

Controle, políticas públicas tributário-ambientais no Brasil e o ecodesenvolvimento: (co)relações possíveis¹

Andreza da Cruz

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGDS/UNESC). Professora de Direito Tributário, Direito Civil e Prática Jurídica na Unisul. Especialista em: Direito Civil, ênfase em Responsabilidade Civil e Contratos (Verbo Jurídico); Metodologia e Prática Interdisciplinar do Ensino (FUCAP); e Direito Tributário (IBET). Graduada em Direito (UNESC), Administração (ESUCRI) e Pedagogia (UDESC). Advogada no escritório Andreza da Cruz Advocacia.

Miguelangelo Gianezini

Doutor em Agronegócios com Pós-Doutoramento no Brasil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Portugal pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Professor visitante na *Miami University of Science and Technology* nos Estados Unidos e no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, em Portugal. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e dos cursos de graduação da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Bacharel em Administração. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas.

Kelly Gianezini

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio de doutoramento na *University of California*, Los Angeles (UCLA). Mestrado em Direito e Mestrado em Sociologia (UFRGS). Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e dos cursos de graduação em Direito e Administração da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Sílvio Parodi Oliveira Camilo

Doutor em Administração e Turismo com Pós-Doutorado em Ciências Contábeis pelo PPGC da UFSC. Mestre em Administração e Negócios, com ênfase em estratégia empresarial. Pós-Graduação em Finanças das Empresas. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e do curso de graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Líder do Grupo de Pesquisa em Estratégia, Competitividade e Desenvolvimento (GECOMD).

Resumo: Em diversos estados, a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos, controle externo e políticas que garantam harmonia entre o binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico. A exploração não consciente dos recursos naturais tem demandado ações e políticas voltadas à conservação ambiental e sua integração com os elos econômico e social. No Brasil, há estados que implementaram políticas públicas utilizando-se de critérios ecológicos na distribuição da arrecadação do ICMS, com base na necessidade ambiental, já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Por conseguinte, a legislação permite que parte da arrecadação desse tributo seja alocada conforme disposição dos estados. Assim, os mesmos podem se utilizar de instrumentos de políticas públicas tributário-ambientais, como o ICMS Ecológico (ICMS-E), adotando o critério ecológico na restituição das receitas devidas aos

municípios. Observando estados que já implementaram o ICMS-E, esta pesquisa teve por objetivo compreender as políticas públicas tributário-ambientais, suas perspectivas no âmbito brasileiro e as possibilidades de incorporação dos princípios do ecodesenvolvimento em suas propostas. Os procedimentos de investigação (com abordagem qualitativa) contam com técnica de coleta de dados dividida em três etapas: estudo bibliográfico e teórico para aprofundar os conceitos-chave do ecodesenvolvimento, das políticas públicas e do ICMS-E; e levantamento documental para auxiliar na caracterização da implantação do ICMS-E. Como resultado, observou-se que a concretização de ideias do ecodesenvolvimento pode se dar de várias formas, sendo algumas mais ou menos fiéis aos seus preceitos. Portanto, ainda que parcialmente, a política do ICMS-E vai ao encontro do ecodesenvolvimento, no sentido de utilizar-se de um instrumento tributário ambiental para a preservação e/ou conservação do meio ambiente e, conseqüentemente, fomentar o desenvolvimento econômico e social das regiões que o implementarem.

¹ Este artigo está vinculado à linha de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Os autores agradecem aos colegas pesquisadores – professores e estudantes – pela atenta leitura crítica e criteriosa do material. Também agradecem aos pareceristas anônimos que contribuíram com sugestões relevantes, as quais, na medida do possível, foram incorporadas para a versão final do trabalho. Ademais, afirma-se que não há conflitos de interesse na publicação deste artigo e que ele contém interpretação analítica dos dados de responsabilidade exclusiva dos autores.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Gasto tributário. Avaliação de políticas públicas. Controle externo. Meio ambiente.

Sumário: Introdução – **1** Procedimentos metodológicos – **2** Políticas públicas tributário-ambientais e o ecodesenvolvimento – **3** Políticas públicas e o modelo

Advocacy Coalition Framework (ACF) – **4** Políticas públicas ambientais – **5** Ecodesenvolvimento em Ignacy Sachs – **6** Os instrumentos na efetivação de políticas públicas tributário-ambientais: o ICMS Ecológico – **7** O ICMS Ecológico como política pública no Brasil – Considerações finais – Referências

Introdução

Em diversos estados da federação brasileira, a manutenção de atividades produtivas tem se deparado com a necessidade de investimentos prioritários e políticas que garantam harmonia ao binômio desenvolvimento e sustentabilidade, em especial quando há atividades industriais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico local. A preocupação com o controle externo, com a avaliação de políticas públicas e o gasto tributário, bem como a qualidade ambiental e a própria evolução da sociedade e a maneira como esta se utiliza dos recursos naturais, é motivo de discussão e estudo em diversos níveis organizacionais e governamentais. Assim, “os impactos das mudanças climáticas (em especial o aquecimento global) têm exigido de governos, empresas e Organizações não Governamentais (ONG’s), propostas de soluções para os atuais problemas ambientais” (GIANEZINI *et al.*, 2012, p. 1).

Em meados do século XX, em especial de 1950 até 1970, o crescimento econômico era visto, muitas vezes, como antagônico à conservação² do meio ambiente, tratando dos problemas ambientais de forma pontual, sem qualquer vínculo com os processos de desenvolvimento econômico e social. O impacto ambiental proporcionado nesse cenário caracterizou-se pela “busca de uma nova relação entre meio ambiente e desenvolvimento” (BARBIERI, 2011, p. 29), por meio de ações e acordos internacionais. Nos anos seguintes, teve início a participação de agentes sociais e organizações que se ocupavam das questões ambientais, debatendo e pressionando governos para que fossem elaboradas legislações, políticas e planos específicos para as diversas realidades e localidades.

