanto, ao utilizar a nomenclatura “APAs (km<sup>2</sup>) - Área de Preservação Ambiental” nos documentos disponíveis no portal *online* da Secretaria da Fazenda, não fica claro ao leitor o critério utilizado para o cálculo e como os números foram obtidos.

O conceito de “área de preservação ambiental” utilizado pela SEFAZ é encontrado apenas no Decreto nº 38.814/1998, que atualmente encontra-se revogado. Ele descreve o conceito como: “A Unidade de Conservação Estadual, para efeitos do benefício previsto neste Decreto, terá sua área multiplicada por um fator de conservação, cujo cálculo será definido por portaria específica, resultando na área de preservação ambiental” (Rio Grande do Sul, 1998). No entanto, as normativas legais atuais do Sistema Estadual de Unidades de Conservação não fazem menção ao termo, deixando o leitor sem uma compreensão clara do seu significado nos documentos relacionados ao ICMS-E.

Por essa razão, a partir deste ponto, será adotada a nomenclatura de Unidade de Conservação ao se referir ao critério "Áreas de Preservação Ambiental" do ICMS-E, a fim de evitar confusões metodológicas.

Através da pesquisa documental e bibliográfica de documentos oficiais e de estudos sobre o ICMS-E no estado, ficaram evidentes os métodos utilizados e a interpretação da Lei nº 15.766/2021 pelo órgão responsável. Assim, o critério de Unidades de Conservação do ICMS-E, estabelecido pela SEMA, considera as áreas das UCs devidamente cadastradas no Sistema Estadual de Unidades de Conservação, dentro dos limites territoriais municipais, em quilômetros quadrados, juntamente com seus respectivos Fatores de Conservação.

O Fator de Conservação é um indicador numérico que representa o grau de restrições de uso de uma área, variando de 0,1 a 1,0 (Zancan, 2016). Nas Unidades de Proteção Integral, esse fator é mais elevado, indicando um controle mais rigoroso sobre o uso dos recursos, em consonância com o princípio de intocabilidade dessas áreas. Como resultado, os municípios que abrigam Unidades de Proteção Integral são mais beneficiados no repasse do ICMS-E do Rio Grande do Sul em comparação àqueles com Unidades de Uso Sustentável, devido à consideração do Fator de Conservação no cálculo.

**Quadro 3.** Fator de Conservação das Unidades de Conservação

<b>Unidades de Proteção Integral</b>	
Reserva Biológica	1,0
Estação Ecológica	1,0
Parque Nacional	0,9
Reserva Particular de Patrimônio Natural	0,8
Monumento Natural	0,8
Refúgio de Vida Silvestre	0,7
<b>Unidades de Uso Sustentável</b>	
Floresta Nacional	0,5
Reserva Extrativista	0,4

Reserva de Fauna	0,3
Área de Proteção Ambiental	0,1
Área de Relevante Interesse Ecológico	0,1

Fonte: Zancan (2016).

A utilização de um Fator de Conservação para diferenciar diferentes tipos de Unidades de Conservação é uma prática comum na metodologia do ICMS-E em diversos estados brasileiros, como São Paulo, Amapá, Rio de Janeiro e Minas Gerais. No entanto, em muitos casos, o Fator de Conservação não é o único critério considerado. Conforme discutido anteriormente, esses estados também realizam análises qualitativas em seus cálculos, levando em conta não apenas o Fator de Conservação, mas também a qualidade física e biológica das UCs, assim como as medidas de manejo e gestão municipal das áreas protegidas. Isso resulta em uma avaliação mais abrangente do estado real das unidades e da eficácia das estratégias adotadas pelo poder municipal.

Ao considerar o contexto exposto, nota-se que o método utilizado para avaliar as Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul guarda semelhanças com o de diversos estados que privilegiam abordagens predominantemente quantitativas. No entanto, existe espaço para o estado se beneficiar de estratégias mais abrangentes, como aquelas implementadas em Amapá, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, a fim de aprimorar o critério de avaliação das UCs e promover uma gestão mais eficiente e sustentável do patrimônio ambiental.

#### **4.3.2. Terras Indígenas**

No Rio Grande do Sul, a presença de comunidades indígenas é uma realidade histórica muitas vezes invisibilizada. Desde os séculos XVIII e XIX, políticas de colonização e de ocupação territorial moldaram a narrativa oficial, ocultando a presença ancestral dos povos originários. As políticas migratórias implementadas no estado buscavam atrair imigrantes açorianos, alemães e italianos para diversas regiões, entretanto, conforme reforçado por Kujawa e Tedesco (2014, p.70), é crucial destacar que “a tardia colonização não implica a inexistência de uma ocupação populacional, uma vez que a região em questão já era intensamente habitada por povos indígenas, principalmente os kaingang (...)”. Portanto, é

essencial reconhecer que a narrativa histórica do Rio Grande do Sul frequentemente negligenciou a presença ancestral de diversos povos indígenas, que, muito antes do influxo de imigrantes europeus, já ocupavam e moldavam essas terras.

