

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE ECONOMIA  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO

ANA PAULA VASCONCELLOS DA SILVA

Os Efeitos do ICMS Ecológico para as Políticas Ambientais dos Municípios  
Fluminenses

RIO DE JANEIRO  
2018

ANA PAULA VASCONCELLOS DA SILVA

Um Estudo sobre os Efeitos do ICMS-E para as Políticas Ambientais dos Municípios Fluminenses

Tese de doutorado submetida ao Programa de PósGraduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutora em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento.

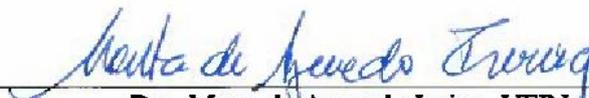
Aprovada em 31 de Agosto de 2018



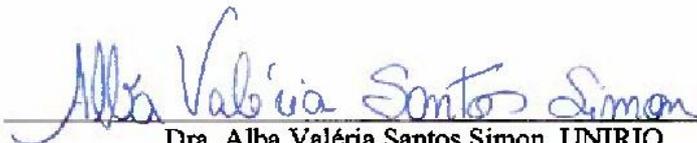
Orientadora: Dra. Estela Maria Souza Costa Neves, UFRJ



Dr. Carlos Eduardo Frickmann Young, UFRJ



Dra. Marta de Azevedo Irving, UFRJ



Dra. Alba Valéria Santos Simon, UNIRIO



Dr. Luiz Firmino Martins Pereira

## FICHA CATALOGRÁFICA

S586 Silva, Ana Paula Vasconcellos da  
Os efeitos do ICMS Ecológico para as políticas ambientais dos municípios  
fluminenses / Ana Paula Vasconcellos da Silva. – 2018.  
239 p. ; 31 cm.

Orientador: Estela Neves  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de  
Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,  
Estratégias e Desenvolvimento, 2018.  
Bibliografia: f. 226 – 231.

1. Política ambiental. 2. ICMS Ecológico. 3. Recursos hídricos. I. Neves,  
Estela, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de  
Economia. III. Título.

333.75

CDD

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo CRB  
7 – 6851 Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

## **Agradecimentos**

A curiosidade sobre o ICMS Ecológico fluminense e seus efeitos para os municípios fluminenses vem me acompanhando há algum tempo na minha trajetória acadêmica. Quando comecei o Mestrado na Faculdade de Direito da UERJ, eu tinha a princípio o interesse em compreender os efeitos extrafiscais dos tributos – e na época meu interesse maior era sobre o IPTU e o ITR. Porém, quando acessei o site da Secretaria de Estado de Ambiente pela primeira vez e me deparei com a grande quantidade de informações disponíveis sobre o ICMS Ecológico, me encantei pelo tema e deixei os demais impostos de lado. Encontrar tantos dados disponíveis publicamente não é uma tarefa fácil para o pesquisador – mas nas situações em que isso acontece, desperta o interesse de estudá-los e analisá-los, quase como se deixassem vislumbrar uma história a ser narrada, mas que ainda não foi inteiramente descoberta. Na minha dissertação tive a oportunidade de discutir o ICMS Ecológico por uma perspectiva mais jurídica, tanto em sua faceta tributária como pela perspectiva financeira. Contudo, a pesquisa à época foi inconclusiva quanto aos efeitos sobre os municípios. Sou grata pela oportunidade de continuar estudando o tema, dessa vez sobre outra perspectiva teórica, não apenas para que eu pudesse saciar a curiosidade que eu tinha, como também pela possibilidade de narrar um pouco mais desta história, que é um capítulo do longo enredo da política ambiental fluminense.

Esta pesquisa não poderia ter sido realizada sem a colaboração de algumas pessoas, que me ajudaram a crescer em minha trajetória acadêmica e profissional. Em primeiro lugar, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/UFRJ, em especial à professora Estela Neves, minha orientadora, pelo apoio e dedicação à condução deste trabalho. Às professoras Sol Garson e Maria de Fátima Bruno de Garcia, pelas colaborações na construção desta pesquisa. Ao Instituto Estadual do Ambiente, Fundação CEPERJ e Secretaria de Estado do Ambiente, pelos dados disponibilizados para elaboração da tese. À AEMERJ, por ter me ajudado a fazer os contatos com os gestores municipais, em especial à Janete Abraão, pela atenção dedicada à minha pesquisa. Aos servidores estaduais Emiliano Reis, Sandra Pinheiro e Pablo Villarim, pelo auxílio durante a escrita deste trabalho. Agradeço aos gestores e ex-gestores estaduais e municipais que foram entrevistados, dedicando seu tempo para a minha pesquisa. Agradeço às professoras Rosa Formiga

Johnsson e Marilene Ramos, pelo exemplo que me deram como profissionais e como militantes da área ambiental. Agradeço também aos professores que compuseram a minha banca de qualificação do doutorado, Alba Simon e Carlos Eduardo Young, pelos pertinentes comentários apresentados e que robusteceram o meu trabalho.

Além das instituições e professores, agradeço a participação dos gestores municipais de Miguel Pereira, Cachoeiras de Macacu, Silva Jardim, Rio Claro e Quissamã que se dispuseram a ser entrevistados, sem os quais não seria possível o desenvolvimento do trabalho.

Agradeço ainda à minha mãe Regina Vasconcellos, por uma vida de dedicação, amor e carinho que me possibilitou o alcance de muitas conquistas. Agradeço ao meu irmão Rafael Vasconcellos e aos meus primos Vitor, Luisa, Marcos, Chreiva, Roberta, Marcela, Jorge e Ernani, que me ajudaram a não desanimar no percurso. Ao meu tio Jorge Augusto Vasconcellos, sem o qual eu não teria prosseguido com a vida acadêmica. Aos familiares e amigos que acreditaram no meu potencial e, mesmo de longe, se orgulham da minha trajetória. Aos amigos que estiveram comigo na reta final deste processo, especialmente Alice, Juliana, Pedro César, Marcelo, Heleno, Renata, Pedro Galdino, Thaís, Paula Azem, Marie Ikemoto, Patrícia Napoleão, Geisy Leopoldo, Lívia Soalheiro e Córa Hisae. E aos amigos do trabalho e da GESTRIO, principalmente Ana Fernanda, Manu e Enzo, pelo ombro amigo sempre que precisei de conselhos.

Por fim, agradeço a presença amorosa de Aline Alves Vianna nesses quatro anos de doutorado, cujo amor, apoio e paciência foram fundamentais para que eu conseguisse chegar ao final desta tese.

Escrever, um dos empreendimentos mais solitários que um ser humano pode realizar, não faz sentido se não houver leitores. Agradeço aos que leram, apoiaram e criticaram. E agradeço àqueles para quem a jornada escrita que foi empreendida neste trabalho venha a se tornar significativa – pois a morte das palavras é a sua não-posteridade.

## **DEDICATÓRIA**

*A meu avô Álvaro, in memoriam.*

## Resumo

SILVA, Ana Paula Vasconcellos da. *Os Efeitos do ICMS-E para as Políticas Ambientais dos Municípios Fluminenses*, 2018. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O objetivo deste trabalho foi identificar o papel desempenhado pelo ICMS Ecológico na relação entre estado e municípios fluminenses no campo da política ambiental. Além disso, buscou-se averiguar a importância desta transferência intergovernamental para as políticas ambientais municipais no Rio de Janeiro. Conclui-se que para um grupo determinado de municípios o ICMS Ecológico exerce um papel de destaque para áreas específicas da política ambiental: áreas protegidas e coleta seletiva de resíduos sólidos. Para outros municípios, porém, não se observaram evidências de que se trata de um recurso relevante, especialmente para aqueles que permaneceram na posição inferior do ranking do IFCA. Outro efeito observado foi o de que o ICMS Ecológico levou à produção de um banco de dados sobre os critérios pontuados, obrigando os municípios a atualizar anualmente os dados, que são conferidos pelos gestores estaduais. Ainda, a construção do ICMS Ecológico conseguiu estabelecer um espaço de conversações entre estado e municípios, demonstrando que se constituiu o que Elazar chama de “arena”, em que entes federados dialogaram para a elaboração do instrumento, mantendo-se a relação cooperativa entre técnicos da área ambiental do estado e dos municípios, inclusive nas etapas de execução e reformulação do ICMS Ecológico.

Palavras-chave: ICMS Ecológico, Política Ambiental, Políticas Públicas, Federalismo, Federalismo Ambiental, Estado, Município, Relações Intergovernamentais, Áreas Protegidas, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, Saneamento Básico.

## Abstract

SILVA, Ana Paula Vasconcellos da. *A Study on the Effects of ICMS-E on the Environmental Policies of the Municipalities of Rio de Janeiro State*, 2018. Thesis (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The objective of this thesis was to identify the role of “ICMS Ecológico” in the relationship between state and municipalities in Rio de Janeiro in the environmental policy realm. Also, it was studied the importance that the “ICMS Ecológico” has for environmental policies in Rio de Janeiro. It is possible to conclude that for some municipalities it is possible to affirm that there is a prominent role for specific areas of environmental policy: protected areas and selective collection of solid waste; for other municipalities, however, there was no evidence that it is a relevant resource, especially for those who remained in the lower IFCA ranking. It was also observed that the “ICMS Ecológico” had the effect of producing a database on its criteria, obliging the municipalities to update their annual database, which are checked by state managers. Finally, it was also observed, since its formulation phase, the establishment of a space of conversations between state and municipalities since the formulation of the “ICMS Ecológico”, demonstrating what Elazar calls "arena", in which federated entities can maintain the cooperative relationship since the beginning, including in the stages of execution and reformulation.

Keywords: ICMS Ecológico, Environmental Policy, Federalism, State, Municipality, Intergovernmental Relations, Protected Areas, Water Resources, Solid Waste, Basic Sanitation

## Lista de Siglas

AEMERJ – Associação de Municípios do Estado do Rio de Janeiro  
ALERJ - Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro  
Fundação Ceperj – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro  
ANA – Agência Nacional de Águas  
ARPA - Programa de Áreas Protegidas da Amazônia  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Mundial  
CAR – Cadastro Ambiental Rural  
CBH – Comitês de Bacia Hidrográfica  
CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental  
CEDAE - Companhia de Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro  
CEHAB - Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro  
CESB - Companhias Estaduais de Saneamento Básico  
CE/89 - Constituição Estadual de 1989  
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente  
CTF-APP - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras  
DER-RJ - Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro  
DOERJ - Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMOP - Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro  
ETE – Estações de Tratamento de Esgoto  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FA - Fundo Amazônia  
FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental  
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente  
FISED - Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social  
FMA – Fundo da Mata Atlântica  
FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDRHI - Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro  
GIZ - Deutsche Gesellschaft Technische Zusammenarbeit  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
ICMS – Imposto sobre as Operações de Circulação de Mercadorias e Serviços  
ICMS-E – ICMS Ecológico ou ICMS Verde – Critério de conservação ambiental da repartição das receitas tributárias oriundas do produto da arrecadação do ICMS  
IEF - Instituto Estadual de Florestas

IFCA – Índice Final de Conservação Ambiental  
INEA – Instituto Estadual do Ambiente  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IPEA - Agência Japonesa de Cooperação Internacional  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPM – Índice de Participação dos Municípios  
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores  
IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza  
ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto sobre Transmissão Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis  
ITPA - Instituto Terra de Proteção Ambiental  
JICA - Agência Japonesa de Cooperação Internacional  
LCA – Lei de Crimes Ambientais  
MP – Ministério Público  
NORAD - Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento  
OEMA - Órgãos Estaduais de Meio Ambiente  
ONG – Organizações Não Governamentais  
ONU – Organizações das Nações Unidas  
OS - Organizações Sociais  
OSCIP - Organizações Sociais de Interesse Público  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos  
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos  
Pró-Gestão- Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública  
PROGESTÃO - Programa de Consolidação do Pacto Nacional das Águas  
PROHIDRO - Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos  
PRO-PSA - Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais  
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais  
PSAM - Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios  
PPA - Planos Plurianuais  
RPPN - Reservas Particulares do Patrimônio Natural  
SAAE - Serviços Autônomos de Água e Esgoto  
SEA – Secretaria de Estado de Ambiente do Rio de Janeiro  
SEFAZ – Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro  
SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas  
SFB - Serviço Florestal Brasileiro  
SMMA – Sistema Municipal de Meio Ambiente  
SNRH - Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
TCFA - Taxa de Controle e Fiscalização  
UC – Unidades de Conservação