Este debate e pressão produziram efeitos jurídicos e tributários, em especial nos países em desenvolvimento, como o Brasil, onde a proteção e regulação ambiental iniciaram na década de 1980 com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; e, posteriormente, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, trazendo no *caput* do art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).³

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

O ICMS é, pois, um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal regulamentado pelo artigo 155 da Constituição Federal. O artigo 158 da Carta Magna trata sobre a repartição

² Os termos “conservação” e “preservação” têm sido erroneamente utilizados como sinônimos. Conservação diz respeito à racionalidade do uso dos recursos, e preservação, por sua vez, à intocabilidade dos recursos.

³ Documento eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

das receitas tributárias advindas desse imposto, em que 25% do montante arrecadado deve ser distribuído aos seus municípios, conforme critérios constitucionais. Esse montante (25%) divide-se em duas parcelas: 75% do Valor Adicionado Fiscal⁴ (VAF) nas operações que incidem ICMS em seus territórios, e o restante (25%) conforme dispuser a lei estadual (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a repartição estipulada pela legislação privilegia os municípios com maior desenvolvimento econômico, os mais industrializados, que têm maior capacidade de gerar o imposto em análise. Porém, é na autonomia do estado em utilizar parte do recurso conforme lhe convier que aparece o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Ecológico (ICMS-E).⁵

Trata-se de uma política pública tributário-ambiental, que estimula a preservação e conservação do meio ambiente, buscando a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável para os municípios (SCAFF; TUPIASSU, 2004; GERBER, 2004). Esse tipo de política é proposto em um momento de necessidade em encontrar respostas aos desafios socioambientais que surgem e aos que se mantêm em razão das dinâmicas produtivas de cada município.

Diante desse contexto, desenvolveu-se o presente estudo, com o objetivo de compreender as políticas públicas tributário-ambientais, suas perspectivas no âmbito brasileiro e as possibilidades de incorporação dos princípios do ecodesenvolvimento em suas propostas, utilizando-se do ICMS-E e evidenciando, em perspectiva, as contribuições do desenvolvimentismo – de Sachs (1993; 1994; 1995; 2009; 2012) e das possibilidades das políticas públicas, adaptadas a partir de um rol de autores como Lasswell (1936), Lowi (1972), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Ferreira (1998), Frey (2000), Souza (2006), Saraiva (2006), Lukic (2012), Raeder (2014), Secchi (2015) e Gianezini *et al.* (2017) – por meio da investigação das discussões e ações em consonância com a legislação do ICMS e práticas adotadas em relação ao ICMS-E.

Por conseguinte, cabe destacar a relevância do estudo proposto sob quatro pontos de vista. Do ponto de vista ecológico, o estudo justifica-se na necessidade de um desenvolvimento sustentável, haja vista a limitação dos recursos naturais utilizados. Sachs (2009b) explica que “o uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidamente fincadas no meio ambiente” (2009b, p. 32). Do ponto de vista econômico, justifica-se por se tratar do tributo de maior relevância aos estados e, conseqüentemente, aos municípios, por distribuir parte dessa arrecadação, contribuindo para o seu desenvolvimento. Já, do ponto de vista da economia política, que, conforme Sachs (2009b), se difere da economia, porquanto “é necessária uma combinação viável entre economia e ecologia, pois as ciências naturais podem descrever o que é preciso para um mundo sustentável, mas compete às ciências sociais a articulação das estratégias de transição a este caminho” (2009b, p. 60). E, por fim, do ponto de vista acadêmico, acredita-se que esta pesquisa pode incrementar a parca literatura científica interdisciplinar acerca da viabilidade de implementação do ICMS-E em estados brasileiros que ainda não o adotaram, podendo subsidiar discussões vindouras.

1 Procedimentos metodológicos

Analisar a discussão para a implementação de uma política tributário-ambiental requer cautela. Primeiramente, por se tratar de um tema sensível a um país que já possui uma das

⁴ O cálculo do valor adicionado fiscal que corresponde aos Municípios, está expresso na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no art. 3º, §1º, I. “[...] ao valor das mercadorias de saída, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil” (BRASIL, 1990). Documento eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm. Acesso em: 09 maio 2021.

⁵ Durante a pesquisa bibliográfica e documental, deparou-se com a sigla grafada de duas formas: “ICMS-E” e “ICMS-e”. Neste estudo, optou-se pelo uso da mesma em caixa alta.

cargas tributárias mais elevadas do mundo.⁶ Além disso, envolve a questão ambiental, expressa como um direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição Federal (THOMÉ, 2015), como já salientado.

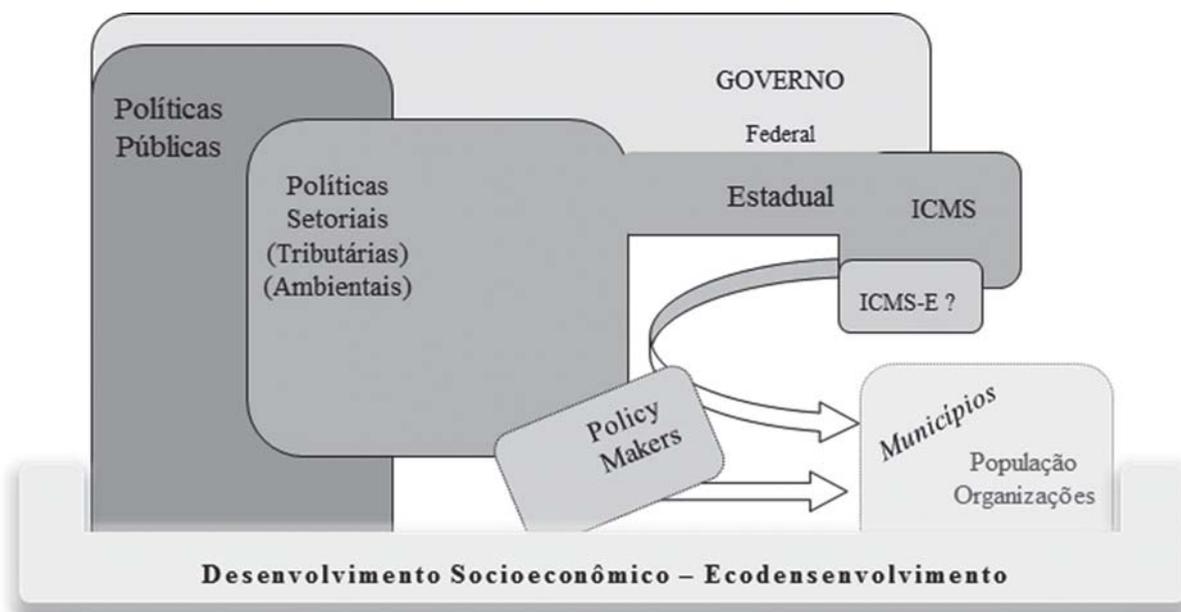
Isso posto, ressalta-se que o Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal, sendo que, destes, há dezesseis estados que já implementaram o ICMS-E. Todavia, a lei que disciplina o ICMS em cada estado é autônoma, conforme competência outorgada pela Constituição Federal (art. 155, II); assim, possibilita os entes a criarem critérios conforme suas necessidades.