Embora a Constituição Federal reconheça o direito das Terras Indígenas (TIs) e busque assegurar a autodeterminação e a proteção dos direitos desses povos, a realidade gaúcha ainda reflete desafios significativos. Segundo Brasil (1988), Terra Indígena é um território demarcado e protegido de usufruto exclusivo e permanente dos povos indígenas. Nessa ótica, a demarcação de terras indígenas é um direito constitucional, que busca assegurar a autodeterminação, a autonomia e a proteção dos direitos desses povos. Essa iniciativa visa, ademais, fortalecer a participação ativa das comunidades na administração e na preservação de seus territórios (Brasil, 1988).

No entanto, dados da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) revelam que, até 2023, a região Sul do Brasil, incluindo o Rio Grande do Sul, apresentava o segundo menor número de TIs regularizadas no país, representando apenas 10% da distribuição de terras, ficando atrás apenas da região Sudeste, com 6% (Brasil, 2023). Essa falta de reconhecimento territorial resulta em conflitos frequentes, especialmente entre indígenas e agricultores familiares, que disputam os mesmos territórios (Kujawa e Tedesco, 2014). As políticas de desterritorialização aplicadas até o século XX ainda ecoam nos dias de hoje, deixando o estado em um contexto de multiterritorialidades da cultura indígena e de necessidade de reterritorialização de áreas.

No que tange ao aspecto ambiental, é inegável a contribuição das comunidades indígenas na preservação e na manutenção do ambiente. Ceron e Silva (2023) destacam a importância do reconhecimento das práticas e dos saberes indígenas como fundamentais para a conservação cultural e ecológica da humanidade. Conforme destacado pelos autores, embora as comunidades indígenas representem aproximadamente 10% da população da América Latina, elas são responsáveis por cerca de 80% das áreas protegidas do continente. Dessa forma, a filosofia do bem viver surge como uma oportunidade para pensar a construção de outros tipos de sociedade, a partir do conhecimento e de experiências comunitárias de povos originários historicamente marginalizados (Acosta, 2016).

No entanto, muitas políticas ambientais tradicionais falham em reconhecer e em integrar essas contribuições, muitas vezes relegando-as a um papel secundário ou folclórico. É necessário um esforço conjunto para superar essas barreiras e promover uma abordagem mais inclusiva e respeitosa em relação aos povos indígenas e a suas práticas ambientais tradicionais (Gudynas, 2019).

Embora o ICMS-E do RS reconheça a importância da proteção dos territórios indígenas e a relevância ambiental da demarcação de terras, sua abordagem expõe uma lacuna ao se concentrar exclusivamente na extensão territorial como variável. Isso significa que os municípios não são adequadamente incentivados a colaborar com o processo de demarcação junto ao governo federal, a atender às demandas específicas dos povos indígenas por meio de políticas específicas ou a buscar soluções para mediar conflitos territoriais. Essa limitação pode comprometer tanto a proteção dos territórios indígenas quanto os esforços de conservação ambiental no estado.

No contexto brasileiro, a presença de terras indígenas demarcadas é adotada como critério de repasse do ICMS-E por diversos estados, entre eles Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Tocantins. No entanto, alguns estados vão além e consideram não apenas terras indígenas, mas também demais áreas ocupadas por povos tradicionais, como os faxinais no Paraná e os territórios quilombolas em Goiás e Tocantins. Sendo assim, conforme destacado por Torres (2019), a política gaúcha se beneficiaria pela inclusão de demais áreas ocupadas por povos tradicionais, como é o caso de quilombolas e ribeirinhos, comunidades muito presentes nos espaços urbanos e rurais do Rio Grande do Sul. Segundo Pires e Bitencourt (2024, p.267-268),

(...) o Quilombo brasileiro surge como um projeto alternativo de nação e cidadania para a liberdade e a diversidade que se estende do período colonial até o presente. O quilombo no Brasil acontece enquanto forma de resistência transcultural, onde vários mundos são possíveis, pois abriga a um só tempo os conhecimentos pindorâmicos sobre o lugar, as estratégias dos negros sobre o território e a participação de brancos e mestiços nestas redes de contra-poder ao Estado escravista.