## Lista de Figuras

Figura 1: Mapa da Literatura para o Campo do Federalismo	p. 28
Figura 2: Campos Teóricos que Estudam o ICMS-E	p. 78
Figura 3: Políticas Públicas Ambientais no Brasil: Instrumentos, Responsabilidades, Atores e Princípios	p. 81
Figura 4: Mapa dos Municípios que Estão nas 10 Primeiras Posições no Ranking	p. 133
Figura 5: Mapa da Vegetação da APA do Alto Pirai, Localizada em Rio Claro	p. 183
Figura 6: Acesso à UC Municipal Refúgio da Vida Silvestre de Macacu	p. 185
Figura 7: Lagoa Feia e seu Entorno, Área que Recebe Pássaros Migratórios	p. 188
Figuras 8, 9, 10, 11, 12 e 13: Sede da Secretaria Municipal de Ambiente de Miguel Pereira	p. 191
Figura 14: Sede da Secretaria de Ambiente de Silva Jardim	p. 193
Figura 15: Sede da Secretaria de Ambiente de Cachoeiras de Macacu	p. 193
Figura 16: Sede da Secretaria de Ambiente de Miguel Pereira	p. 193
Figura 17: Veículo da Prefeitura de Miguel Pereira adquirido com recursos do ICMS-E	p. 197
Figura 18: Localização dos 8 Municípios Piores Colocados no Ranking do IFCA	p. 206

## Lista de Quadros

Quadro 1: Legislações Estaduais de ICMS-E e Critérios de Pontuação com Base nas Legislações Estaduais Já Citadas	p. 55
Quadro 2: Montante Repassado em Razão do Critério Ambiental e Peso do Critério de Conservação Ambiental - de 2009 a 2018	p. 60
Quadro 3: Subcritérios das Variáveis do IFCA	p. 62
Quadro 4: Instrumentos previstos em diferentes legislações ambientais federais – síntese segundo Moura (2016b)	p. 91
Quadro 5: Tipologias de Instrumentos de Políticas Ambientais – Síntese Segundo Lustosa, Cánepa e Young (2010))	p. 96
Quadro 6: Tipologias de Instrumentos de Políticas Ambientais – Síntese Segundo Adriana Moura (2016b)	p. 97
Quadro 7: Síntese dos Instrumentos das Políticas Ambientais do Estado do Rio de Janeiro (cenário atual – 2015-2017)	p. 111
Quadro 8: Programas e Ações da Área Ambiental no PPA 2008-2011	p. 117
Quadro 9: Programas e Ações da Área Ambiental no PPA 2012-2015	p. 122
Quadro 10: Programas e Ações da Área Ambiental no PPA 2016-2019	p. 126
Quadro 11: Municípios que Ocuparam as 10 Primeiras Posições do ICMS-E no período 2012 – 2017	p. 132
Quadro 12: Evolução do IFCA para Angra dos Reis de 2012 a 2017	p. 134
Quadro 13: Evolução do IFCA para Cachoeiras de Macacu de 2012 a 2017	p. 135
Quadro 14: Evolução do IFCA para Itatiaia de 2012 a 2017	p. 136
Quadro 15: Evolução do IFCA para Mesquita de 2012 a 2017	p. 137
Quadro 16: Evolução do IFCA para Miguel Pereira de 2012 a 2017	p. 139
Quadro 17: Evolução do IFCA para Nova Iguaçu de 2012 a 2017	p. 140
Quadro 18: Evolução do IFCA para Quissamã de 2012 a 2017	p. 141
Quadro 19: Evolução do IFCA para Rio Claro de 2012 a 2017	p. 142

Quadro 20: Evolução do IFCA para Silva Jardim de 2012 a 2017	p. 144
Quadro 21: Relação IFCA/IPM no período 2012 a 2017	p. 155

### **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Comparação ICMS-E com Receitas Tributárias Próprias no Período 2011-2015	p. 147
Tabela 2: Comparação ICMS-E com transferências obrigatórias no período 2011-2015	p. 149
Tabela 3: Comparação ICMS-E com transferências voluntárias no período 2011-2015	p. 150
Tabela 4: Relação IFCA/IPM no período 2012 a 2017 (10 maiores)	p. 155
Tabela 5: Relação IFCA/IPM para os 10 maiores (média e mediana)	p. 156

### **Lista de Gráficos**

Gráfico 1: Percentual Atribuído aos Critérios de Repartição da Parcela Devolvida aos Municípios por Meio do ICMS Ecológico	p. 60
Gráfico 2: Composição do IFCA do Estado do Rio de Janeiro	p. 61
Gráfico 3: Variação Anual de Receitas de ICMS do Estado do Rio de Janeiro	p. 109
Gráfico 4: IFCA para Angra dos Reis no período 2012-2017	p. 134
Gráfico 5: IFCA para Cachoeiras de Macacu no período 2012-2017	p. 135
Gráfico 6: IFCA para Itatiaia no período 2012-2017	p. 137
Gráfico 7: IFCA para Mesquita no período 2012-2017	p. 138
Gráfico 8: IFCA para Miguel Pereira no período 2012-2017	p. 139
Gráfico 9: IFCA para Nova Iguaçu no período 2012-2017	p. 140
Gráfico 10: IFCA para Quissamã no período 2012-2017	p. 142
Gráfico 11: IFCA para Rio Claro no período 2012-2017	p. 143
Gráfico 12: IFCA para Silva Jardim no período 2012-2017	p. 144
Gráfico 13: Variação na Relação IFCA x IPM dos 10 primeiros – 2012 a 2017	p. 157
Gráfico 14: Variação do Subcritério Tratamento de Esgoto no período 2012-2017	p. 207
Gráfico 15: Variação do Subcritério Destinação do Lixo no período 2012-2017	p. 208
Gráfico 16: Variação do Subcritério Áreas Protegidas no período 2012-2017	p. 210
Gráfico 17: Variação do Subcritério Áreas Protegidas Municipais no período 2012-2017	p. 210
Gráfico 18: Variação do IFCA do Paraíba do Sul no período 2012-2017	p. 211

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. HIPÓTESE E PROBLEMAS DE PESQUISA .....	15
1.2. OBJETIVOS .....	16
1.3. JUSTIFICATIVA .....	17
1.4. METODOLOGIA .....	17
1.5. ESTRUTURA DA TESE.....	25
2. MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL .....	26
2.1. INTRODUÇÃO .....	26
2.2. ABORDAGENS MAPEADAS SOBRE O FEDERALISMO .....	26
2.3. OS PROCESSOS HISTÓRICOS DO MODELO FEDERALISTA NO BRASIL: BREVE SÍNTESE DO DESENHO CONSTITUCIONAL .....	28
2.4. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRÁTICA.....	32
2.5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS .....	34
2.6. COMENTÁRIOS.....	41
3. ICMS-E: PROCESSO HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS E ESPECIFICIDADES DO CASO FLUMINENSE .....	42
3.1. INTRODUÇÃO .....	42
3.2. O PROCESSO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO ICMS-E NO BRASIL.....	42
3.3. CARACTERÍSTICAS DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS: LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS .....	45
3.4. EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS DO ICMS ECOLÓGICO .....	46
3.5. O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE AMBIENTE FLUMINENSE.....	58
3.6. COMENTÁRIOS.....	75
4. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: O ICMS-E COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	77
4.1. INTRODUÇÃO .....	77
4.2. PANORAMA DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL A PARTIR DA CF/88 E DA PNMA .....	79
4.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2003-2017) .....	99
4.4. ÁREAS PROTEGIDAS, RECURSOS HÍDRICOS E RESÍDUOS SÓLIDOS: 3 TEMAS FUNDAMENTAIS PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE AMBIENTE 116	
4.5. COMENTÁRIOS.....	129

5.	ICMS-E: EFEITOS SOBRE OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES.....	131
5.1.	INTRODUÇÃO .....	131
5.2.	EVOLUÇÃO DA PONTUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS CRITÉRIOS DO IFCA NO PERÍODO 2012-2017.....	131
5.3.	ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DO ICMS-E PARA OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES NO PERÍODO 2011-2015 .....	147
5.4.	A PARTICIPAÇÃO DO ICMS-E EM RELAÇÃO AO ICMS REPASSADO AOS MUNICÍPIOS .....	154
5.5.	A PERSPECTIVA DO ESTADO: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM OS GESTORES ESTADUAIS.....	159
5.6.	A PERSPECTIVA DOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM OS GESTORES MUNICIPAIS .....	181
5.7.	OS MUNICÍPIOS COM PIOR DESEMPENHO: UM OLHAR SOBRE O FINAL DO RANKING DO IFCA .....	206
6.	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	215
7.	REFERÊNCIAS E ANEXOS.....	226
7.1.	REFERÊNCIAS.....	226
7.2.	APÊNDICES .....	232

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. HIPÓTESE E PROBLEMAS DE PESQUISA

A despeito de o tema do federalismo ser estudado por autores nacionais e internacionais consagrados, as relações intergovernamentais ainda se encontram “solenemente ignoradas” (Arretche, 2013, p. 67). Esta pesquisa busca suprir esta lacuna e contribuir ao campo da governança ambiental. Por um lado, observa-se que, ao se permitir uma maior descentralização de competências e atribuições, seria possível que os entes subnacionais tivessem uma maior liberdade de experimentação, permitindo que Estados e Municípios funcionassem como laboratórios de experimentação de políticas públicas, práticas e impostos (Ribstein e Kobayashi, 2006, p. 6). Por outro lado, ao se observarem aspectos fiscais no período pós-Constituição de 1988, alguns autores apontam para a concentração de receitas no governo federal e para a excessiva descentralização de encargos aos entes subnacionais, aumentando a tensão entre os entes federados (Rezende e Afonso, 2002). Assim, uma das estratégias para se mitigar esta tensão seria as transferências de recursos financeiros – uma das categorias de relações intergovernamentais – que, mesmo sendo realizadas desde antes da Constituição de 1988, ganharam maior importância nos estudos mais recentes sobre o federalismo, dado o seu potencial de reequilibrar as atribuições constantes no novo texto constitucional.

Para a área ambiental este tema é especialmente relevante. Uma vez que inexistente um mecanismo claro de financiamento de políticas públicas ambientais (Neves, 2012), levanta-se as duas hipóteses desta pesquisa: o ICMS Ecológico<sup>1</sup> pode exercer um papel de destaque nas relações intergovernamentais entre estado e municípios? O ICMS-E pode funcionar como fonte relevante de receitas para a política ambiental municipal?

A análise destas hipóteses de pesquisa permite qualificar o ICMS Ecológico como mecanismo de relação intergovernamental entre estado e municípios e, ao mesmo

---

<sup>1</sup> Apesar das diferentes nomenclaturas observadas ao longo do estudo (por exemplo: ICMS Verde, ICMS Socioambiental, ICMS Ecológico), este trabalho optará por denominar todas as formas de partilha ambiental do tributo da mesma maneira: **ICMS Ecológico**, que, para fins de facilitar a escrita, será chamado de **ICMS-E**. A opção por utilizar esta nomenclatura se dá por ser esta a expressão mais comumente encontrada nos trabalhos acadêmicos nacionais, conforme levantamento do Estado da Arte realizado e apresentado adiante.

tempo, como um dos instrumentos econômicos à disposição da governança ambiental brasileira.

Para tanto, foram desenvolvidos os seguintes problemas de pesquisa:

**Problema de pesquisa 1:** Considerando que as transferências de recursos são uma das práticas das relações intergovernamentais, qual a importância que uma destas transferências, o ICMS-E, possui nas receitas municipais no período de 2011 a 2015?

**Problema de pesquisa 2:** De que maneira o ICMS-E poderia funcionar como mecanismo indutor de políticas públicas municipais no estado do Rio de Janeiro?

Em um contexto de congelamento de gastos públicos e crise fiscal do estado do Rio de Janeiro, espalhando-se para as municipalidades fluminenses, os mecanismos de partilha sobre as receitas disponíveis são ainda mais relevantes, sendo importante analisar a efetividade dos critérios ambientais atualmente utilizados para partilhar esta receita com os entes municipais. Esta pesquisa surge, portanto, em boa hora, ainda mais em razão do ineditismo da abordagem metodológica que se propõe.

## 1.2. OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa será o de aprofundar o conhecimento sobre um dos instrumentos econômicos existentes na política ambiental atual, o ICMS-E, analisando o seu papel como mecanismo de relação intergovernamental entre o estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses, além da sua relevância para as políticas públicas ambientais municipais.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- i. Explorar a proporção desta modalidade de relação intergovernamental nas receitas das municipalidades fluminenses durante o período de 2011 a 2015;

- ii. Analisar o papel do ICMS Ecológico e seu potencial de indução de políticas públicas ambientais para alguns dos municípios do estado do Rio de Janeiro durante o período de 2012 a 2017.