Nessa premissa, o ICMS-E torna-se mais do que um simples tributo, já que sua proposta surge como uma forma de compensação para os municípios que não conseguiram expandir atividades econômicas em seus territórios em decorrência de restrições ambientais em áreas protegidas. E acrescenta-se a esses elementos o fato de que o ICMS-E se configura num instrumento de política pública tributário-ambiental, de adoção não obrigatória, suscitando, assim, uma discussão que justifica sua compreensão.

Por isso, as opções metodológicas para a realização deste estudo partiram de um objetivo predominantemente exploratório e descritivo, haja vista que se constataram raras publicações específicas sobre a política pública selecionada. Além disso, pode-se dizer que esse tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito e (re)conhecido no meio científico como objeto de estudo.

Por conseguinte, a pesquisa realizada teve abordagem qualitativa, para a qual foram coletados documentos e informações que auxiliaram a compor o referencial, incluindo a apresentação do ICMS-E, bem como de um *framework* ilustrativo (Figura 1), para melhor representação dos elementos do estudo, contribuindo para seu foco e delimitação. No *framework*, observam-se as esferas governamentais, as políticas tributárias e ambientais como setoriais dentro do campo das políticas públicas, os atores (*stakeholders*) e o recorte do objeto de estudo, sendo todos esses elementos enquadrados na moldura do desenvolvimento socioeconômico em diálogo com as premissas do ecodesenvolvimento.

Figura 1 – *Framework* representativo do estudo



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

⁶ Isso se constata nas informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que menciona, a título de exemplo, a elevada carga tributária brasileira, em que uma empresa padrão na indústria de transformação pode gastar até 2.600 horas anuais para cumprir suas obrigações fiscais contra 356 horas nos demais países latino-americanos (OCDE, 2015).

Preliminarmente, buscaram-se subsídios para a compreensão da temática e referencial, a partir de estudo bibliográfico, visto que se baseia em livros, periódicos científicos e *websites* que se entende terem sido relevantes ao trabalho. Nesse contexto, a pesquisa bibliográfica sistemática, realizada no primeiro semestre de 2017, ocorreu em livros e artigos científicos disponíveis nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Google Scholar*[®] (Google Inc.), utilizando-se especialmente as seguintes palavras-chave em português: “ecodesenvolvimento” e “ICMS-ecológico”. *A posteriori*, entre os meses de agosto de 2017 e janeiro de 2018, houve uma segunda parte, que abrangeu o estudo junto aos órgãos, valendo-se da técnica de levantamento e pesquisa documental.

Além disso, cabe mencionar que, para alcançar os objetivos do estudo, foi necessária a contribuição de outras áreas do conhecimento, representadas aqui, em especial, por um dos autores basilares do ecodesenvolvimentismo, Ignacy Sachs (2009). Nas palavras do autor, “necessitamos, portanto, de uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando a sua diversidade” (SACHS, 2009, p. 31-32). As políticas públicas tributárias ambientais, aliadas à ideia de ecodesenvolvimento, resultam em um objeto complexo, que, para ser estudado, compreendido e discutido, requer um consórcio de áreas,⁷ tais como direito (legislação), administração (administração pública e gestão ambiental), economia (desenvolvimento) e ciências sociais (políticas públicas). Destarte, cabe aqui mencionar que esse objeto complexo possui relevância para estudos das ciências sociais aplicadas devido ao impacto que pode resultar no desenvolvimento de muitos municípios.

Na seção a seguir, reuniram-se a fundamentação teórica e o referencial bibliográfico, que integra a pesquisa maior em andamento. Nela, buscou-se uma caracterização para o objeto, a partir de estudos que envolvem as dimensões do ecodesenvolvimento, das políticas públicas e da legislação ambiental, seguida de uma seção que trata do ICMS Ecológico como instrumento de política pública tributário-ambiental (SCAFF; TUPIASSU, 2004) em benefício do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

2 Políticas públicas tributário-ambientais e o ecodesenvolvimento

Nesta seção, são tratados os seguintes elementos: a teoria, os conceitos e as legislações que fundamentam e contextualizam a pesquisa em questão. A teoria abordada será do ecodesenvolvimento, que, posteriormente, originou a expressão “desenvolvimento sustentável” e promoveu debate sobre um novo paradigma de desenvolvimento. Ainda, abarca a conceituação das políticas públicas, sua formulação, tipos de política, seu ciclo – com ênfase nas políticas públicas ambientais – e a trajetória das legislações ambientais brasileiras.

2.1 Políticas públicas

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

Deste ponto em diante, os estudos foram ampliados – muito embora não exista consenso sobre a definição conceitual de política pública – e, por conta dessas divergências, alguns

⁷ Considerando as próprias áreas de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), destaca-se que este estudo possui aderência às seguintes subáreas: 60102012 Direito Tributário; 60202009 Administração Pública; 60202033 Política e Planejamento Governamentais; 60310022 Economia dos Recursos Naturais; 60309032 Renda e Tributação; e 70904006 Políticas Públicas.

questionamentos se fazem necessários, conforme assevera Lasswell (1936). Quem ganha o quê, por que e que diferença faz são questionamentos apontados pelo autor.