Apesar da inegável importância desses territórios, os espaços ocupados pela maioria da população pobre e negra do país enfrentam uma *sabotagem programada*: são privados do acesso à terra, ao direito à cidade, à infraestrutura básica e às oportunidades de emprego, além de sofrerem com a marginalização cultural e simbólica na configuração sócio-espacial do território nacional (Pires e Bitencourt, 2024). A exclusão desses povos do critério de ICMS-E não condiz com a realidade do estado e ignora a necessidade da proteção socioambiental desses territórios, que frequentemente sofrem impactos significativos por grandes empreendimentos.

### 4.3.3. Áreas inundadas por barragens

Para determinar os repasses do ICMS-E no Rio Grande do Sul, o último critério considerado é a existência de áreas inundadas por barragens, com exceção daqueles municípios que abrigam sedes de usinas hidrelétricas. Conforme ressalta Torres (2019), esse critério fundamenta-se principalmente na justificativa de que a implementação de barragens nos municípios impulsiona o desenvolvimento econômico da região, contribuindo para que o município cumpra com sua função socioeconômica. Isso acontece uma vez que o reservatório, ao fornecer água e energia para indústrias e para a agricultura, torna-se um atrativo econômico significativo para novos investimentos. Segundo Santos (2018, p. 5),

É notável a percepção de que as barragens são importantes empreendimentos de desenvolvimento, uma vez que proporcionam a geração de energia hidrelétrica, o fornecimento de água, a regulação de cheias e beneficiam diretamente a irrigação, sobretudo porque a escassez de água sempre foi o grande desafio para a sobrevivência humana e animal (...).

Além disso, o incentivo também se dá pelo potencial de geração de energia limpa pela instalação de centrais hidrelétricas; diminuindo, assim, a emissão de carbono e outros Gases de Efeito Estufa (GEE) pelos municípios. A busca pela transição de fontes não renováveis e poluidoras para fontes renováveis limpas é uma das metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme destacado pelo Movimento Nacional de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Rio Grande do Sul (s.d).

Contudo, é importante salientar que, como todo projeto que envolve modificações no espaço e na paisagem, diversas implicações são envolvidas, desde impactos ambientais e sociais nas áreas inundadas, até à jusante das barragens. De acordo com Santos (2018), o processo de implementação de barragens pode provocar efeitos nocivos tanto à fauna e à flora, como às comunidades locais potencialmente impactadas, principalmente pelo custo social do deslocamento das populações que ocupam as áreas alagadas.

O documento “Diretrizes Ambientais para Projeto e Construção de Barragens e Operação de Reservatórios”, emitido pelo então Ministro da Integração Nacional em 2005, destaca que a implementação de barragens pode impactar os meios físico, biótico e antrópico. Portanto, é crucial realizar uma série de estudos para identificar e para avaliar esses riscos, a fim de aplicar as medidas mitigadoras necessárias (Brasil, 2005).

Entre os impactos potenciais, estão danos ambientais, como desmatamento da vegetação terrestre e das matas ciliares – o que pode levar à erosão do solo e ao assoreamento dos recursos hídricos –, além de alterações no regime hidrológico e prejuízos à fauna, tanto endêmica quanto não endêmica. Além disso, existem impactos sociais significativos,

incluindo a necessidade de desapropriação e de remoção das populações locais, o que pode resultar em consequências culturais e na desestruturação familiar (Brasil, 2005).

Quanto ao ICMS-E, as informações fornecidas para o critério área de inundação por barragens são de responsabilidade da Divisão de Geografia e Cartografia (DGC) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do estado. A Divisão é responsável pelo cadastramento, junto às prefeituras, das áreas inundadas. Conforme Zancan (2016), não existem legislações específicas que orientem a formulação da documentação necessária para registro das áreas inundadas.

Sendo assim, a inclusão de critérios qualitativos na política do ICMS-E, especialmente voltados para os possíveis impactos socioambientais das barragens, poderia representar um avanço significativo no processo de determinação dos repasses. Além da extensão territorial das áreas inundadas, a consideração de aspectos como a biodiversidade local, a qualidade da água, o impacto sobre comunidades tradicionais e a preservação de ecossistemas frágeis seria relevante para uma análise mais completa e equilibrada dos efeitos das barragens.