### 1.3. JUSTIFICATIVA

Conforme se apontou acima, existe espaço para novas pesquisas no campo acadêmico do federalismo nos estudos sobre as relações intergovernamentais – destacando-se o número reduzido de estudos relativos aos efeitos das transferências intergovernamentais na política ambiental brasileira. Portanto, busca-se contribuir com análises sobre este tema na área ambiental, especialmente entre estado e municípios. O estudo sobre o ICMS Ecológico ajudará a entender a relevância deste instrumento econômico sobre as políticas públicas municipais fluminenses, contribuindo para a sua melhor compreensão e aperfeiçoamento.

### 1.4. METODOLOGIA

Para se realizar a pesquisa, foi estabelecido um recorte longitudinal que se inicia, para a análise das receitas, no ano de 2011 e se encerra no ano de 2015; e para a análise das políticas públicas municipais, se inicia no ano de 2012 e se encerra no ano de 2017. O motivo deste recorte é a disponibilidade dos dados, além do período de vigência do ICMS Ecológico no estado do Rio de Janeiro.

Para a análise das receitas municipais, foram encontrados dados disponíveis até o ano de 2015. Em relação ao marco inicial, esclarece-se que, a despeito de o decreto regulamentador ser de 2009 (decreto estadual 41.844 de 04/05/2009), o percentual de 2,5% de repasse só se estabiliza a partir de 2011, conforme se detalhará melhor no capítulo 4. Assim, para que se mantenha o mesmo parâmetro de comparação, optou-se em utilizar os valores financeiros levantados a partir de 2011.

Para a análise das políticas públicas municipais, utilizou-se como início o ano de 2012 pois, como se explicará melhor no capítulo 4, até o final de 2011 foram realizadas mudanças no modo de apresentação das documentações pelos municípios, o que fez com que algumas municipalidades ficassem de fora do ranking do ICMS-E. Já o ano de 2017 foi escolhido para encerrar a análise porque, de acordo com o decreto

45.691/2016, os municípios que não implantaram a Guarda Municipal Ambiental até outubro de 2017 passaram a não receber nenhum repasse durante o ano de 2018. Como este aumento de rigor não ocorreu nos anos anteriores (e de fato houve municipalidades que não receberam repasses em 2018 em razão desta mudança, como foi o caso de Mendes), estabeleceu-se o marco temporal de 2017 para se fazer as análises do ranking ambiental do ICMS-E.

Importante destacar que sempre se fará referência ao ano-fiscal do ICMS-E, que possui uma temporalidade específica, conforme se detalhará no capítulo 4. Por fim, uma análise dos repasses pelo período supramencionado é o que se tem de mais atual disponível no momento para se realizarem as pesquisas qualitativas e quantitativas propostas neste trabalho. O recorte espacial será o do estado do Rio de Janeiro.

#### **1.4.1. Caracterização do método e técnicas de pesquisa**

Para a realização desta pesquisa, foram utilizadas as estratégias de estudo de caso, levantamento bibliográfico e análise documental, aplicando-se o método misto com emprego de técnicas qualitativas e quantitativas, para se explorar a representatividade deste mecanismo de transferência governamental nas receitas das municipalidades fluminenses durante o período de 2011 a 2015. A pesquisa realizada é descritiva e explicativa, buscando-se não apenas descrever a realidade através da coleta de informações, mas também responder à causa dos acontecimentos, compreendendo em quais condições as relações intergovernamentais acontecem ao se estudar o ICMS Ecológico.

Em relação às estratégias de pesquisa, Yin (2001, p. 26) aponta que a primeira decisão para se diferenciar as várias estratégias de pesquisa é identificar o tipo de questão que está sendo apresentada. Considerando os problemas de pesquisa identificados na primeira seção deste texto (qual é a importância do ICMS Ecológico nas receitas dos municípios? O ICMS Ecológico pode induzir políticas ambientais municipais?), entende-se que as estratégias de pesquisa devem ser múltiplas. O levantamento bibliográfico e a análise documental ajudaram na descrição da realidade em que esta transferência intergovernamental ocorre, tanto pelo lado de quem transfere o recurso (ente estadual) tanto pelo lado de quem o recebe (entes municipais). Já o

estudo de caso, segundo Yin (2001, p. 28), seria a estratégia mais adequada para serem examinados os acontecimentos contemporâneos em que não se pode controlar os comportamentos dos atores envolvidos. Dessa forma, considerando que a pesquisa focou nos efeitos do ICMS Ecológico em mais de um município no período de 2011 a 2015, a estratégia utilizada foi a de estudo de casos múltiplos.

Em relação ao desenho da pesquisa, Sampieri, Collado e Lucio (2006, p. 101) apontam que as pesquisas descritivas “procuram especificar as propriedades, características e os perfis de pessoas, grupos, comunidades ou qualquer outro fenômeno que se submeta à análise”. Ainda segundo estes autores, os estudos descritivos se propõem a medir ou coletar informações, sendo importante especificar ao máximo as unidades sobre as quais serão realizadas essas coletas. Já os estudos explicativos preocupam-se em “responder as causas dos acontecimentos, fatos, fenômenos físicos ou sociais. Seu interesse está em responder porque ocorre um fenômeno e em quais condições ou porque duas ou mais variáveis estão relacionadas” (Sampieri, Collado e Lucio, 2006, p. 107).

Em relação ao método, Gunther (2006) aponta que as características da pesquisa qualitativa são: (i) preferência por material textual como elemento de análise; (ii) a coleta de dados deve estar aberta a um conjunto de métodos e técnicas adaptadas ao caso específico; (iii) ênfase na totalidade do indivíduo como objeto de estudo; (iv) interação dinâmica entre o pesquisador e objeto de estudo, especialmente no momento da interpretação dos resultados; (v) maiores precauções na generalização dos resultados, uma vez que, em regra, os estudos de caso são realizados para circunstâncias específicas; (vi) no momento da coleta de dados todas as variáveis do contexto são consideradas relevantes para a pesquisa.

Já a pesquisa quantitativa é definida por Golafshani (2003, p. 597) da seguinte maneira: “os pesquisadores que utilizam o positivismo lógico ou pesquisa quantitativa empregam métodos experimentais e medições quantitativas para testar generalizações hipotéticas, e eles também enfatizam a medição e análise das relações de causalidade entre as variáveis”.

Conclui-se, portanto, que, para fins de construção desta tese, o método misto utilizado foi o mais adequado, considerando que a realidade a ser analisada ora demandou a utilização do método qualitativo, ora necessitou do método quantitativo. Pois, como defende Gunther (2006, p. 202): “a diversidade nas peças deste mosaico inclui perguntas fechadas e abertas, implica em passos predeterminados e abertos, utiliza procedimentos qualitativos e quantitativos”.

A pesquisa abrangeu três etapas. Na primeira etapa foi realizada pesquisa documental sobre o desenho e a racionalidade subjacente ao ICMS Ecológico no Rio de Janeiro, além da análise exploratória de estatísticas sobre receitas municipais, buscando identificar os municípios em que os repasses de ICMS Ecológico possam ser uma fonte relevante de receitas. Considerando que os dados de valores de ICMS Ecológico repassados encontrados no momento de realização da pesquisa só estavam disponíveis até o ano de 2015, e que os dados de IFCA devem considerar o período de estabilização da normatização dos critérios, ou seja, de 2012 a 2017 foram utilizadas as seguintes atividades referentes a variáveis analíticas:

- Evolução da pontuação dos municípios nos critérios do IFCA no período 2012-2017;
- Comparação das receitas a título de ICMS Ecológico com as receitas tributárias próprias para o período 2011-2015;
- Comparação das receitas a título de ICMS Ecológico com as receitas de transferência voluntária para o período 2011-2015;
- Comparação das receitas a título de ICMS Ecológico com as receitas de transferência obrigatória (exceto saúde e educação) para o período 2011-2015; e
- Participação do ICMS-E em relação ao ICMS total repassado (relação IFCA/IPM) para o período 2011-2015.

Para o estudo da evolução da pontuação dos municípios, o foco esteve centrado nas três áreas constantes dos subcritérios do IFCA: (i) recursos hídricos; (ii) resíduos sólidos; (iii) áreas protegidas. O objetivo foi o de averiguar se o ICMS Ecológico pode funcionar como mecanismo de indução entre o ente estadual e os entes municipais na área ambiental, incentivando ações municipais nas áreas consideradas prioritárias pela legislação estadual. Para isso, foram observados especialmente os subcritérios mais

sensíveis à atuação da gestão municipal, de modo a se identificar se, para estes subcritérios, houve aumento ou estabilidade na pontuação atingida pelo município. As pontuações do IFCA foram obtidas nas publicações realizadas pela Fundação CEPERJ no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, e baseiam-se nas notas divulgadas após a fase de recursos dos municípios.

Para o estudo da receita, os valores serão sistematizados e atualizados através do índice IPCA, que, segundo informações do Banco Central do Brasil, é o mais relevante dos índices empregados no Brasil no que se refere à da política monetária, já que foi escolhido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) como referência para o sistema de metas para a inflação, implementado a partir de junho de 1999<sup>2</sup>. As fontes de dados serão as informações disponíveis no governo federal, através do site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que no período de 2003 a 2012 será consultado: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>; e no período de 2013 a 2016 será consultado: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Também serão consultadas as informações constantes no governo estadual, através do site da Secretaria de Estado de Ambiente ([www.ambiente.rj.gov.br](http://www.ambiente.rj.gov.br)); da Fundação CEPERJ ([www.fundacaoceperj.rj.gov.br](http://www.fundacaoceperj.rj.gov.br)); da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento ([www.fazenda.rj.gov.br](http://www.fazenda.rj.gov.br)); do Tribunal de Contas do Estado ([www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)); e do site da Transparência Pública ([www.transparencia.rj.gov.br](http://www.transparencia.rj.gov.br)). Por fim, foram estudadas as informações existentes nos sites dos governos municipais, sendo levantados todos os dados disponíveis online relativos aos temas de pesquisa.

A análise dos orçamentos municipais indicou em quais municipalidades foram encontrados indícios de que o ICMS-E parece ser uma receita relevante. Em seguida, desenvolveu-se um estudo sobre o comportamento dos municípios ocupantes do ranking do ICMS-E, buscando-se compreender o desempenho de algumas municipalidades nos critérios pontuados e identificando aqueles em que houve aumento ou estabilidade da pontuação. As duas análises permitiram que se chegasse a um conjunto de municípios relevantes para se aprofundar a pesquisa.

---

<sup>2</sup>Relatório “Índices de Preços no Brasil”, elaborado pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2020-%C3%8Dndices%20de%20Pre%C3%A7os%20no%20Brasil.pdf>. Acesso: 15/02/2017.

Na segunda etapa, foram realizadas as entrevistas com gestores estaduais, que ajudaram não apenas a compreender a racionalidade subjacente na formulação e elaboração do ICMS-E, como também a identificar os aspectos da implementação e execução que digam respeito ao relacionamento entre gestores estaduais e municipais, além das dificuldades e soluções encontradas quando da materialização do ICMS-E. Também se averiguou, pela perspectiva dos gestores estaduais, em quais municipalidades os efeitos de indução de políticas ambientais municipais poderiam ser encontrados. Os roteiros das entrevistas encontram-se no capítulo 7 deste trabalho.

Como resultado da primeira e da segunda etapa, foram selecionados os municípios nos quais a investigação buscou verificar os efeitos dos repasses nas políticas ambientais municipais através de entrevistas com os gestores municipais.

Na terceira etapa, foi realizado o estudo aprofundado sobre a realidade das municipalidades escolhidas. Iniciou-se com a análise de relatórios e estudos contendo informações sobre as políticas ambientais nas três áreas pontuadas do ICMS Ecológico: Atlas Esgoto, da Agência Nacional de Águas; Estudo Socioeconômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; portal E-Cidades, do IBGE; Relatório Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica, do SOS Mata Atlântica; Relatório do Plano Estadual de Recursos Hídricos, do INEA; e os resultados divulgados pela Fundação CEPERJ da avaliação realizada pelos gestores estaduais sobre o ICMS Ecológico. Estas informações foram utilizadas para montar os questionários aplicados para cada municipalidade, de forma que se tivesse um “banco de dados municipais da pesquisadora”, com informações detalhadas sobre as áreas de política ambiental que se buscava aprofundar com a fala dos gestores entrevistados. Em seguida, foram realizadas as entrevistas com os representantes dos municípios selecionados.

As categorias analíticas utilizadas para servirem de base para formação do questionário de pesquisa foram: políticas públicas de proteção de mananciais de abastecimento; políticas públicas de tratamento de esgotos; políticas públicas de destinação de lixo; políticas públicas de destinação de coleta seletiva; políticas públicas de remediação de vazadouros; políticas públicas de áreas protegidas municipais; relação intergovernamental entre estado e municípios; fontes de financiamento para políticas públicas ambientais; transferências intergovernamentais.