De acordo com Secchi (2015), são elementos essenciais da política pública a “intencionalidade pública e resposta a um problema público”, ou seja, para se estabelecer uma política pública é necessária a resolução de um problema relevante e que afeta a coletividade ou o tratamento do problema existente.⁸ Por sua vez, Souza (2006) assevera que a formulação de política pública requer multidisciplinaridade, dado que seus resultados repercutirão em diversas áreas, como economia, ciência política, gestão, antropologia, geografia, planejamento, sociologia, entre outras.

Theodor Lowi (1972) menciona que cada uma das políticas encontrava distintas formas de rejeição, disputas e apoios em suas decisões, passando por diversas arenas. Os tipos de políticas públicas, conforme este autor, classificam-se em: políticas regulatórias, que estabelecem regras de comportamento dos atores para atender objetivos gerais da coletividade e que imediatamente não visam a benefícios para grupos específicos; políticas redistributivas (como é o caso do ICMS-E), que buscam equidade, mas geram conflitos, porque extraem de certos grupos em detrimento de outros – são consideradas as mais abrangentes, envolvendo políticas previdenciárias, tributárias e sociais –; e políticas constitutivas, que lidam com os procedimentos, definindo competências, jurisdição, entre outros. Em suma, as políticas distributivas geram benefícios para determinados grupos de atores, e o custo alcança a coletividade.

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

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

Agenda-setting ou inserção na agenda está como a segunda fase desse ciclo e é representada por temas que requerem a atenção do Estado, seja pela demanda de soluções para problemas latentes, seja pela definição de uma agenda de prioridades provenientes dos cidadãos ou sociedade civil organizada.

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

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

Importa mencionar que, no ciclo das políticas públicas, frequentemente as fases se misturam e as sequências se alternam, não refletindo sua real dinâmica; com isso, esse ciclo se torna incerto, sem ponto de início ou fim. Todavia, esse ciclo é útil, pois auxilia na organização de

⁸ Salienta-se que, para este estudo, adotou-se esse entendimento.

ideias, simplificando as complexidades políticas, e fornece subsídios aos atores na criação de um referencial para casos heterogêneos (SECCHI, 2015).

Cada arena política tem seus atores (agentes), e estes podem ser governamentais e não governamentais. Os primeiros são os políticos, designados politicamente, burocratas e juizes, e os segundos são os grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor, entre outros agentes envolvidos (SECCHI, 2015). Torna-se, por isso, imprescindível uma visão holística em face da diversidade de modelos políticos institucionais que buscam ser aplicados em sua totalidade, regularmente dando ênfase apenas às estruturas e instituições e esquecendo os resultados. É preciso investigar os resultados das políticas para, então, compreender os processos e as instituições políticas.

Ferreira (1998) percebe as políticas públicas enquanto expressão do Estado em ação. São, em especial, resultados de interação entre os agentes individuais e coletivos buscando estratégias para efetivar seus diferentes projetos. Desse modo, as políticas que devem ser utilizadas na questão econômico-ecológica são as políticas de comando e controle (regulação ambiental agressiva para antecipar a escassez futura) com políticas baseadas em instrumentos econômicos (precificação de serviços ecossistêmicos) e abordagem diferenciada, como é o caso do modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF), apresentado na seção a seguir.

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

A abordagem de coalizão de defesa foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e é formada por uma variedade de atores que compartilham crenças, valores e ideias. Dessa forma, compreendem que o processo de mudança de uma política pública exige uma perspectiva duradoura (LUKIC, 2012). Esse modelo busca analisar o processo político baseado no contexto da política, na integração dos ciclos das políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política, considerando também os aspectos *top down*⁹ e *bottom-up*.¹⁰

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) criaram o modelo da “coalizão de causa” – *Advocacy Coalition Framework* (ACF) –, que enfatiza aspectos como aprendizado e comportamento das coalizões envolvidas, bem como alterações na política a longo prazo, ou seja, pode ser compreendido como os agentes organizados, formal ou informalmente, objetivando exercer pressão em distintas esferas e níveis de governo sobre determinada política pública, influenciando seu resultado. É nessa pluralidade de agentes envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas, em que cada qual reivindica direitos, ideias, crenças, interesses, entre outros, que ocorrem as coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Assim, o processo de transformação das políticas públicas deve ser analisado por meio de “subsistemas de políticas”, compreendidos como “a interação de atores procedente de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais num domínio de área política” (SABATIER, 1993, p. 16).¹¹ Seguindo entendimento do autor, nesse caso, a análise pode se dar por intermédio de um conjunto de agentes que têm ligação na busca de solucionar um problema vinculado a uma política pública. Por conseguinte, a política pública criada como um conjunto de subsistemas normalmente estáveis e subordinados a acontecimentos externos culmina encontrando soluções preexistentes que possam servir de parâmetro para a resolução do problema.

⁹ “Modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o modelo de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas” (SECCHI, 2015, p. 60). Neste modelo, existe a separação dos tomadores de decisões – os políticos – dos implementadores – administração.

¹⁰ “Modelo *bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas” (SECCHI, 2015, p. 61).

¹¹ Do original em inglês “*the interaction of actors from different institutions who follow and seek to influence governmental decisions in a policy area*”.

Portanto, no modelo de coalizão de defesa, em um mesmo subsistema, existem diversas coalizões de defesa concorrentes entre si; afinal, ela é formada “por pessoas procedentes de uma variedade de posições [...] que compartilham um sistema de crença específico – (este) formado por um conjunto de valores básicos, de pretensões causais e percepções do problema – e que mostram um grau não negligenciável de atividades coordenadas no tempo” (SABATIER, 1993, p. 25).¹² Então, num subsistema de política pública, os atores são reunidos em torno das coalizões de defesa, que integram “[...] pessoas de organizações governamentais e privadas variadas, que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que agem frequentemente em concertação” (SABATIER, 1993, p. 18).¹³ Em outras palavras, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se diferem pelas suas crenças, valores, ideias e recursos disponíveis.