É importante ressaltar que o estado do Rio Grande do Sul é o único a considerar áreas inundadas por barragens como critério para os repasses do ICMS-E. No entanto, mesmo com essa particularidade, o estado poderia se beneficiar ao observar e ao aprender com as práticas de outros estados que abordam temas relacionados. Exemplos como Goiás e Tocantins, que consideram a análise da qualidade da água em suas políticas, e o Maranhão, que aborda o consumo, o tratamento e a perda de água, poderiam fornecer novas perspectivas para o ICMS-E no Rio Grande do Sul.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O ICMS Ecológico é reconhecido como uma importante política pública ambiental que, quando combinada a outros instrumentos da gestão ambiental, desempenha um papel significativo no incentivo e no complemento a estratégias de conservação do meio ambiente (Loureiro, 2002). Segundo Scaff e Tupiassu (2007), essa política tem sido eficaz ao redefinir e ao valorizar os elementos fundamentais para a saúde ambiental, encorajando os municípios a investirem na qualidade de vida de seus habitantes e na proteção de seus ecossistemas.

Portanto, é possível afirmar que o ICMS-E contribui para a gestão ambiental no Brasil, promovendo iniciativas de preservação por parte das autoridades municipais. No entanto, é importante ressaltar que o ICMS-E não pode ser visto como uma solução completa para a conservação da biodiversidade. Ele é um meio, não um fim em si mesmo, e requer uma

estrutura de boa qualidade para capturar adequadamente sua contribuição, juntamente com outros instrumentos disponibilizados de forma concomitante (Loureiro, 2002).

Considerando a trajetória de marginalização da agenda socioambiental na política brasileira e a tendência de flexibilização das leis ambientais, faz-se necessário, mais do que nunca, garantir a manutenção de políticas públicas ambientais efetivas, assegurando que suas potencialidades sejam aproveitadas ao máximo. Por isso, apesar dos avanços na transformação do ICMS-E em uma política de incentivo, ainda existe o risco de que ele se torne uma ferramenta estéril e acrítica, limitando-se a ser apenas um canal para o repasse de recursos financeiros aos municípios (Loureiro, 2002). Para evitar essa armadilha, é crucial que os órgãos ambientais e os governos estaduais estejam alinhados e dispostos a estabelecer critérios coerentes com a realidade territorial de cada estado, além de garantir que a política seja constantemente revisada, avaliada e, se necessário, reformulada. Alguns estados vêm investindo nesse processo, como o Rio de Janeiro, o Mato Grosso do Sul, o Paraná, o Tocantins, entre outros exemplos discutidos no presente trabalho.

Quanto ao ICMS-E no Rio Grande do Sul e suas repercussões, é possível compreender que a estratégia adotada pelo estado é essencialmente quantitativa, não havendo desdobramentos qualitativos sobre os critérios adotados. Essa abordagem resulta em uma política meramente compensatória e limitada, cujo único objetivo é compensar financeiramente os estados por possíveis “perdas” econômicas ao manter suas áreas protegidas.

Ao não adotar uma abordagem qualitativa para o cálculo, o RS não cria estratégias de incentivo à criação, ao manejo ou à manutenção de suas áreas protegidas. Como reitera João e Bellen (2004), formulações exclusivamente quantitativas limitam-se à compensação pela perda de movimentação econômica, perdendo o caráter incentivador que a política pode proporcionar. Portanto, faz-se necessário que o estado invista em estudo e em pesquisa para reavaliar os critérios e beneficiar-se ao máximo das potencialidades do ICMS-E.

Outro aspecto relevante a ser destacado foi a dificuldade encontrada na busca por materiais e por documentos oficiais relacionados ao ICMS-E do Rio Grande do Sul, sendo uma das únicas fontes de informação oficial identificadas a planilha eletrônica disponibilizada no *website* da SEFAZ. Embora a planilha cumpra seu papel de divulgação dos repasses destinados aos municípios pelo ICMS-E, ela não oferece informações suficientes para compreender plenamente o funcionamento dessa política pública e sua aplicação pelo estado. Conforme apontado por Silva e Vacovski (2015, p. 73), a transparência pública implica em “(...) colocar à disposição da população informações suficientes para que o cidadão possa

participar e discutir a implementação de políticas públicas, exigir seu cumprimento e ainda, cobrar a responsabilização de agentes envolvidos (...)"'. Portanto, não basta apenas divulgar dados sem contexto; é fundamental garantir a disponibilidade de informações compreensíveis e inteligíveis para a população.