O objetivo desta etapa final foi o de identificar a percepção do gestor municipal e de outros atores que trabalhem nos municípios (nas Secretarias Municipais de Fazenda ou de Administração e Finanças) sobre as políticas públicas implementadas pelos municípios selecionados nas três áreas priorizadas pela legislação do ICMS Ecológico, além de se analisar a importância do ICMS Ecológico como fonte de receita. Também buscou-se identificar como ocorrem as relações entre estado e municípios no que tange à execução do ICMS-E. Por fim, averiguou-se se as informações levantadas nas etapas anteriores poderiam ser confirmadas, especialmente em relação ao potencial indutor do ICMS-E.

#### **1.4.2 Caracterização da Organização e dos Participantes da Pesquisa**

As organizações mais detalhadamente pesquisadas foram os órgãos e entidades estaduais e municipais que dispuserem das informações necessárias para a pesquisa, de modo que se possam analisar as legislações e estudos produzidos sobre o ICMS Ecológico.

Já os participantes da pesquisa foram os gestores estaduais e municipais que tenham conhecimento sobre o tema. Cabe pontuar que, de modo a preservar a identidade dos entrevistados, de modo a deixá-los à vontade para expor livremente suas opiniões, sua identidade não foi divulgada, sendo identificados por uma referência numérica (entrevistado 1, 2, 3, sem marcação de gênero). Em relação aos gestores estaduais, foram selecionados aqueles que participaram ou participam de maneira mais direta das etapas de formulação, elaboração, implementação e execução do ICMS-E, conforme será melhor detalhado no capítulo 5. Em relação aos gestores municipais, a definição de quais serão os municípios que serão escolhidos para entrevista se deu em razão da análise realizada nas etapas 1 e 2 da pesquisa, que apontaram quais foram as municipalidades de maior importância para se realizar as entrevistas dos seus gestores. Todas as entrevistas realizadas foram presenciais e o roteiro de entrevista segue como anexo deste trabalho.

#### **1.4.3 Instrumentos de Pesquisa**

Em relação aos instrumentos, a análise documental ocorreu sobre as legislações, relatórios e estudos elaborados pelos entes municipais e estadual, por meio de seus órgãos e entidades, incluindo, ainda, relatórios analíticos publicados pelo poder público também poderão ser utilizados como fontes de pesquisa, tais como os Boletins de Transparência Fiscal elaborados pela Secretaria de Estado de Fazenda e os Estudos Socioeconômicos dos municípios elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado. As informações foram coletadas pela internet e presencialmente, com a colaboração de gestores estaduais e municipais, além de representantes da Associação de Municípios do Estado do Rio de Janeiro (AEMERJ), da Secretaria de Estado de Ambiente (SEA) e da Fundação CEPERJ.

Já as entrevistas utilizaram o questionário semiestruturado, com roteiro de entrevista contendo perguntas fechadas e abertas, de modo a se compreender da melhor forma possível a narrativa que estes sujeitos irão apresentar ao descortinar para a pesquisadora as suas visões de mundo. Por fim, foram utilizados tratamentos estatísticos na análise de leis orçamentárias e relatórios contábeis emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado, pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Estado (SEFAZ) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Seguindo os ensinamentos de Zanelli, a abordagem foi interpretativa, reconhecendo que “significados emergem da interação e não são padronizados de lugar para lugar ou de pessoa para pessoa. Obriga-se, por consequência, a denotar significados no contexto” (2002, p. 84). Ainda, o mesmo autor aponta para a importância da habilidade interativa do pesquisador no campo, que se reflete na riqueza dos dados que se obtém. Por este motivo, a postura a ser adotada durante a realização do questionário semiestruturado foi a de, no início, “deixar que os entrevistados transitem mais livremente pelos temas e, depois, decidir o que deve ser mais explorado, sempre em busca das respostas desejadas, de modo a que se ganhe confiança e não se percam elementos que podem ampliar a visão do pesquisador” (Zanelli, 2002, p. 84).

#### **1.4.4 Procedimentos de coleta de dados**

Para se realizar a coleta das informações mencionadas nos tópicos anteriores, na primeira etapa foi priorizada a coleta de dados através da internet, com a pesquisa

documental realizada nos órgãos e entidades estaduais, municipais e federais. Já na segunda etapa, as entrevistas com os gestores estaduais foram realizadas presencialmente nas cinco municipalidades escolhidas para a pesquisa, no local em que o entrevistado disponibilizou para a entrevista. Na terceira etapa, além da coleta de dados através da internet, buscou-se não apenas os atuais gestores municipais, mas também os antigos gestores municipais. Porém, não foram encontrados gestores antigos disponíveis para entrevista durante o período de realização desta pesquisa. Os roteiros dos questionários utilizados para as entrevistas com os gestores estaduais e municipais encontram-se transcritos no capítulo 7 deste trabalho.

#### **1.4.5 Análise de dados**

Para se analisar os dados da primeira etapa, foram utilizados os valores médios e medianos do período analisado, buscando encontrar, caso a caso, qual a representatividade do ICMS-E como fonte de receita para os municípios quando comparado com outras fontes de receita, como as receitas tributárias próprias, as transferências obrigatórias e as transferências voluntárias. Na segunda e terceira etapas da pesquisa, foi realizada uma interpretação livre das entrevistas, buscando identificar, nas respostas dos entrevistados, de que modo as categorias analíticas foram compreendidas pelos respondentes, e se as percepções dos entrevistados corroboram as evidências encontradas na primeira etapa da pesquisa.

#### **1.5. ESTRUTURA DA TESE**

Este texto está dividido em mais 6 seções além desta introdução. Após esta primeira seção introdutória, apresentam-se as teorias pesquisadas sobre o federalismo e uma discussão sobre os aspectos mais relevantes identificados para as relações intergovernamentais no Brasil. Em seguida, são apresentadas as características e especificidades do ICMS-E fluminense, discutindo-se o processo histórico de sua criação, além da sua elaboração, formulação, implementação e execução no estado do Rio de Janeiro. Na seção quatro, são discutidas as políticas ambientais nacional e fluminense, de modo a se compreender o contexto em que o ICMS-E foi implantado. Na quinta seção são analisados os resultados da pesquisa empírica realizada, buscando obter-se as respostas aos problemas e hipóteses apontados acima. Na sexta seção, as conclusões e considerações finais. Por fim, as referências e anexos na seção 7.

## **2. MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

### **2.1. INTRODUÇÃO**

Ao se estudar o tema “federalismo” é preciso ter uma atenção especial aos termos, uma vez que o tema é apropriado de formas diferentes a depender do campo do conhecimento que se localiza. Dessa forma, são mapeadas as correntes teóricas que estudam o assunto, realizando um esforço de síntese dos principais argumentos apresentados pelos pesquisadores, focalizando, ao final, na categoria das relações intergovernamentais, que é o tema de maior interesse para esta pesquisa.

Para que se compreenda melhor o funcionamento do ICMS-E como mecanismo de relação intergovernamental, é preciso estabelecer algumas definições iniciais, sobre o que se entende por federalismo. É o que se detalhará melhor a seguir.

### **2.2. ABORDAGENS MAPEADAS SOBRE O FEDERALISMO**

Um esclarecimento importante que precisa ser feito é o de que o termo “federalismo” é apropriado de forma diferente pelas ciências que se debruçam sobre o tema, possuindo conotações distintas a depender do autor que o discute. Contudo, para fins deste trabalho, utilizar-se-á a definição proposta por Abrucio, conforme se transcreve abaixo:

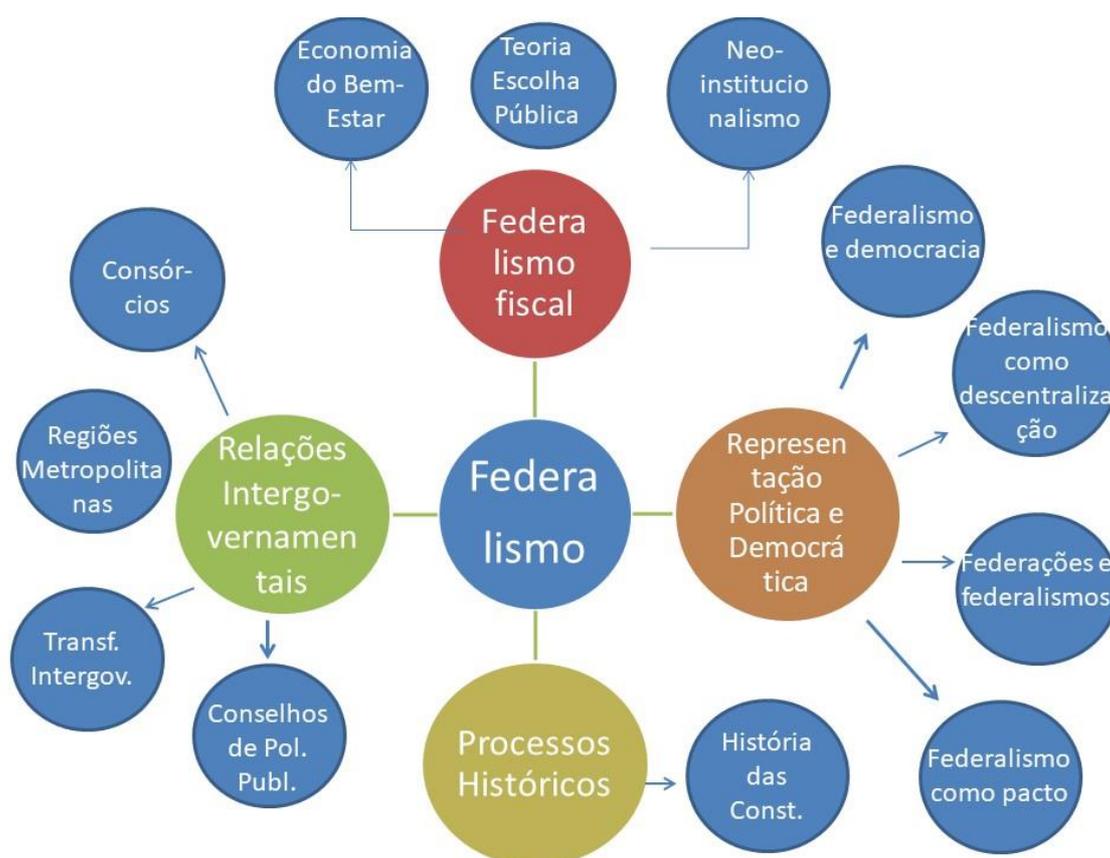
O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si. Trata-se de um modelo distinto do Estado unitário, a outra forma clássica de organizar politicamente o território. Nos países unitaristas, o governo central é anterior e superior às instâncias políticas locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica piramidal. Nas Federações, ao contrário, vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. (Abrucio, 2010, p. 178)

Da definição trazida por Abrucio, o aspecto que se dará mais destaque é a importância do compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes

federativos – que, como se verá nas seções 4 e 5, é um aspecto importante para a compreensão do ICMS Ecológico.

Importante destacar que outras apropriações podem ser feitas do federalismo pelas diversas áreas do conhecimento. O foco desta pesquisa será nas relações intergovernamentais, uma vez que o ICMS Ecológico é um dos mecanismos de relacionamento entre estado e municípios, como se discutirá melhor adiante. Contudo, para se compreender melhor como funcionam as relações intergovernamentais, é importante ter clareza de quais são as principais correntes da literatura que se situam no campo do federalismo. Assim, foi realizado abaixo um mapa da literatura para o campo do federalismo, para que se possa enxergar, de modo simplificado, as principais correntes e autores que discutem o assunto:

**Figura 1: Abordagens Mapeadas sobre o Federalismo**



Fonte: Elaboração própria

Do mapeamento realizado, observa-se que o tema do federalismo pode ser abordado com as ferramentas metodológicas e conceituais de diversas disciplinas, como Economia, História, Direito, Ciências Sociais, Ciências Políticas, Políticas Públicas e Geografia. Não é o objeto desta tese aprofundar-se em todas as possíveis abordagens existentes na literatura acadêmica sobre o federalismo, mas tão somente situar o tema das relações intergovernamentais neste tema, para melhor compreensão do ICMS Ecológico. Assim, a corrente do federalismo fiscal, mesmo sendo uma das correntes com maior número de autores e trabalhos acadêmicos publicados, não será detalhada neste texto, por não ser o foco desta pesquisa. Foram mais detalhadas as abordagens dos processos históricos do federalismo, das representações políticas e democráticas e por fim das relações intergovernamentais. Ao final, a abordagem escolhida foi a das relações intergovernamentais, uma vez que é a corrente teórica que mais trouxe contribuições para o estudo realizado sobre o ICMS Ecológico.

A seguir, serão apresentados os processos históricos do modelo federalista no Brasil, apontando para as características mais relevantes que as Constituições Federais brasileiras trouxeram para o desenho federativo nacional.