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

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

Existem duas coalizões presentes no campo das políticas públicas denominadas econômico-desenvolvimentista e sociodistributiva: uma, formada por agentes (também conhecidos na literatura organizacional por *stakeholders*) coadunados às empresas e indústrias; e a outra, por agentes relacionados a movimentos sociais, sindicatos, partidos e intelectuais. Cada um desses procura influenciar o campo político a tomar decisões conforme seus interesses (LUKIC, 2012).

Essa abordagem traz também a figura do *policy broker*, cuja função principal é “guardar o nível do conflito em limites aceitáveis e atingir certa solução ‘razoável’ ao problema” (SABATIER, 1993, p. 27).¹⁴ O autor expressa como exemplo de *policy broker* os chefes de Executivo. Devido à sua posição institucional, eles têm a possibilidade de optar por uma estratégia de tomada de distância e/ou arbitragem entre as coalizões.

Por fim, o modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) requer análises mais exaustivas e dinâmicas da questão aprendizagem e da mudança das políticas públicas, pois, embora essa mudança seja secundária, ela implica transformações no núcleo das políticas. Após a apresentação do modelo AFC, serão abordadas na próxima seção as políticas públicas de caráter ambiental na ótica do ecodesenvolvimento e da gestão ambiental.

4 Políticas públicas ambientais

Desde a década de 1970, o teórico e ecodesenvolvimentista Ignacy Sachs (1993) defende a necessidade de se priorizar uma agenda mundial que contemplasse a correlação entre pauperismo e crise ambiental nos países do Sul. Porém, isso é uma tarefa difícil em razão de existir multiplicidade de atores com distintos interesses e com diversas influências, tornando-os sistematicamente conflituosos. Nesse contexto, a ênfase nos resultados meramente econômicos, com destaque para as décadas de 1960 e 1970, acarretou impactos socioambientais negativos em muitos países capitalistas (CAMILO; MAIA; XAVIER, 2016).

¹² Do original em inglês “*these are people from a variety of positions [...] who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perception – and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time*”.

¹³ Do original em inglês “[...] *people from various governmental and private organizations who share a set of normative and causal beliefs and who often act in concert*”.

¹⁴ Do original em inglês “[...] *keeping the level of political conflict within acceptable limits and reaching some ‘reasonable’ solution to the problem*”.

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

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

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

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

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

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

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

A eficácia dos instrumentos apresentados possui vantagens e desvantagens. Os instrumentos econômicos são os mais adequados para induzir comportamentos dos agentes privados se

comparados com o instrumento de comando e controle, já que este gera comodidade aos agentes assim que cumpridas as exigências do poder público. Diante disso, na economia contemporânea, buscam-se menor participação do Estado e maior liberdade de mercado, mas, por outro lado, percebe-se a necessidade da intervenção do Estado como agente regulador para conter a degradação ambiental.

4.1 Legislação ambiental no Brasil a partir de 1930

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

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

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

As legislações criadas na década de 1960 foram: Estatuto da Terra, um novo Código Florestal (NCF), a Lei de Proteção à Fauna e Códigos de Pesca e de Mineração. Foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que tinha como função primordial cumprir e fazer cumprir o NCF e a Lei de Proteção à Fauna, bem como foram instituídas reservas indígenas e biológicas. Até aqui, pode-se considerar como a primeira fase das políticas públicas ambientais brasileiras, na qual, por meio de gestões setoriais, como água, mineração, florestas etc., se buscava alcançar efeitos sobre os recursos naturais (BARBIERI, 2011).

A legislação ambiental brasileira teve como marco decisivo e de repercussão notável a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972. Naquele momento, o Brasil vivia um período em que o desenvolvimento econômico deveria acontecer a qualquer “custo”, não reconhecendo a gravidade dos problemas ambientais (MAGALHÃES DE MOURA, 2016). Houve, assim, a necessidade de o poder público provar sua preocupação com as questões ambientais e, assim, criou-se a Secretária Especial do Meio Ambiente, que tinha como missão a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. Foram também criadas na década de 1970 as Leis das Atividades Nucleares e do Parcelamento do Solo Urbano.

Barbieri (2011) aponta que essa segunda fase das políticas ambientais – diferentemente da primeira fase, cuja abordagem era setorial – trouxe uma abordagem segmentada do meio ambiente, buscando atender problemas específicos, tratados de modo isolado e localizado. No entanto, esse modo de abordagem se modificou a partir da década de 1980, quando se procurou integrar as ações governamentais dentro de uma abordagem sistêmica, dando início à terceira fase das políticas ambientais.

O ponto de partida para essa década foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo “por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).¹⁵ Essa lei veio para consolidar e ampliar as conquistas alcançadas, tornando o meio ambiente um patrimônio público, de uso coletivo.

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

Oportuno destacar neste momento que a Promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um avanço considerável nas questões ambientais e também demonstrou preocupações, criando um capítulo exclusivo para o meio ambiente e incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável. Embora não conste do rol dos direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado está “intimamente ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana, garantindo, sobretudo, condições adequadas de qualidade de vida” (THOMÉ, 2015, p. 66). Isso seria então inerente ao ser humano e, à vista disso, inerente à vida. Isso fica evidente no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, expressando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).¹⁶

Tal mudança pode ser percebida em vários artigos da Constituição Federal, como, por exemplo, no art. 170, inciso VI, que preconiza a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1998). Ou seja, trouxe a defesa do meio ambiente como um dos princípios que devem ser observados para as atividades econômicas.

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

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

Quadro 2 – Legislações de proteção ambiental até 2015

(continua)

Lei	Ano	Ementa
Lei nº 9.985	2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
Lei nº 9.966		Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.
Medida Provisória nº 2.186-16	2001	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.

¹⁵ Documento eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

¹⁶ Documento eletrônico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

5 Ecodesenvolvimento em Ignacy Sachs

Desenvolvimento e crescimento econômico são muitas vezes utilizados como sinônimos, porém, não se confundem, sendo o crescimento econômico condição necessária, mas não suficiente, para ocorrer o desenvolvimento.