Nesse contexto, a política de ICMS-E do Rio Grande do Sul falha ao não oferecer outros instrumentos de acesso à informação mais acessíveis e de fácil compreensão para os cidadãos, o que dificulta a efetividade da política como um todo. Como destacam Silva e Vacovski (2015, p. 70), o sucesso da gestão pública requer o planejamento, o acompanhamento e o controle transparente dos procedimentos adotados pelos gestores. Sem esses instrumentos, os cidadãos são excluídos do processo de elaboração da política pública, tornando-se meros espectadores. Em contrapartida, é possível observar que outros estados brasileiros, como Rio de Janeiro, Pará e Mato Grosso do Sul, têm se destacado positivamente em relação à transparência política, uma vez que adotam práticas que facilitam o acesso do público a informações relevantes sobre o ICMS-E por meio de cartilhas ou de *websites*.

Tendo em vista as considerações expostas, é possível afirmar que o ICMS-E no Rio Grande do Sul, apesar de se assemelhar a outros estados por seus critérios, ainda tem muito espaço para crescimento e aprimoramento. Ainda que sua importância se justifique pela sua simples existência (Torres, 2019), é necessário pensar em reformulações tanto no que diz respeito à análise dos critérios, quanto no aprimoramento dos mecanismos de transparência e de participação popular.

Isso inclui, por exemplo, adotar parâmetros qualitativos ao avaliar a qualidade das Unidades de Conservação nos municípios, estudar a aplicabilidade de novos critérios e ampliar o critério de terras indígenas para incluir povos tradicionais como um todo, especialmente àqueles altamente impactados por grandes empreendimentos, como os quilombolas e os ribeirinhos. Sendo assim, sem esse movimento, a lei “não estará cumprindo com o seu dever legal e, tampouco, contribuindo para efetividade da concretização de uma justiça social ou socioambiental” (Torres, 2019, p. 82).

Neste ponto, é crucial revisitar os princípios da política pública, reafirmando a importância da participação popular e do debate a partir de diversas perspectivas. A ciência geográfica emerge como uma ferramenta fundamental nesse processo, uma vez que compete ao geógrafo compreender e analisar as razões subjacentes ao desenho de uma política pública, identificando seus potenciais conflitos, investigando sua trajetória e examinando o papel dos diversos atores, sejam eles indivíduos, grupos ou instituições envolvidos na tomada de decisão e impactados pela política pública (Rodrigues, 2014).

Apesar dos desafios enfrentados, a pesquisa apresentada assume um caráter introdutório, buscando abrir caminhos para futuras investigações que fortaleçam o debate em torno do ICMS-E. O movimento por melhorias deve transcender não apenas as fronteiras das epistemologias geográficas, mas também engajar-se no diálogo interdisciplinar, integrando saberes científicos de diversas áreas e incorporando a participação e os saberes populares. A trajetória a percorrer ainda é extensa no contexto das políticas públicas ambientais; e, nesse sentido, o compromisso com a contínua reflexão, aprimoramento e engajamento da sociedade é essencial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Editora Elefante. 2016, 264p.

ACRE. **Lei nº 3.532**, de 30 de outubro de 2019. Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, AC.

ALAGOAS. **Lei Ordinária nº 8.234**, de 10 de janeiro de 2020. Altera a Lei Estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Maceió, AL.

AMAPÁ. **Lei nº 322**, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n.º 63/90, e dá outras providências. Macapá, AP.

BECKER, Bertha Koiffmann. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: Becker, Bertha K.; Costa, Rogério H. da.; Silveira, Carmen B.. (Orgs). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-8.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/4849/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 225. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. **Terra Indígena**: o que é?. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. **Histórico**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre-o-ibama>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e a gestão das unidades de conservação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, jul. 2000

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 30 mar. 2022

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Infraestrutura Hídrica. Unidade de Gerenciamento do Proágua/Semi-árido. **Diretrizes ambientais para projeto e construção de barragens e operação de reservatórios**. Brasília: Bárbara Bela Editora Gráfica e Papelaria Ltda., 2005, 107 p.

BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, 2021. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727). Acesso em: 12 fev. 2024.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Educação ambiental: formação do sujeito ecológico. São Paulo: Cortez, 2017.

CASTRO, Iná Elias de. O território e o poder autônomo do Estado. Uma discussão a partir da teoria de Michael Mann. In MENDONÇA, Francisco. A.; LOWEN-SAHR, Cicilian Luiza; SILVA, Márcia da. (Org.). **Espaço e tempo: complexidade e desafio de pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: ADEMADAN, 2009. p. 579-593.