### 2.3. OS PROCESSOS HISTÓRICOS DO MODELO FEDERALISTA NO BRASIL: BREVE SÍNTESE DO DESENHO CONSTITUCIONAL

Os autores nacionais que trabalham o federalismo com um viés mais histórico, buscando a categoria analítica dos processos históricos como chave para suas análises, são Celina Souza (2005) e José Murilo de Carvalho (2011), a primeira mais preocupada em centrar seus estudos nas Constituições e o segundo mais focado nos processos que ajudaram a consolidar a República no Brasil pós-Monárquico. Este autor aponta que “o federalismo era demanda quase unânime dentro do republicanismo” (Carvalho, 2011, p. 149). O tema aparece no Manifesto Republicano de 1870, no livro *Política Republicana* de Alberto Sales, em alguns dos muitos jornais fundados à época como o “A Federação” gaúcho. Contudo, foi na Constituinte de 1891 que o federalismo emergiu com força. Quase todos os constituintes eram federalistas, divergindo apenas sobre a forma que o federalismo deveria assumir (Carvalho, 2011, p. 150). Os argumentos a favor eram, em essência: manutenção da unidade do país; estabilidade política; e a existência de outros modelos considerados bem-sucedidos, como EUA e Alemanha. A defesa do

federalismo era tão forte que Rui Barbosa apontou haver uma “superexcitação mórbida” em torno do tema (Carvalho, 2011, p. 151). Ao fim e ao cabo, não houve, na Constituinte de 1891, uma única defesa de uma república unitária à francesa (*ibidem*).

Se José Murilo de Carvalho centra seus estudos nos atores políticos mais importantes para a formação da primeira Constituição republicana, Celina Souza, por outro lado, focaliza suas análises nas sete Constituições que já vigeram no Brasil, apontando que certos aspectos, tais como “dinâmicas da economia política, da competição partidária e da chamada cultura política, [fazem com que] as manifestações territoriais do federalismo requerem uma análise não apenas de sua aplicação prática, mas também do ponto de vista das Constituições” (2005, p. 105).

Dessa forma, a autora parte da primeira Constituição republicana, de 1891, em que a maior parte dos recursos se concentrou em poucos estados, caracterizando uma federação isolada. Este desenho foi rompido em 1930, quando Vargas perdoou as dívidas dos Estados com a União, pacificando os conflitos regionais e diminuindo as tensões entre os entes federados. Já a Constituição de 1934 expandiu as relações intergovernamentais e introduziu questões socioeconômicas no seu corpo – tendência que foi interrompida pelo golpe militar de 1937, que outorgou uma carta em que os governadores eram substituídos pelos interventores e em que os governos subnacionais perderiam receitas para a esfera federal, em um movimento de concentração de poderes e recursos na União.

Com a redemocratização, uma nova Carta foi elaborada em 1946. Conforme Souza aponta, “democracia e descentralização foram transformando-se, ao longo da história, em ‘afinidades eletivas’, [fazendo com que] os recursos para os governos locais fossem privilegiados vis-à-vis os dos estados” (2005, p. 108). Porém, não houve muito tempo para sentir os efeitos desta nova fase de descentralização. Os Atos Institucionais de 1967-1969 (que reescreveram praticamente toda a Constituição de 1946), além da reforma tributária de 1966, recentralizaram na esfera federal o poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições. Contudo, apesar da centralização dos recursos financeiros, Souza (2005) aponta que foi a reforma tributária dos militares que “promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da

esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)” (2005, p. 108).

Após mais de 20 anos de ditadura militar, o Brasil ganha em 1988 uma nova Carta Magna, que, com seus 250 artigos – além dos 114 artigos dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – é a mais detalhada das Constituições brasileiras. Celina Souza aponta que a Constituição de 1988 retomou a tendência de constitucionalização de direitos iniciada na década de 1930 em razão das incertezas decorrentes das mudanças de regime político e do descaso em relação aos dispositivos constitucionais que traziam direitos e garantias. Em consequência, temos um corpo normativo constitucional que regula não apenas princípios, regras, direitos, organização política e territorial, mas também “um amplo leque de políticas públicas” (2005, p. 109). Esta mesma autora aponta que:

A Constituição de 1988 apresenta algumas peculiaridades em relação às constituições anteriores. A primeira é que não foi produto de um texto desenhado por especialistas, especialmente juristas, como aconteceu em 1891 e em 1934, nem se espelhou em constituições anteriores, como em 1946. A segunda é que as constituições anteriores foram o resultado de um processo de ruptura política que já ocorrera, ao passo que em 1988 sua elaboração ocorreu ainda como parte do processo de transição democrática (WERNECK VIANNA, 1999). A terceira inovação, e mais diretamente relacionada com o federalismo, é que aos constituintes foi permitido decidir sobre a manutenção ou não do sistema federativo, proibido na convocação das constituintes anteriores. (...) Devido às razões acima expostas, os constituintes tiveram vários incentivos para desenhar uma federação em que o poder governamental foi descentralizado e em que vários centros de poder, embora assimétricos, tornaram-se legitimados para tomar parte do processo decisório. (Souza, 2005, p. 110)

Portanto, o que os autores que estudam o federalismo através da categoria dos processos históricos apontam é que nos momentos históricos em que o discurso público a favor da democracia se fortalece, ocorre uma intensa conexão entre democracia e federalismo. Mais do que “afinidades eletivas”, como Celina aponta, o federalismo se torna uma ideia-força, deixando de ser simplesmente uma forma de organização política para se tornar um modelo idealizado, em que as liberdades individuais seriam garantidas pelo “self-government” (“O Estado sufocava a sociedade”, defendia Tavares Bastos, conforme nos ensina Carvalho - 2011, p. 152).

Porém, o resultado deste processo é pouco claro. Souza aponta que classificar o federalismo brasileiro de “centralizado” ou “descentralizado” parece não dar conta da sua complexidade (2005, p. 111). Primeiro porque os entes subnacionais aparecem mais como gestores (ou executores) das decisões tomadas em âmbito federal. A Constituição de 1988 desenhou políticas públicas federais impostas a estados e municípios, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional, em razão das limitações na capacidade de legislar sobre suas políticas próprias – além das limitações impostas pelo controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário. Ainda, a autora aponta que o próprio ordenamento jurídico foi desenhado de modo que “todo Direito relevante é um Direito federal” (*ibidem*). Outro aspecto que fortalece o papel de meros gestores para os estados é que, apesar de possuírem Constituições próprias, a maior parte deste conjunto normativo é uma mera repetição dos mandamentos federais, trazendo pouca inovação e destaque para questões regionais.

Em segundo lugar, poucas competências constitucionais exclusivas são designadas para estados e municípios. A despeito de possuírem bastante autonomia administrativa, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes vista nas constituições anteriores, as responsabilidades de implementação resumem-se, essencialmente, a políticas aprovadas na esfera federal – especialmente para saúde, educação e assistência social. A Constituição de 1988 designou competências exclusivas para os governos municipais e federal, designando para os estados a competência administrativa residual, havendo uma clara sobreposição do papel da União na formulação e elaboração das políticas públicas.

Em terceiro lugar, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Ainda acompanhando os argumentos trazidos por Souza, o ideal de federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais: “a primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” (2005, p. 111).

Portanto, a análise dos processos históricos nos traz conclusões importantes sobre o federalismo no Brasil. Para fins do objeto de estudo deste trabalho, a mais importante é que, a despeito do contexto favorável à redemocratização e à descentralização de

recursos e competências, ainda faltavam mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulassem a cooperação. O ICMS-E teve suas sementes lançadas no contexto da formação da Carta Cidadã de 1988. O processo histórico em que se desenvolveu a proposta de se constituir uma parcela discricionária dentro da transferência obrigatória do ICMS devolvido pelo estado aos municípios discutido na seção 3 deste trabalho.

#### 2.4. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRÁTICA

Analisar o tema do federalismo usando a categoria analítica da representação política e democrática é um desafio, não apenas pela complexidade da matéria, mas também, como aponta Franzese, porque as definições sobre o federalismo variam de acordo com o objeto empírico de análise – ou seja, “cada autor dá origem a uma abordagem diferente, de modo a alcançar explicações melhores sobre o caso ao qual dedicará sua pesquisa” (2010, p. 26).

Para fins de melhor compreensão da categoria analítica da representação política e democrática, serão utilizadas as subcategorias de análise propostas por Celina Souza em seu clássico artigo “Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados”, publicado originalmente na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, em 2008, por serem categorias bastante abrangentes, didáticas e que encontram eco em outros trabalhos acadêmicos. Souza propõe, então, quatro grandes linhas de pensamento teórico sobre o tema federalismo, que se resumirá brevemente a seguir:

- (i) **Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas**, no qual o federalismo é encarado como “um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional” (2008, p. 29), cujos principais autores são Riker (1975) e Ferejohn (1997);
- (ii) **Federalismo e democracia**, em que o federalismo constitucional é condição necessária para a democracia, mas podem existir modelos diferentes, com construções históricas distintas e arranjos institucionais

específicos para as suas realidades, cujos principais autores são Stepan (2016) e Dahl (1983);

- (iii) **Federações e federalismos**, em que o federalismo seria um conceito de valor – o valor da diversidade, cuja preservação constitui um valor essencial do federalismo. As mudanças de ideologia política levam a federalismos distintos, sem que sejam modificadas as estruturas formais da federação, cujos principais autores são King (1982) e Burgess (1993); e
- (iv) **Federalismo como pacto**, cujo maior expoente é Elazar (1991), que, por ser a referência teórica mais relevante para o objeto deste trabalho, será melhor detalhado a seguir.

#### 2.4.1 Federalismo como pacto

O principal formulador da tese do federalismo como pacto é Daniel Elazar, que criou os conceitos de “self-rule” e “shared-rule”, utilizados por autores como Abrucio (2001), Arretche (1999, 2012) e Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005). Em seu livro “Exploring Federalism” (1991), Elazar aponta que:

It is useful to reiterate what is meant by federalism in this context. The simplest possible definition is self-rule plus shared rule. Federalism thus defined involves some kind of contractual linkage of a presumably permanent character that (1) provides for power sharing, (2) cuts around the issue of sovereignty, and (3) supplements but does not seek to replace or diminish prior organic ties where they exist. (Elazar, 1991, p.12)

Ou seja, a limitação de poder, as limitações à soberania, além dos laços orgânicos e formais que existem entre os entes federados, são os aspectos mais importantes da relação contratual existente entre entes que compõem em uma federação. Souza aponta outros elementos fundamentais para um sistema federativo na teoria de Elazar: regras partilhadas entre os governos constitutivos que convivem com regras próprias de cada nível de governo (2005, p. 32).

Portanto, estes elementos convergem para a ideia do **pacto**, que é fundamental na construção teórica de Elazar. Franzese aponta que a existência desse pacto e sua

formalização em uma Constituição Federal é estruturante para o arranjo teórico defendido pelo autor israelense, pois “a Constituição garante que a federação se mantenha em bases não-centralizadas, formalizando o pacto e a coexistência de diferentes centros de poder dentro de uma mesma nação” (2010, p. 34).

A Constituição, no entanto, não é o único elemento a materializar este pacto, pois o federalismo, no entendimento de Elazar (1991), seria uma combinação de disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais, que compõem um arranjo dinâmico em constante mutação. Dessa forma, as arenas de “shared rule” (as decisões são tomadas em uma arena política em que os entes federados disputam pelo desenho das políticas a serem implementadas) e “self rule” (capacidade que os entes federados possuem de autonomamente regularem temas que são de seu interesse e competência) estão em constante transformação, havendo um padrão de interação entre as esferas de governo baseado no respeito à integridade mútua e na cooperação desenvolvida por meio de negociação (2011, 41).

Mas o que seriam essas relações intergovernamentais? E como elas se organizam no caso brasileiro? São as perguntas que serão melhor discutidas na seção a seguir.

## 2.5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Abrucio aponta que para se entender a dinâmica do federalismo no Brasil é necessário estudar o campo das relações intergovernamentais – pois, para este autor, é nesta categoria analítica que atualmente se encontra um dos tópicos mais importantes do federalismo, seja para atuação governamental, seja para pesquisa acadêmica (2001, p.37).

No estudo das relações intergovernamentais também é possível identificar alguns autores que debatem os efeitos da descentralização trazida pela Constituição de 1988 para as relações entre os entes federados. Se os efeitos do processo de descentralização não foram “nem simples, nem lineares, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações governamentais”, como aponta Almeida (2005,

p. 29), o resultado deste processo após a promulgação da Constituição Cidadã foi “um arranjo complexo, em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados” (*ibidem*).