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

Foi a partir do Relatório de Brundtland (1987) que a expressão “desenvolvimento sustentável” veio substituir quase que completamente a de “ecodesenvolvimento” (mesmo sentido normativamente). Entretanto, ainda existem divergências na literatura.¹⁷

Sachs (1993) propôs os princípios básicos que caracterizaram o “ecodesenvolvimento” com ações que demonstram a necessidade de harmonizar melhorias nos níveis de qualidade de vida e de conservação e preservação ambiental. Tal desenvolvimento é voltado para as reais necessidades sociais da população, que se referiam à melhor qualidade de vida e ao cuidado

¹⁷ Para este trabalho, o uso de ecodesenvolvimento será abordado como sinônimo de desenvolvimento sustentável.

com o meio ambiente como responsabilidade para as futuras gerações, como preconiza a Constituição Federal de 1988.

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

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

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

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

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

A dimensão social refere-se à valorização da redução das desigualdades sociais, à busca do desenvolvimento em sua multidimensionalidade. Sachs (2009b, p. 85) aponta como critério de sustentabilidade social o “[...] alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais”. A dimensão econômica, por sua vez, envolve “desenvolvimento econômico intersectorial equilibrado, segurança alimentar e capacidade de modernização contínua” (SACHS, 2009b, p. 86). Essa dimensão seria a manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas, baseando-se na captação e gestão prudente/eficiente dos recursos naturais, com investimento público e privado.

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

[...] configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhorias do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais;

estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento) (SACHS, 2009b, p. 86).

Estará, então, a distribuição espacial dos recursos das atividades e das populações buscando um equilíbrio entre o urbano e o rural? A dimensão cultural, que se refere ao respeito pelas diversidades culturais das comunidades locais, nas palavras do autor, seria as “mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação) e capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno [...]” (SACHS, 2009b, p. 85). No critério da política (nacional), tem-se: “[...] democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social” (SACHS, 2009b, p. 87). E, por fim, o oitavo critério das dimensões da sustentabilidade, ou seja, a política (internacional):

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

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

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

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

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

Sachs (1994) defende que as políticas de emprego estão ligadas diretamente com políticas sociais, ambientais, científicas e tecnológicas, econômicas e financeiras, e, partindo das políticas de emprego, seria possível identificar as contribuições das outras políticas mencionadas para

atacar os problemas trazidos pela pobreza. Assim, o emprego é “variável-chave das estratégias do desenvolvimento, afinal, uma política de emprego deve ser elaborada a partir de dados locais, tornando-se um elemento fundamental das políticas públicas de desenvolvimento” (SACHS, 1995, p. 39). Tendo em vista essas considerações em Sachs (1993; 1994; 1995; 2003; 2009; 2012), cabe reiterar a necessidade de harmonizar desenvolvimento econômico, ambiental e social e, por meio das políticas públicas, uma possibilidade de efetivação dessa harmonização.

6 Os instrumentos na efetivação de políticas públicas tributário-ambientais: o ICMS Ecológico

Como mencionado na seção anterior, as políticas públicas ambientais no Brasil foram consequências de pressões internacionais que ocorreram em um período de intenso desenvolvimento industrial; porém, não poderia ser de qualquer forma. Conforme Sachs (2009b, p. 67), era preciso respeitar o duplo imperativo ético: “A solidariedade sincrônica com a geração atual e a solidariedade diacrônica, com as gerações futuras”. Assim, o caráter ético do desenvolvimento prevê um desenvolvimento incluyente, envolvendo os três ideais por ele defendidos: crescimento econômico, diminuição da desigualdade/justiça social com ênfase ao problema do emprego e a proteção ambiental (SACHS, 2009a).

6.1 O ICMS e a Constituição Federal

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

No Brasil, há o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que é um imposto de competência estadual, disciplinado no artigo 155, inciso II,¹⁸ da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 87, de 13 de setembro de 1996,¹⁹ e alterado posteriormente pelas LCs nº 92, de 23 de dezembro de 1997, 99, de 20 de dezembro de 1999, e 102, de 11 de julho de 2000. Conforme Jardim (2013), está determinado também na Constituição dos Estados e na Lei Orgânica do Distrito Federal; no Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968; e nas LCs nº 24, de 7 de janeiro de 1975; nº 87, de 13 de setembro de 1996; nº 102, de 11 de julho de 2000; nº 138, de 29 de dezembro de 2010; e na legislação ordinária local.

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

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

¹⁸ Art. 155. Compete aos estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

¹⁹ A Lei Complementar nº 87/1996 é chamada de Lei Kandir e dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988).²⁰

Dos 25% do montante transferido aos municípios, 75% deverão ser distribuídos conforme critérios econômicos, e os 25% restantes, de acordo com o que a lei estadual dispuser. Aqui, situa-se “a possibilidade do emprego da utilização ambiental do ICMS, o ICMS-E”, e isso sem gerar um novo imposto (OLIVEIRA; MURER, 2010, p. 196). A função desse tributo é predominantemente fiscal; contudo, cabe ressaltar que, em algumas situações, é utilizado também como função extrafiscal (MACHADO, 2012). A extrafiscalidade tem respaldo no artigo 155, §2º, inciso III, da Constituição Federal, que estabeleceu que o imposto “poderá ser seletivo,²¹ em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”; nesse caso, percebe-se a importância do tributo em análise, pois apresenta traços de fiscalidade e de extrafiscalidade (JARDIM, 2013).

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

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

A extrafiscalidade é a “forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários” (CARVALHO, 2013, p. 233), apresentando-se como um mecanismo importante na atuação do Estado, já que este não intervém na economia, mas precisa buscar a justiça social, lutando pelo desenvolvimento econômico e contra as desigualdades sociais existentes em seu território (ARAÚJO, 1996). Com relação ao ICMS, objeto deste estudo, a extrafiscalidade encontra suas limitações ainda no artigo 155, §2º, incisos IV e V, da Constituição Federal,²² que determina a competência ao Senado Federal em estabelecer alíquotas sobre as operações e prestações, interestaduais e de exportação, e também cabe ao Senado estipular alíquotas máximas e mínimas nas operações internas.

Por fim, a tributação por meio da extrafiscalidade pode ser usada como instrumento para estimular ou desestimular atitudes e para promover políticas públicas tributário-ambientais, problemas na distribuição de renda, busca do pleno emprego, problemas sociais, econômicos e financeiros, trazendo resultados positivos para os entes e para a economia do país, gerando

²⁰ Documento eletrônico. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/art_158_.asp. Acesso em: 20 maio 2021.