CEARÁ. **Decreto nº 35.087**, de 30 de dezembro de 2022. Altera o decreto nº 33.412, de 20 de dezembro de 2019, e dá outras providências. Fortaleza, CE.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERON, Yenifer Marcela Muñoz; SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Comunidades Indígenas, Meio Ambiente e Território: os casos dos territórios raposo serra do sol no brasil e do parque nacional natural el cocuy na colômbia. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 66, 1 ago. 2023. Conselho Nacional de Pesquisa e Pos-Graduacao em Direito - CONPEDI. <http://dx.doi.org/10.26668/indexlawjournals/2525-9628/2023.v9i1.9706>.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 71 p. CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.

EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro. Contradições da política ambiental por meio de incentivos financeiros: os casos do ICMS Ecológico e da CFEM nos municípios do quadrilátero ferrífero (Minas Gerais, Brasil). **Revista Árvore**, [S.L.], v. 37, n. 6, p. 1083-1092, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0100-67622013000600010>.

FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. **Contribuições da Ciência Geográfica as Políticas Públicas**. Tese (em Geografia), Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FERREIRA, Liliana Soares; AMARAL, Cláudia Letícia de Castro do; MARASCHIN, Mariglei Severo. Políticas Públicas: revisitando conceitos e relações com o campo educacional. In: CÓSSIO, Maria de Fátima (Org.). **Políticas Públicas de Educação: desafios atuais**. Pelotas: Editora UFPel, 2016. p. 27-43.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOIÁS. **Decreto nº 10.190**, de 30 de dezembro de 2022. Regulamenta a apuração do Índice de Participação dos Municípios - IPM referente à entrega dos 5% (cinco por cento) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS pertencentes aos municípios, na forma da Lei Complementar estadual nº 177, de 24 de agosto de 2022, e dá outras providências. Goiânia, GO.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Elefante, 2019. 340 p.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 19-39, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-753x2012000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/gJLg9MNzwWpKwSvnTzLyn9L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

GUSMÃO, Paulo Pereira de; PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. (Des)construção da gestão ambiental no Brasil: de Paulo Nogueira Neto (1973) a Ricardo Salles (2020). **Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [S.L.], v. 2, n. 2, p. 218, 18 dez. 2020. Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. <http://dx.doi.org/10.48075/amb.v2i2.26588>.

HARTMANN, Marcel. **RS teve 446 decretos de desastres naturais em 2023, maior número em sete anos**. 2023. Jornal digital GZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/ambiente/noticia/2023/08/rs-teve-446-decretos-de-desastres-naturais-em-2023-maior-numero-em-sete-anos-clllf4bxk00em015krq2oqjl7.html>. Acesso em: 12 fev. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647 Tradução de BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

JOÃO, Cristina Gerber; BELLEN, Hans Michael Van. Instrumentos econômicos de política ambiental: um levantamento das aplicações do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico no Brasil. In: ENANPAD, 2005, Brasília. **Anais do XXIX ENANPAD – Encontro da ANPAD**. Brasília: 2005.

KUJAWA, Henrique; TEDESCO, João Carlos. Demarcações de Terras Indígenas no norte do Rio Grande do Sul e os atuais conflitos territoriais: uma trajetória histórica de tensões sociais. **Tempos Históricos**, [s. l.], v. 18, p. 67-88, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

LEMOS, Haroldo Mattos de. **A Conferência de Estocolmo em 1972, O Clube de Roma e outros modelos mundiais**. [S.l.:s.n.].

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão *et al.* Análise Documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Minas Gerais, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, [S. l.], n. 05, 2012. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/370>. Acesso em: 27 jan. 2024.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. Curitiba, 2002. 189 p.

LOUREIRO, Wilson. **Experiências nacionais e internacionais de incentivos a conservação ambiental**. 2003. Monografia (Pós-graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

LOVATTO, Pâmela Muriel Aude; ROCHA, Jefferson Marçal. ICMS ecológico como ferramenta de proteção ambiental: análise da aplicação no estado do rio grande do sul. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 38, n. 2, p. 966-979, 2016. Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas - UFSM. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=467546204035>. Acesso em: 13 fev. 2024.

MAGRINI, Alessandra. Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. **Revista Brasileira de Energia**: Revista Brasileira de Energia, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1-8, fev. 2001. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/151>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MARANHÃO. **Lei nº 12.120**, de 21 de novembro de 2023. Institui a Política de Tributação Ecológica do Estado do Maranhão e altera a Lei Nº 11867/2022, para dispor sobre condicionante do benefício sobre mercadorias que compõem a cesta básica maranhense, a Lei Nº 10279/2015, para dispor sobre as condições de crédito de ICMS no Programa Nota Legal, a Lei Nº 10753/2017, para dispor sobre a inclusão do apoio a causas sustentáveis e ambientais ao Programa Maranhão Solidário, a Lei Nº 7799/2002, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão, a Lei Nº 8205/2004, que institui o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza, e a Lei Nº 10301/2015, que dispõe sobre tratamento tributário aplicável à cadeia produtiva da avicultura. São Luís, MA.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 14.366**, de 29 de dezembro de 2015. Regulamenta disposições da Lei Estadual nº 4.219, de 11 de julho de 2012; disciplina aspectos do Cadastro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC); cria o Programa Estadual do ICMS Ecológico e estabelece diretrizes para o rateio do percentual da parcela de receita prevista no art. 153, parágrafo único, inciso II, da Constituição do Estado, referente ao ICMS Ecológico. Campo Grande, MS.