Neste processo de repactuação das relações entre os entes federados, o município possui papel fundamental. Abrucio aponta que o papel dos Municípios dentro da federação seria a dúvida mais essencial. E conclui que:

Os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados. Essa é a mais importante questão do desenho federativo do Estado brasileiro. (Abrucio, 2010, p. 191)

A realidade dos mais de cinco mil municípios é muito heterogênea, fazendo com que o mero repasse de funções e responsabilidades resulte em aumento na heterogeneidade da qualidade bens e serviços públicos prestados (Abrucio, 2010, p. 185). Dessa forma, tratar de forma igual entes subnacionais que possuem capacidades, institucionalidades e especificidades regionais tão diferentes não apenas fere o princípio da igualdade, como também é uma péssima estratégia de relação intergovernamental. Contudo, é um desafio que o Brasil ainda não conseguiu superar. O que leva Abrucio a concluir que:

Essa descentralização municipalista, em um país em que a desigualdade entre os municípios é maior do que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira. Às heterogeneidades vinculadas à dimensão física, às diferenças socioculturais e políticas das sociedades e elites subnacionais e às assimetrias socioeconômicas entre as regiões, deve-se acrescentar a disparidade de situações entre os municípios, os quais são agora entes federativos plenos, formalmente homogêneos e responsáveis por várias ações governamentais. Trata-se, então, de uma questão que requer remédios federativos para ser equacionada, mais especificamente a adoção de instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamental. (Abrucio, 2010, p. 185)

Um dos fatores que tornam o estudo deste processo mais complexo é o de que não existe na Constituição de 1988 um mecanismo ou instituição formal regulando as relações intergovernamentais. Souza (2005, p. 114) argumenta que o parágrafo único do

artigo 23 da CF/88, que estabelece que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, nunca foi regulamentado pelo Poder Executivo ou pelo Congresso Nacional – e que não existem sinais de que esteja na agenda de qualquer dos Poderes. Contudo, o fato de não estar formalmente regulamentado por Lei Complementar não significa que as relações intergovernamentais são inexistentes – a própria autora aponta isso. E destaca, ainda, que:

Os governos subnacionais partilham recursos federais, os municípios partilham parcelas de impostos estaduais e existem várias políticas sociais, particularmente saúde e educação fundamental, que contam com diretrizes e recursos federais, mas são implementadas principalmente pelos municípios. No entanto, com exceção das áreas acima referidas, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas pelo conflito. Mecanismos cooperativos tendem a depender de iniciativas federais. (Souza, 2005, p. 114)

Conclusão semelhante a que chegou Arretche (2004, p. 24)., que apontou que “a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais”. Para esta autora, o formato de gestão que concentra autoridade formal e informal no nível federal apresenta as vantagens de reduzir as desigualdades regionais e ampliar a capacidade de se alcançarem os objetivos das políticas públicas no território nacional. Contudo, os resultados redistributivos a concentração de autoridade no governo federal não se mostrou tão evidente – tanto para saúde como para educação fundamental (*ibidem*). Talvez porque os mecanismos de relações intergovernamentais permanecem concentrados na União, sendo necessário pensar sobre os mecanismos de relação intergovernamental entre estados e municípios – e como podem se abrir espaços para a cooperação entre estes entes.

Na relação entre estados e municípios, observam-se alguns mecanismos de relações intergovernamentais, como os consórcios, os convênios de cooperação (com ou sem transferência de recursos), a instituição de Regiões Metropolitanas, Conselhos de Políticas Públicas (em que podem ser construídos pactos que permitem a implementação das políticas públicas, como os Conselhos de Saúde e de Educação).

Contudo, para fins deste trabalho, serão aprofundadas as transferências intergovernamentais, que ajudam a compreender melhor o objeto pesquisado e serão discutidas a seguir.

### **2.5.1. As Transferências Intergovernamentais e as Especificidades da Política Ambiental**

Embora as discussões atinentes às transferências intergovernamentais sejam por vezes realizadas por autores do campo do federalismo fiscal, tais debates também ocorrem no campo das relações intergovernamentais, já que as transferências são uma das categorias destas relações. Para melhor compreender as transferências intergovernamentais, em primeiro lugar, é importante destacar que existem aquelas que são obrigatórias (ou legais), pois decorrem da exigência de normas legais e constitucionais e aquelas que são resultado de uma decisão política do governo federal ou estadual, que são as chamadas transferências voluntárias.

Segundo Prado (2007), na maior parte das federações as transferências intergovernamentais são utilizadas como estratégia para enfrentar as chamadas brechas verticais (que seriam as diferenças entre encargos e recursos, e que, para que se alcance um equilíbrio federativo, precisariam ser equacionadas). Segundo Prado, o modelo ideal seria o de que “o montante a ser transferido deveria resultar de uma avaliação dos encargos atribuídos a cada nível de governo, sendo a apropriação final dos recursos adequada à provisão mais eficiente desses serviços” (2007, p. 19). Encontrar este modelo ideal, contudo, é o grande desafio das federações modernas.

Em segundo lugar, existe outra forma importante de se classificarem as transferências: elas podem ser devolutivas ou redistributivas. As primeiras dizem respeito à devolução tributária, ou seja, um ente federado de maior escala territorial arrecada e devolve para outro ente, com objetivos de uniformidade do imposto – e, por vezes, de ampliação das receitas autônomas dos governos subnacionais, que poderiam não ter capacidade técnicas e institucionais para fazer o recolhimento adequado (Prado, 2007, p. 24). Exemplo típico no Brasil é o ICMS arrecadado pelos governos estaduais e entregue aos municípios. Já as transferências devolutivas são entregues aos entes subnacionais sem qualquer correspondência com o que poderiam ter arrecadado a partir

de suas bases tributárias, com objetivos de redução das desigualdades horizontais em capacidade de gasto. Um exemplo típico é a parcela de Imposto de Renda que é arrecadado pela União e repassado a estados e municípios conforme critérios estabelecidos em lei através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Importante destacar que a parcela relativa ao inciso I do parágrafo único do artigo 158 da CF/88 possui natureza devolutiva; já o ICMS-E não possui natureza devolutiva, mas sim compensatória ou indutiva, conforme for o desenho da legislação estadual.

Em terceiro lugar, outra classificação relevante em relação às transferências: a de transferências condicionadas e livres. As transferências condicionadas possuem dispositivos que subordinam a sua aplicação em setor, função ou mesmo projeto específicos; padrões dos serviços e/ou condições de acesso e elegibilidade aos serviços; e eventual obrigação dos entes subnacionais de apresentarem contrapartida. Um exemplo típico é o das transferências que ocorrem no bojo do FUNDEB. Já as transferências livres são aquelas cuja aplicação é livre para o ente que recebe, ou seja, a lógica é a de fortalecer os orçamentos desses governos, ou seja, prover recursos que as comunidades locais possam alocar livremente para atender às suas necessidades específicas (Prado, 2007, p. 25).

Diferentemente das políticas setoriais de saúde e educação, que possuem transferências condicionadas já designadas em dispositivos constitucionais e em legislações infraconstitucionais, a política ambiental não possui transferências condicionadas designadas para o financiamento das suas políticas públicas. Como aponta Neves:

Até hoje, o SISNAMA é desprovido de fonte de financiamento regular e estável para o exercício do mandato ambiental. As principais fontes de receita para as políticas ambientais são os Tesouros (nacional, estaduais e municipais), receitas advindas de taxas cobradas para a prestação de serviços (licenças e autorizações), sanções pecuniárias (multas) e recursos captados em fundos públicos e privados através da submissão de projetos para fins específicos, que não cobrem despesas cruciais como custeio. Inexistem mecanismos para a coordenação de estratégias nacionais, nem para a compensação das disparidades econômicas, institucionais e técnicas, tampouco há normas do compartilhamento da responsabilidade ambiental que deem conta de toda a agenda constitucional, nem sistemas de controles e

contrapesos. Tampouco existem sistemas permanentes para controle mútuo e prestação de contas (*accountability*). (Neves, 2014, p. 33)

Conforme aponta Neves (2014), a política ambiental não possui uma fonte permanente de recursos financeiros, como as transferências vinculadas, dependendo de fontes de receita intermitentes, muitas das quais sujeitas às crises econômico-fiscais ou às intempéries do jogo político-partidário. É neste contexto em que se insere o ICMS-E, que se apresenta como uma fonte mais estável de recursos, uma vez que o estado necessariamente precisa transferir uma parte do que arrecada aos municípios – e os critérios ambientais, já estabelecidos pela legislação estadual, não são facilmente alteráveis.

Contudo, importante destacar uma característica do relevante ICMS-E. Pela sua natureza jurídica de imposto, o ICMS-E não pode ser vinculado a uma destinação específica, em razão do princípio da não-vinculação disposto no artigo 167, IV, da CF/88. Assim, o recurso recebido pelas municipalidades a título de ICMS-E não poderia ser destinado às políticas ambientais por força de lei estadual. Como destaca João da Matta: “em vistas à independência financeira e autonomia administrativa que os municípios detêm em face de outros entes políticos da federação, não podem a União, os estados e o Distrito Federal se imiscuírem nos assuntos relacionados a administração e finanças daqueles, sob pena de violar a separação política e federativa do país” (2015, p. 61). No mesmo sentido argumenta Bruna Conti:

Entretanto, é interessante notar que, assim como qualquer recurso destinado aos municípios por meio do ICMS, os recursos do ICMS-E não são vinculados a um fim específico. Ou seja, não há a obrigatoriedade que os municípios empreguem tais recursos em ações de conservação da natureza. Nesse sentido, Chomitz (1999) ressalta sua preocupação com o fato desses recursos financeiros não serem “carimbados” em rubricas e/ou ações específicas com esse objetivo. E, sendo assim, são evidentes os riscos de que os recursos podem não ser empregados no alcance dos objetivos para os quais o ICMS-E foi criado.

Um exemplo dessa situação diz respeito ao contexto das próprias unidades de conservação, uma vez que a criação de novas UCs municipais garante uma maior parcela de ICMS-E para o município mas não implica em garantia de que essas áreas sejam consolidadas e/ou passem a dispor de mecanismos para o alcance dos objetivos para os quais foram criadas (como Planos de Manejo e Conselhos de Gestão, por exemplo). Mas, para Loureiro (2002), este problema poderia ser minimizado, a médio e longo prazos, com a adoção de variáveis mais qualitativas na composição dos índices ambientais utilizados no cálculo do ICMS-E repassado aos municípios (Loureiro, 2002). No caso específico das unidades de conservação é importante mencionar ainda que alguns estados já vêm adotando indicadores relativos à qualidade da gestão e da infraestrutura dessas áreas. (Conti, 2015, P. 71)

Como aponta Loureiro, *apud* Conti (2015): uma vez que os recursos do ICMS-E não podem ser “carimbados” para as políticas ambientais municipais, é preciso pensar em maneiras de se construir variáveis qualitativas que premiem aquelas municipalidades que destinam recursos do ICMS-E às políticas ambientais. Este tema será mencionado na análise das entrevistas dos gestores estaduais que se realizará na seção 5 deste trabalho.

Um último aspecto relevante a se tratar neste breve estudo sobre as transferências intergovernamentais no âmbito da relação entre estados e municípios. Para as políticas ambientais, há ainda um desafio extra: as competências comuns em matéria ambiental, que obrigam União, estados e municípios a atuar em sinergia, ainda que não exista uma fonte definida de financiamento para esta atuação conjunta. Não é o propósito deste trabalho ser exaustivo sobre o tema das competências constitucionais comuns, então serão mencionadas a seguir as competências comuns mencionadas textualmente pela Constituição Federal para a matéria ambiental:

Guarda da Constituição, das leis, das instituições democráticas e patrimônio público. Saúde e assistência pública, da proteção e garantia de portadoras de deficiências. Proteção de documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e paisagens notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural. Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Proteger o meio ambiente e combater a poluição / Preservar as florestas, a fauna e a flora. Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico. Combater as causas da pobreza e fatores de marginalização. Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais e hídricos. Estabelecer e implantar política de educação para segurança no trânsito. (Neves, 2012, p. 142)

Para estas competências não se identificam meios de financiamento claros, o que torna ainda mais difícil o desafio para implementá-las. Ainda, as competências comuns, pressupõem a cooperação intergovernamental, exigindo arranjos institucionais bem estruturados. Alguns destes temas possuem arranjos considerados exitosos na literatura, tais como saúde e educação (Arretche, 2004; Melo, 2002). Contudo, outros temas de responsabilidade comum, como meio ambiente, patrimônio histórico e habitação, ainda não contam com arranjos federativos consistentes (Neves, 2012, p. 143), trazendo conflitos entre os entes federados – especialmente para os temas em que se identificam

transbordamentos (“spillovers”). É neste panorama de falta de recursos perenes e de competências comuns entre União, estados e municípios para temas fundamentais da política ambiental que o ICMS-E se coloca como mecanismo de relação intergovernamental. Será ele exitoso como fonte de financiamento para as municipalidades? Poderá o ICMS-E induzir políticas públicas ambientais nas áreas que pontua? São estes questionamentos o que se procura responder com este trabalho.