²¹ A seletividade representa um mecanismo de quantificação dos tributos, dependendo do seu grau de essencialidade da mercadoria; assim, a mercadoria mais necessária para maioria da população será tributada com alíquota menor do que aquela considerada supérflua (JARDIM, 2013).

²² Constituição Federal, art. 155, §2º, IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação; V - é facultado ao Senado Federal: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros; b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

benefícios superiores àqueles meramente arrecadatários e assegurando direitos fundamentais (COSTA; RAULINO, 2016).

7 O ICMS Ecológico como política pública no Brasil

Na era da informação e transparência, as ações da administração pública, bem como suas propostas, devem ser analisadas dentro de normas previstas na legislação, com vistas à qualidade e credibilidade perante a sociedade e organismos nacionais e internacionais (CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2016). Assim, a importância do debate sobre a manutenção do meio ambiente tem aumentado entre entes, fazendo com que os atores públicos atribuam devida importância ao problema, tornando-se, assim, uma questão de Estado.

Foi nesse contexto que o ICMS-E criou um elo, permitindo, assim, transferir preocupação que estava concentrada apenas na esfera federal, por intermédio dos estados, para uma gestão direta por parte dos municípios, firmando-se como um instrumento econômico-fiscal para gestão ambiental (MOURA, 2015; JATOBÁ, 2003). O ICMS-E surgiu em 1991 no estado do Paraná, apresentando-se como um importante instrumento de gestão ambiental (MOURA, 2015), bem como de incentivo aos gestores municipais que desenvolvem ações de proteção ao meio ambiente.

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

Porém, a utilização de recursos para a manutenção dessas atividades faz com que o Estado crie mecanismos para suprir as necessidades financeiras advindas dessas ações, haja vista o elevado custo para a proteção ambiental, substituindo então a função compensatória por uma consequência incrementadora, fazendo com que parte dos municípios implemente políticas ambientais visando receber uma parcela dos valores distribuídos (COSTA; RAULINO, 2016). Partindo da Constituição Federal de 1988, alguns incentivos econômicos surgiram como mecanismo de proteção ambiental; entretanto, por se tratar de recursos com critérios econômicos de arrecadação, a verba recolhida não tem destino para ações de preservação e conservação do meio ambiente (MOURA, 2015).

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

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

Entretanto, embora a intenção do ICMS-E seja reverter a arrecadação para a manutenção ambiental, não existe previsão constitucional para vincular essa arrecadação exclusivamente para ações ambientais; assim, cabe aos estados a criação de mecanismos a fim de induzir

esses entes restituídos para utilizá-los em ações específicas ambientais sem criar vinculação (JATOBA, 2003).

O ICMS-E está pautado no princípio do protetor-recebedor, sendo uma forma de compensar indivíduos que protegem o meio ambiente em prol da coletividade. Em outras palavras, “mira premiar as condutas ambientais virtuosas para reverter os processos de destruição e utilização desenfreadas dos bens da natureza” (MILARÉ, 2013, p. 272). Oportuno destacar neste momento que o ICMS-E não deve ser utilizado pelo Estado como única ferramenta na solução de problemas ambientais. Ele precisa ser analisado como um mecanismo incorporado em uma política maior de preservação e conservação ambiental (MOURA, 2015). Quando, por exemplo, se menciona a gestão de recursos naturais, tem-se a necessidade de um planejamento e discussão da participação dos órgãos públicos em parceria com os *stakeholders* para que exista uma interação social.

No caso brasileiro, diversas regiões produtivas precisam buscar a manutenção das atividades com equilíbrio ambiental e socioeconômico; por isso, no cenário nacional, o que se percebe é a necessidade da distribuição e destinação adequada dos recursos e investimentos que o ICMS estabelece, sendo o ICMS-E um dos mais importantes, pois se apresenta como um instrumento de política pública tributário-ambiental de relevância, sobretudo nos estados que já o implementaram.

Considerações finais

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

Neste estudo, as leituras e o levantamento documental prévio demonstravam que, dos 26 estados do Brasil (mais o Distrito Federal), dezesseis já implementaram o ICMS-E como instrumento de política pública tributário-ambiental para compensar os territórios que possuem áreas de preservação e/ou conservação, com restituição financeira por tal atitude. Entretanto, não há percepção de um cenário de discussão dessa natureza de política pública – tributário ambiental – tanto nos espaços políticos quanto da sociedade em geral. Esse desinteresse criou uma vacância de novas políticas ambientais no Brasil, trazendo como exemplo a política pública objeto deste estudo, que teve sua última implementação estadual no ano de 2011.

Tal percepção representa também o ponto de partida para outras pesquisas, as quais possam ir ao encontro das seguintes inquietações: quais as principais ações e agentes envolvidos nas propostas do ICMS-E nos estados que ainda não o implementaram? Por que o mesmo ainda não foi implementado? Quais as perspectivas positivas (avanços) e negativas (retrocessos e limitações) desse processo? Tais perguntas instigantes colaboraram para mover a pesquisa, ainda que não se tenha pretendido realizar uma análise comparada e nem se estudou especificamente o caso de cada estado-membro.

E no âmbito municipal, observa-se que, em alguns municípios, existe limitação quanto ao uso de seu território por haver locais que são protegidos ambientalmente, tornando esses municípios pouco produtivos. Com isso, sua participação na redistribuição do imposto será menor do que os municípios com menor área de conservação e maior atividade industrial, carecendo assim de políticas – como a que foi o objeto deste estudo – para modificar essa realidade. Neste ponto, por entender que a legislação é meio, e não fim, observa-se uma lacuna que este trabalho buscou contribuir para preencher, qual seja, a de estudos acerca das políticas públicas tributário-ambientais cujas propostas estejam (co)relacionadas com os princípios do ecodesenvolvimentismo. Por isso, reitera-se aqui a ideia de que o ICMS é um instrumento muito importante para a preservação

e/ou conservação ambiental, podendo ser visto como uma política pública tributária-ambiental aliada não apenas nas questões ambientais, mas também nas questões sociais e econômicas.