MATO GROSSO DO SUL. Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. Gerência de Desenvolvimento e Modernização e Gerência de Unidades de Conservação. **Guia Orientativo – ICMS Ecológico**. 2. ed. Campo Grande, 2023. 60 p.

MATO GROSSO. **Decreto nº 647**, de 28 de dezembro de 2023. Altera o Decreto nº 1.514, de 4 de novembro de 2022 (DOE de 07/11/2022), que regulamenta a Lei Complementar nº 746, de 25 de agosto de 2022, e consolida, no território mato-grossense, as normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS - IPM/ICMS e dá outras providências. Cuiabá, MT.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Política (e ação) Pública, Território e o Papel da Geografia. **Revista da Anpege**, [S.L.], v. 07, n. 01, p.11-19, 2011. ANPEGE - Revista. <http://dx.doi.org/10.5418/ra2011.0701.0002>.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803**, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, MG.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MORAES, Maria Cândida; BATALLOSO, Juan Miguel. Complexidade e transdisciplinaridade: impactos sobre as políticas públicas nas áreas de educação, saúde e meio ambiente. In: DITTRICH, Maria Glória *et al* (org.). **Políticas Públicas na contemporaneidade: olhares cartográficos temáticos**. Itajaí: Univali, 2017. p. 35-56.

MOVIMENTO NACIONAL DE OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, RIO GRANDE DO SUL. **Conheça cada um dos 17 Objetivos e suas 169 metas**. Disponível em: <https://rs.movimentoods.org.br/nossa-cao/>. Acesso em: 13 fev. 2024;

PARÁ. **Decreto nº 1.064**, de 28 de setembro de 2020. Regulamenta a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências. Palácio do governo, PA.

PARANÁ. **Decreto nº 2.791**, de 27 de dezembro de 1996. Estabelece os critérios técnicos de alocação de recursos a que alude o art. 5º da Lei Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991, relativos a mananciais destinados a abastecimento público e unidades de conservação. Curitiba, PR.

PARANÁ. INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT. **ICMS Ecológico por Biodiversidade**. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade>. Acesso em: 13 fev. 2024.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do sistema nacional de unidades de conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s.l.], v. 24, p. 71-82, 28 dez. 2011. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v24i0.21542>.

PERES, Tainã Costa; LEAL, Karine Bastos; AQUINO, Francisco Eliseu. Desastres meteorológicos, climatológicos e hidrológicos: os casos da região sul do Brasil. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 2021, Campina Grande. **Anais do XIV ENANPEGE**. Campina Grande: 2021. 16 p.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.529**, de 9 de dezembro de 2011. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. Recife, PE.

PIAUI. **Decreto nº 21.996**, de 19 de abril de 2023. Altera o Decreto Estadual nº 19.042, de 22 de junho de 2020, que dispõe sobre o procedimento para certificação no Selo Ambiental aos municípios conforme a Lei Ordinária nº 5.813, de 3 de dezembro de 2008 (Lei do ICMS Ecológico). Teresina, PI.

PIRES, Claudia Luisa Zeferino; BITENCOURT, Lara Machado. Lei 10.639/03 a partir de experiências cartográficas nos quilombos em contexto urbano de Porto Alegre/RS. **Boletim Paulista de Geografia**, [s.l.], v. 1, n. 111, p. 264-289, 18 nov. 2023. Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção São Paulo. <http://dx.doi.org/10.61636/bpg.v1i111.3050>.

POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 271–283, abr. 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social - Métodos e Técnicas**, 4 ed. Grupo GEN, 2017.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.884**, de 19 de dezembro de 2019. Estabelece definições técnicas para alocação do percentual a ser distribuído aos municípios em função do ICMS Ecológico. Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO. Instituto Estadual do Ambiente; Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade. **Nota técnica – ICMS Ecológico do Estado do Rio de Janeiro 2020**. Rio de Janeiro, 2020. 106 p. Disponível em: <https://icmsecologikorj.com.br/leg/notas-tecnicas-ICMS-ECO-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Observatório do ICMS Ecológico**. Disponível em: <https://icmsecologikorj.com.br/o-icms-ecologico> Acesso em: 30 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 38.814, de 26 de agosto de 1998. Regulamenta o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC e dá outras providências. **Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC**. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 53.037, de 20 de maio de 2016. Institui e regulamenta o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC. **Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC**. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.907**, de 14 de janeiro de 2008. Altera a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.038**, de 14 de novembro de 1997. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.766**, de 20 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos municípios. Porto Alegre, RS.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA. **ICMS Ecológico – Atualizado até Novembro/2023**. IPM (Índice de Participação dos Municípios): Outros Arquivos - ICMS Ecológico, Apresentações etc. 2023. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/5070/outros-arquivos---icms-ecologico,-apresentacoes,-etc>. Acesso em: 13 fev. 2024

RODRIGUES, Juliana Nunes. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093/84736> Acesso em: 02 fev. 2024.

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 147**, de 15 de janeiro de 1969. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 115, de 14 de junho de 1994, e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado de Rondônia, RO.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, n.17, p. 79-94, 2005.

SANTOS, Janete Guimarães Soares dos. Os impactos ambientais e sociais causados pela barragem do Truvisco em Caculé – BA. **Minerva**, [s. l], v. 2, n. 6, p. 1-11, 2018.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, Razão e Emoção**. 3ª Edição. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2004. 285 p.

SÃO PAULO. **Lei nº 8.510**, de 29 de dezembro de 1993. Altera a Lei 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela pertencente aos municípios do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Palácio dos Bandeirantes, SP.

SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos da. **Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território**. Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. p. 24-42.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 11 fev. 2024.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico. In: BRAGA, R.; SION, A.; BARRETO JR., L. F. **Amazônia: os desafios da região sob a perspectiva jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 59-79.

SERPA, Ângelo Szaniecki Perret. Políticas Públicas e o Papel da Geografia. **Revista da Anpege**, [S.L.], v. 07, n. 01, p. 37-47, 2011. ANPEGE - Revista. <http://dx.doi.org/10.5418/ra2011.0701.0004>.

SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena da; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno: Gestão Pública**, v. 7, n. 4, p. 67-86, 2015. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/592>. Acesso em: 11 fev. 2024.

SILVA, Ianne Larissa de Oliveira. **Incentivos Fiscais de Natureza Ambiental: uma análise comparativa da legislação do ICMS Ecológico dos estados da Paraíba e Pernambuco**. 2023. 29 p. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Acesso em: 27 jan. 2024.

TEIXEIRA, Vanessa. Políticas Públicas: alguns apontamentos para a agenda da Geografia Brasileira. **Revista de Geografia**, [S. l.], v. 33, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/229238>. Acesso em: 10 fev. 2024.

TOCANTINS. **Decreto nº 6.601**, de 16 de março de 2016. Dispõe sobre o cálculo do valor adicionado, da quota igual, da população, da área territorial, dos critérios ambientais e dos critérios educacionais, relativos à composição do Índice de Participação dos Municípios - IPM, nas partes que especifica, e adota outras providências. Palmas, TO.

TOCANTINS. **ICMS ecológico: política de meio ambiente, controle e combate às queimadas, unidades de conservação e terras indígenas, saneamento básico, conservação do solo**. Governo do Estado do Tocantins. Palmas, TO: SEMADES; NATURATINS, 2013. 48p. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/329564> Acesso em: 30 jan. 2024.

TORRES, Cecilia Lettninn. **O ICMS ecológico como política pública de preservação ambiental no Rio Grande do Sul**. 2019. 91 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito e Justiça Social, Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande, 2019. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/handle/1/8382>. Acesso em: 27 jan. 2024.

VALLEJO, Luiz Renato. **Políticas públicas e conservação ambiental**: territorialidades em conflito nos Parques Estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ). 2005. 342 p. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Geografia, Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

VALLEJO, Luiz Renato. Unidade de Conservação: uma discussão teórica á luz dos conceitos de território e políticas públicas. **Geographia**, [s.l.], v. 4, n. 8, p. 57, 21 set. 2009. Pro Reitoria de Pesquisa, Pós Graduação e Inovação - UFF.  
<http://dx.doi.org/10.22409/geographia2002.v4i8.a13433>.

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

ZANCAN, Flávia. **Manual de procedimentos para registro e repasse do ICMS Ecológico do estado do Rio Grande do Sul**. 2016. 97 p. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.