## 2.6. COMENTÁRIOS

Conforme se viu do estudo realizado sobre o federalismo, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Uma maneira de lidar com as assimetrias de capacidades e as desigualdades regionais é através das transferências intergovernamentais – que, embora possuam uma grande quantidade de normas regulamentadoras, inclusive na Constituição Federal, ainda não conseguiram ser equacionadas de modo que se encontre o equilíbrio federativo. Há, contudo, experiências de políticas setoriais que se beneficiam de tais transferências, como saúde, educação e, no caso do ICMS-E, meio ambiente. Contudo, para as políticas ambientais há ainda um desafio extra: as competências comuns em matéria ambiental, que obrigam União, estados e municípios a atuar em sinergia, ainda que não exista uma fonte definida de financiamento para esta atuação conjunta.

É neste contexto de escassez de fontes de financiamento que se insere o objeto desta pesquisa. Porém, é importante destacar que, pela perspectiva do ente estadual o ICMS-E é uma transferência obrigatória – e, portanto, uma despesa fixa para o estado. Nesse sentido, para que o estado possa tirar o máximo proveito desta “despesa”, os critérios de repasse da parcela de conservação ambiental precisam estar em sintonia fina com as demais políticas públicas e instrumentos de políticas do ente estadual.

Portanto, para melhor compreender o funcionamento do ICMS-E como instrumento de relação intergovernamental, é importante entender as suas características e as especificidades no contexto fluminense, o que se discute na seção a seguir.

### **3. ICMS-E: PROCESSO HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS E ESPECIFICIDADES DO CASO FLUMINENSE**

#### **3.1. INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 criou uma dinâmica de partilha de tributos em que, em alguns casos, o ente que arrecada repassa parte do montante para os demais componentes da federação. Conforme se discute a seguir, o processo histórico de criação do ICMS-E é anterior à CF/88, uma vez que possui raízes no movimento municipalista que se fortaleceu no Brasil antes da promulgação da Constituição Cidadã.

O critério ambiental foi escolhido por muitos entes subnacionais para regulamentar a parcela à qual a CF/88 conferiu discricionariedade de regulamentação aos estados. Assim, analisa-se nesta seção o modo como as normas estaduais foram construídas, buscando-se compreender as características regionais contempladas e a racionalidade subjacente à construção do ICMS-E em cada estado. Ao final, são tratadas as especificidades do caso fluminense.

#### **3.2. O PROCESSO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO ICMS-E NO BRASIL**

A Constituição de 1988 foi elaborada e posteriormente promulgada em um ambiente de fortalecimento da democracia e empoderamento do discurso municipalista. Conforme apontou o pesquisador Juliano Pessanha Gonçalves, desde os anos 1980 observou-se um contexto em que a descentralização e o movimento municipalista pressionaram por “uma nova concepção de construção de políticas públicas, mais próximas das demandas e especificidades locais, mais próximas da participação da sociedade civil, do controle social” (2003, p. 17).

Além da aliança entre municípios e sociedade civil, Wilson Loureiro (2002) aponta que houve também uma aliança entre os representantes municipais e os gestores estaduais. Como aponta o especialista:

Os municípios sentiam suas economias combatidas pela restrição de uso do solo, originada por serem mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e por integrarem unidades de conservação. O Poder Público sentia a necessidade de modernizar seus instrumentos de política pública. Nascido sob a égide da compensação, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se em mecanismo de incentivo à conservação ambiental, o que mais o caracteriza, representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil. A par do consenso sobre a legitimidade da reivindicação dos municípios, o problema fundamental era a alocação dos recursos financeiros para tal. A saída coube à possibilidade aberta pelo inciso II, do parágrafo primeiro, do artigo 158 da Constituição Federal (CF), que trata dos recursos financeiros de origem tributária pertencentes aos municípios. (Loureiro, 2002, p. 52)

Assim, a base normativa constitucional que permitiu que a parcela ambiental fosse criada teve origem na aliança entre sociedade civil, representantes municipais e gestores estaduais, que apoiaram para que se colocasse no texto constitucional o seguinte dispositivo:

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.

Ou seja: a transferência da parte a que se refere o inciso I do parágrafo único possui uma lógica condicionada, não havendo autonomia regulatória ao estado, pois a este caberia tão somente regulamentar a metodologia de cálculo, já que o propósito é o de se devolver parte da arrecadação aos municípios em cujo território o tributo é recolhido (as transferências devolutivas já foram discutidas no tópico 2.5.1). Já a transferência da parte a que se refere o inciso II do parágrafo único é discricionária no que tange à formulação dos critérios de partilha, que ficam sob a égide dos governos estaduais para priorizar os temas que julgarem mais pertinentes à sua realidade. No caso do ICMS-E, portanto, o espaço permitido pelo legislador constitucional para criação e inovação foi preenchido pelos critérios que priorizam a proteção ambiental. O

modo como estes critérios foram preenchidos pelos estados e em que momento foram regulamentados será discutido na seção 3.3 deste trabalho.

Outro aspecto histórico importante para a compreensão do ICMS-E é trazido por Paulo Sérgio Bonato (2015). O pesquisador afirma que este instrumento econômico surgiu perante uma reivindicação de alguns municípios paranaenses entre as décadas de 80 e 90:

[Alguns municípios paraenses], por não conseguirem atrair investimentos devido suas limitações ambientais, ou seja, sofriam uma espécie de “punição” por possuírem em seus territórios áreas de preservação ambiental como: unidades de conservação, hortos florestais e também rios e/ou mananciais de captação para abastecimento de água. Outro fator histórico que contribuiu para o amadurecimento das reivindicações dos municípios acabou se desencadeando na década de 90, após o encontro mundial para discussões e reflexões sobre meio ambiente e recursos naturais (ECO 92), pois as reflexões e discussões daquele colegiado mundial contribuíram para que hoje muitos estados brasileiros possuam legislações próprias sobre o ICMS ecológico, sendo que o Paraná destaca-se, principalmente por ser o precursor e articulador desta conquista e por já possuir uma legislação neste sentido antes mesmo da realização da ECO 92, com a edição e promulgação da Lei Estadual nº 9.491/1990. (Bonato, 2015, p. 39)

Observa-se que a lógica compensatória esteve na raiz da criação do critério ambiental para partilha do  $\frac{1}{4}$  que o texto constitucional reservou para que os estados legislassem como julgassem mais adequado. Contudo, não foi apenas a lógica compensatória que vingou da semente plantada pela Constituição Federal. Conforme aponta a pesquisadora Bruna Conti (2015):

[O ICMS Ecológico] representa, portanto, um mecanismo de transferência fiscal do estado para os municípios como forma de pagamento por serviços ambientais, sendo implementado, em sua origem, para promover a conservação da biodiversidade em nível local. E essa transferência fiscal pode ocorrer com dois objetivos: 1) para compensar municípios sujeitos a restrições do uso da terra; 2) para incentivar municípios a ampliar a área destinada à proteção dos recursos naturais ou aprimorar a gestão dessas terras.

Nesse sentido, Scaff e Tupiassu (2004) afirmam que o ICMS-E representa uma clara intervenção positiva do estado, como alternativa de regulação não coercitiva, por meio da utilização de uma forma de subsídio, tal como um incentivo financeiro intergovernamental. Esse incentivo representa, assim, um instrumento econômico extrafiscal, com vistas à consecução da finalidade constitucional de conservação ambiental imposta a todos os entes federativos, visando promover justiça fiscal e influenciando na ação voluntária dos municípios que buscam um aumento de receita e uma melhor qualidade de vida para as populações envolvidas. (Conti, 2015, p. 71)

Assim, a criação do ICMS-E pode privilegiar uma lógica compensatória ou indutiva. No estado do Rio de Janeiro, a pesquisa realizada buscou averiguar se a lógica indutiva permeia o desenho da legislação fluminense – e, caso permeie, se ocorreu a indução de políticas ambientais municipais na prática, como se discutirá de maneira mais aprofundada na seção 5 deste trabalho.

Para concluir esta breve revisão dos processos históricos envolvidos na criação do  $\frac{1}{4}$  constitucional discricionário para que os estados estabelecessem critérios – e assim, tivessem a liberdade para criar o ICMS Ecológico –, aponta-se que a articulação observada entre gestores estaduais e municipais no bojo da criação do novo texto constitucional será também identificada na formulação e elaboração da legislação fluminense, conforme se verá nas entrevistas com os gestores estaduais analisadas na seção 5. Antes de se prosseguir com o estudo das especificidades da legislação fluminense, é importante compreender as características que foram priorizadas por cada ente estadual na criação das suas respectivas legislações do ICMS Ecológico. É o que se aborda mais detalhadamente no tópico a seguir.

### 3.3. CARACTERÍSTICAS DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS: LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS

Após a promulgação da Carta Magna, cada entidade estadual dispôs da parte que lhe cabia à sua maneira, dando vazão à criatividade dos governos subnacionais. Assim, o Estado do Paraná foi o primeiro, em 1991, a regulamentar a distribuição de percentuais do ICMS a partir de critérios ambientais. A fórmula da distribuição do  $\frac{1}{4}$  dos 25% de ICMS com referência a finalidades ambientais logo se espalhou pelo Brasil, sendo adotada por São Paulo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Tocantins, Acre, Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Piauí, Paraíba e Pará.

Uma primeira observação que deve ser feita é a de que não se trata de uma nova modalidade de tributo, nem uma inovação quanto ao seu aspecto tributário – pois a base de cálculo, o fato gerador e as alíquotas incidentes sobre o tributo permanecem as mesmas (Domingues, 2007). A inovação se deu na faceta financeira do imposto, ou

seja, nos critérios designados para repasse, que passaram a se voltar para políticas públicas ambientais. Assim, o ICMS repassado por critérios ambientais não implica no aumento da carga tributária incidente sobre os contribuintes.

Outro aspecto relevante é a liberdade legislativa dada pela Constituição Federal aos Estados, permitindo, o que foi apontado por Ribstein e Kobayashi (2006) que cada ente possa ser um laboratório experimental de políticas públicas. Dessa forma, cada estado pode contemplar aquilo que for mais relevante para a sua agenda ambiental, podendo evidenciar aspectos que considere mais relevantes.

Portanto, os estados tiveram liberdade constitucional para desenhar critérios próprios para o repasse da parcela voluntária para os seus municípios. Tão importante quanto a lógica ambiental para o repasse é a compreensão de que, na ausência de instrumentos pré-estabelecidos de financiamento para as políticas ambientais, esta forma de transferência intergovernamental pode assumir importância nas relações entre estado e municípios.

A variedade de critérios na sua regulamentação é um indício de que os estados buscam adequar o regime de partilha às suas realidades regionais e agendas ambientais específicas. Na subseção 3.4 adiante são apresentados, de maneira muito sintética, os aspectos mais relevantes do ICMS Ecológico nos estados que já tiveram a parcela da partilha aos municípios regulamentada com base em critérios ambientais.

### 3.4. EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS DO ICMS ECOLÓGICO

Uma primeira observação sobre o ICMS-E diz respeito ao potencial indutor destas transferências. Em termos de proteção à natureza, principalmente no tocante à questão das unidades de conservação, a complexidade para a criação e manutenção de áreas protegidas por vezes inibe a atuação municipal, podendo o ente estadual assumir a tarefa de ajudar as municipalidades a se estruturarem. Este potencial indutor do ICMS-E fluminense será melhor discutido na seção 5 deste trabalho.

Em segundo lugar, existe o potencial compensatório da parcela ambiental. Uma vez que a forma de repasse de 75% da parcela municipal já é constitucionalmente vinculada ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços (que, tradicionalmente, é um forte indicativo de poluição), vincular os 25% restantes às áreas de proteção ambiental é uma forma de indenizar as municipalidades pelo território protegido que não pode ser utilizado para as atividades econômicas tradicionais. Este foi o argumento originalmente usado para a criação da experiência pioneira do Paraná.

Portanto, para se compreender de que modo cada estado construiu sua regulamentação específica, e desenhou sua legislação de modo a favorecer a lógica compensatória, indutiva ou socioambiental, a seguir será realizada uma breve síntese das principais legislações estaduais já implementadas, observando as prioridades que foram elencadas na normatização de cada ente subnacional.