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

Abstract: In several states of Brazil, the maintenance of productive activities has been faced with priority investments and policies that ensure harmony between the binomial development and sustainability, especially when there are industrial activities relevant to local socio-economic development. The non-conscious exploitation of natural resources has demanded actions and policies aimed at environmental conservation and sustainable integration, with the economic and social links. Some states have already implemented public policies using ecological criteria to distribute ICMS tax collection since the ecologically balanced environment is a fundamental right recognized by the Federal Constitution of 1988. Consequently, the legislation allows part of the collection of this tax to be allocated according to the states' disposition. Thus, they can be used as instruments of public tax-environmental policies, such as the Ecological ICMS (ICMS-E), adopting the ecological criterion in the restitution of revenues due to municipalities. Thus, the objective of this research was

to understand public environmental tax policies, their perspectives in Brazil, and the possibilities of incorporating the principles of eco-development into their proposals. The research procedures (with a qualitative approach) had a data collection technique divided into three stages: a bibliographic and theoretical study to deepen the critical concepts of eco-development, public policies, and ICMS-E; a documentary survey to assist in the characterization of the implementation of ICMS-E. As a result, it has been observed that the realization of ideas of eco-development can take many forms, some being more or less faithful to its precepts. Therefore, even if partially, the ICMS-E policy is in line with eco-development to use an environmental tax instrument for the preservation and/or conservation of the environment and, consequently, to foster the economic and social development of the regions that implement it.

Keywords: Development. Tax expenditures. Evaluation of public policies. External control. Environment.

Agradecimentos

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Edital Universal. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Edital de Apoio a Grupos de Pesquisas. Grupo de Estudos e Pesquisas em Estratégia, Competitividade e Desenvolvimento (GECOMD).

Referências

- BARBIERI, J. C. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 3. ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011. 328p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/art_158_.asp. Acesso em: 09 maio 2021.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 102 de 2000*. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp102.htm. Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 87 de 1996*. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm. Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 92 de 1997*. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp92.htm. Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 99 de 1999*. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp99.htm. Acesso em: 09 maio 2020.
- BRASIL. *Lei nº 12.305 de 2010*. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 6.938 de 1981*. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Conferência de Estocolmo*. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gSwRNiZh260J:www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 09 maio 2020.
- BRUNDTLAND, G. H. *Our common future: the world commission on environment and development*. Oxford: Oxford University Press, 1987. 138p.
- CAMILO, S. P. O.; MAIA, A. G.; XAVIER, W. G. Implicações da responsabilidade social corporativa na estratégia organizacional: um ensaio teórico. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 1, p. 1-14, 2016.
- CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. de; ALVES, M. do C. M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. *Desenvolvimento Socioeconômico em Debate*, v. 1, p. 42-59, 2016.
- COSTA, N. G.; RAULINO, A. R. S. Extrafiscalidade como instrumento de implementação das políticas públicas: ICMS ecológico e IVA social. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 289-308, jul./dez. 2016.
- FERREIRA, L. da C. *A Questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. 154p.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas, v. 21).
- GERBER, J. C. *ICMS-Ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade*, 2004. 311f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC. Florianópolis, 2004.
- GIANEZINI, K. et al. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.
- GIANEZINI, K. et al. Políticas públicas municipais: uma revisão na Plataforma Lattes. Controle Externo: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 31-47, jul./dez. 2020.
- GIANEZINI, M. et al. A evolução de eventos sobre meio ambiente e seus reflexos na responsabilidade socioambiental das empresas: reflexões para a conscientização ambiental. *Educação Ambiental em Ação*, n. 39, ano X, mar./maio 2012.
- GONÇALVES, J. P.; GIANEZINI, M.; ESTEVAM, D. Políticas sociais habitacionais rurais no extremo sul de Santa Catarina. *Revista de Políticas Públicas (UFMA)*, v. 22, n. 1, 2018.
- ICMS ECOLÓGICO. *Site Institucional*. Disponível em: http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#up. Acesso em: 09 maio 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Informações das culturas permanentes e temporárias do Brasil*. Disponível em: http://series.estatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1. Acesso em: 12 jan. 2021.
- JARDIM, E. M. F. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Noeses, 2013. 373p.
- JATOBA, J. *A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais*. Santiago do Chile: Cepal, 2005. 61p.
- LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1965. 224p.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, n. 32, p. 298-310, 1972.
- LUKIC, M. R. A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 1, n. 17, p. 08-36, maio 2012.
- MACHADO, H. de B. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2012. 562p.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MOURA, A. S. de. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 165-187, jan./fev. 2015.
- OLIVEIRA, T. V. M. de. MURER, Y. C. O ICMS ecológico e a implementação de políticas públicas ambientais no Estado de Rondônia. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 185-216, abr. 2010.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Relatórios Econômicos da OCDE*. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. Acesso em: 04 maio 2020.
- PECCATIELLO, A. F. O. 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*, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.
- RAEDER, S. T. O Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos de análises de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (Dir.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993. 290p.
- SACHS, I. *A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento*. Ignacy Sachs; tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009a. 392p.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável: ideias sustentáveis*. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009b. 96p.

- SACHS, I. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, 2012.
- SACHS, I. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151p.
- SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estud. av.* [online]. 1995, v. 9, n. 25, p. 29-63.
- SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993. 103p.
- SACHS, I. O problema da democracia econômica e social. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n21/02.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.
- SARAIVA, E. Introdução à teoria política pública. In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1. 26p.
- SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *Verba Juris*, ano 3, n. 3, jan./dez. 2004.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. 168p.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.
- THOMÉ DA SILVA, R. F. *Manual de Direito Ambiental*. Salvador: JusPodivm, 2015. 905p.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CRUZ, Andreza da; GIANEZINI, Miguelangelo; GIANEZINI, Kelly; CAMILO, Sílvia Parodi Oliveira. Controle, políticas públicas tributário-ambientais no Brasil e o ecodesenvolvimento: (co)relações possíveis. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 103-123, jan./jun. 2021.