#### **3.4.1. Paraná**

O estado do Paraná, pioneiro da regulamentação por critérios ambientais, inicialmente dispôs sobre o tema em sua Constituição Estadual de 1989, para depois normatizá-lo através da Lei Complementar nº 59, em 1991. No caso paranaense são observados dois critérios ambientais, a conservação da biodiversidade e a proteção dos mananciais de abastecimento para municípios vizinhos. A legislação paranaense priorizou a faceta compensatória do instituto, não contemplando outros critérios ambientais.

Segundo Salm, alguns dos benefícios conseguidos foram: (i) o aumento de 160% das áreas de preservação no estado; (ii) democratização do debate sobre as unidades de conservação; e a (iii) construção dos corredores de biodiversidade (2007, p. 67). Loureiro aponta que o órgão ambiental estadual vem buscando criar mecanismos que articulem os gastos das municipalidades com a melhoria da conservação das unidades de conservação e da qualidade ambiental local (2002, p. 61).

#### **3.4.2. São Paulo**

O estado de São Paulo aprovou a Lei 8.510, de 1993, sobre o ICMS Ecológico, destinando 0,5% aos municípios que possuem unidades de conservação criadas pelo Estado e 0,5% como indenização pelas áreas dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica. Novamente se observa, como no estado do Paraná, uma priorização do caráter compensatório. Salm observa que a legislação paulista não considera o critério qualitativo da UC no cálculo de rateio, que o percentual destinado ao ICMS-E é inexpressivo (1%); e considera apenas as áreas de preservação sob jurisdição estadual para gerar benefícios aos municípios (2007, p. 68). Loureiro observa ainda que a legislação não considera as áreas protegidas por outros níveis de governo ou mesmo as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), além de não existir um processo de avaliação qualitativa das unidades de conservação para efeito da composição do índice (2002, p. 65).

Interessante observar que a própria Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo aponta para os benefícios da política tributária ambiental, conforme se destacou anteriormente neste capítulo.

### **3.4.3. Rio Grande do Sul**

A aprovação do ICMS Ecológico no Estado do Rio Grande do Sul se deu através da Lei Estadual 11.038/97, que incluiu critérios estranhos à temática ambiental, como taxa de evasão escolar, mortalidade infantil e o número de propriedades rurais cadastradas. Destaque-se que, entre os critérios ambientais, o estado pontuou apenas as áreas de preservação ambiental e as áreas inundadas por barragem.

### **3.4.4. Minas Gerais**

Minas Gerais implementou o ICMS - a partir da Lei Complementar Estadual 12.040/95, que contempla 17 critérios socioambientais. Além dos critérios econômicos tradicionais, como valor adicional ou valor agregado, território e população, também estão contemplados critérios sociais, como educação, área cultivada, patrimônio cultural, saúde, receita própria dos municípios, uma cota mínima para cada municipalidade, recursos hídricos, mineração, sediar estabelecimentos penitenciários, esportes, turismo e “ICMS Solidário”, fazendo com que esta legislação seja conhecida

como “Lei Robin Hood”. Porém, um número tão grande de fatores de distribuição acaba por pulverizar os recursos repassados, fazendo com que as prefeituras de Minas Gerais percam a importância significativa do repasse do ICMS Ecológico, enfraquecendo o seu potencial como ferramenta de relação intergovernamental (Fonseca, 2014; May, 2005).

#### **3.4.5. Rondônia**

Rondônia normatizou o ICMS Ecológico através da Lei Complementar Estadual 147/96, baseado apenas no critério referente às Unidades de Conservação e outros espaços especialmente protegidos. A legislação possui caráter marcadamente compensatório, tal como Paraná e São Paulo.

#### **3.4.6. Mato Grosso do Sul**

Mato Grosso do Sul aprovou o ICMS Ecológico através da Lei Complementar 77/94, que só foi regulamentado pela Lei Complementar Estadual 2.193/00, Segundo Salm, a legislação prevê que o monitoramento financeiro e a cogestão dos projetos relacionados ao ICMS Ecológico poderão ser efetuados por meio dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente (2007, p. 68). Interessante constatar que o Estado pontuou Municípios que possuem unidades de conservação, mananciais de abastecimento de água ou que obtiverem seus recursos naturais ou potencialidade turística degradadas.

#### **3.4.7. Mato Grosso**

O estado de Mato Grosso tratou da matéria através da Lei Complementar nº 73/00 e do Decreto Estadual 2.758/00, que incluiu, além dos municípios detentores de unidades de conservação em seu território, aqueles também que possuem terras indígenas, seguindo a lógica de compensar a municipalidade pelas áreas que não podem ser utilizadas para fins de atividade econômica. Interessante observar que o órgão ambiental estadual levará em consideração a atitude e as ações diretas ou indiretas empreendidas pelos municípios, fortalecendo a lógica de indução. Interessante observar que a legislação estadual considera imprescindível a instituição de legislação municipal para realizar os repasses, reforçando a autonomia municipal com os repasses.

### **3.4.8. Pernambuco**

Em Pernambuco, o ICMS Ecológico é denominado de "ICMS Socioambiental", e foi aprovado pela Lei 11.899/2000 e Lei Nº 12.206/2002, repassando 15% (quinze por cento) da parcela de ICMS destinada aos municípios, a partir do ano 2004, a partir de aspectos socioambientais. Destes aspectos, 1% (um por cento) destina-se às municipalidades que possuem unidades de conservação e 5% (cinco por cento) devem ser distribuídos de forma igualitária aos municípios que possuam unidade de compostagem ou aterro sanitário controlado.

Silva Junior aponta alguns dos efeitos do ICMS Socioambiental que já podem ser analisados, como a transferência de recursos via ICMS dos municípios mais ricos para os mais pobres, que ainda não foi verificada - o que pode ser explicado pelo fato de ainda não se evidenciar um esforço necessário por parte dos governos locais para a adesão à política socioambiental praticada (2010, p. 247).

Considerando apenas os critérios ambientais, Silva Júnior afirma que, considerando o quesito "resíduos sólidos", apenas 10% dos municípios pernambucanos estavam sendo beneficiados no ano de 2008, levando o autor a concluir que houve uma baixa adesão à política ambiental durante o período analisado (2010, p. 253).

### **3.4.9. Amapá**

O estado do Amapá aprovou o ICMS Ecológico através da Lei Estadual 322/96, implementando critérios semelhantes ao modelo adotado em Minas Gerais, relativos à saúde, educação, área cultivada, patrimônio cultural e uma cota mínima igual para todos os municípios.

A legislação do estado do Amapá é praticamente idêntica à de Minas Gerais, não contemplando questões regionais como a dos municípios mineiros que a legislação mineira expressamente mencionou.

### **3.4.10. Tocantins**

O estado de Tocantins regulamentou seu ICMS Ecológico a partir da Lei Estadual 1.323/02. Interessante observar que a própria legislação menciona que “serão adotados índices que incentivem os municípios”, explicitando a noção anteriormente defendida de que os entes que compõem a federação se ajudam mutuamente por meio da indução. Outro aspecto da legislação que merece ser destacado é a inclusão de critérios como aprovação de legislação ambiental local e dotação orçamentária que resultem na estruturação da Política Municipal do Meio Ambiente e da Agenda 21 local, em uma clara política de fortalecimento das municipalidades, ao estimular que estas criem seus **próprios** sistemas ambientais. Por fim, a quota igual, que é o valor isonomicamente distribuído por todas as municipalidades tocantinenses, permaneceu, apesar da diminuição do seu valor.

#### **3.4.11. Acre**

No Acre, a parcela ambiental é denominada de ICMS Verde, que foi regulamentada pela Lei Estadual 1.530/04. De especial, pode ser destacado que o valor de repasse é alto, correspondendo a 5% do total do ICMS arrecadado. Os únicos critérios de repasse são o de possuir unidades de conservação e a presença de comunidades indígenas.

#### **3.4.12. Ceará**

O estado do Ceará aprovou seu ICMS Ecológico através da Lei Estadual 14.023/07, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 29.306/08. Embora os valores repassados a título ambiental sejam baixos (apenas 2%), trata-se de uma política mais redistributiva, uma vez que os recursos são repassados de forma crescente aos Municípios que obtiveram menores variações de receita, fortalecendo as municipalidades mais fracas. Há que se observar que o desenho da legislação favorece os pequenos, independente de seus desempenhos ambientais, privilegiando o aspecto distributivo em detrimento da disputa pelo recurso.

#### **3.4.13. Goiás**

O estado de Goiás aprovou em 2007 a Emenda Constitucional 40 à Constituição Estadual, passando a distribuir 5% do ICMS repassado aos municípios com base em critérios relacionados com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente. Um aspecto importante a destacar na EC 40/2011 é que somente será aplicável aos projetos relativos ao meio ambiente aprovados após a entrada em vigor da lei nele mencionada. Assim, o ICMS Ecológico entrou em vigor após as regulamentações estabelecidas pela Lei Complementar 90/2011 e pelo decreto estadual 8147/2014.

A Lei Complementar 90/2011 condicionou a participação dos municípios na divisão do percentual de 5% ao preenchimento de pelo menos 3 dos 9 critérios ambientais: ações de gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; combate e redução do desmatamento; programas de redução do risco de queimadas; proteção de mananciais de abastecimento público; instituição e proteção das unidades de conservação ambiental; identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual e de edificações irregulares, além de elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiental.

O Ministério Público Estadual de Goiás tem feito o esforço em fiscalizar a utilização do ICMS Ecológico recebido pelos municípios. Porém, segundo o jornal O Popular<sup>3</sup>, há mudanças na legislação em andamento, e há denúncias de que a aplicação destes recursos não tem sido feita exclusivamente em projetos ambientais.

---

<sup>3</sup> “Um projeto de lei, aprovado em primeira votação na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego), propõe reduzir a obrigatoriedade de aplicação de 100% do ICMS Ecológico em meio ambiente para 10%. O imposto é repassado pelo Estado aos municípios que cumprem requisitos previstos em lei, como ação de gerenciamento de resíduos sólidos e programas de proteção das unidades de conservação ambiental. Projeto é apontado como manobra para evitar que gestores venham a responder por improbidade administrativa.

Uma emenda de 2007 da Constituição Estadual prevê que o valor referente ao ICMS Ecológico recebido pelas cidades dever ser aplicado em projetos relativos ao meio ambiente. Assim, a emenda vincula o imposto a investimento na área ambiental. No entendimento do coordenador do Centro de Apoio Operacional (CAO) do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO), Delson Leone Júnior, a lei prevê que as cidades não podem utilizar a verba para outros fins. (...) Segundo o promotor, foi após o início das fiscalizações que o projeto, do deputado Francisco Oliveira (PSDB), foi enviado à ALEGO, no dia 15 de maio de 2018. “Fomos surpreendidos pelo pleito da Federação Goiana dos Municípios para modificar a aplicação do ICMS Ecológico. O Ministério Público não concorda com a alteração, em razão de que nós precisamos investir em qualidade ambiental”, disse, pontuando que os recursos recebidos pela cidade são para manutenção das ações que o gestor diz desenvolver. “Na nossa ótica, a Constituição Estadual foi clara ao vincular os valores à questão ambiental”, afirmou.”

#### **3.4.14. Piauí**

A Lei 5813/08 estabeleceu que o ICMS Ecológico é um “prêmio” para os Municípios que conquistarem o Selo Ambiental, que é, segundo a legislação, “um documento de certificação ambiental” conferido em três categorias: A, B ou C. A classificação ocorrerá de acordo com o número de itens atendidos num rol total de nove requisitos ambientais, tais como: gestão de resíduos sólidos, educação ambiental, reflorestamento, redução do risco de queimadas, proteção de mananciais, redução do desmatamento, identificação e minimização de fontes de poluição, edificações irregulares, disposições legais sobre Unidades de Conservação ambiental e política municipal de meio ambiente.

As três categorias estão assim distribuídas: os municípios que atenderem seis requisitos do total de nove merecem classificação na categoria A; aqueles que atenderem quatro, serão classificados na categoria B; e as municipalidades que cumprirem três dos nove requisitos compõem o grupo C. Além disso, coloca como condição obrigatória a existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem o qual o município não pode participar do ICMS Ecológico.

O valor total repassado será de 5%, aumentando gradativamente, ano a ano subsequentes à implementação do repasse, de 1,5% para 3% e por fim para 5% do produto da arrecadação do ICMS, estabelecido a partir de 2012.

#### **3.4.15. Rio de Janeiro**

O estado do Rio de Janeiro aprovou o seu ICMS Ecológico através da Lei 5.100/2007, regulamentada pelo Decreto 41.844/2009. Pela legislação fluminense, são repassados aos Municípios, a título de critério ambiental, 2,5% do ICMS total arrecadado a partir do ano de 2011. A parcela ambiental é composta da seguinte forma: 45% para áreas protegidas (sendo que, deste valor, 20% são pontuados para as áreas

municipais), 30% para a proteção dos recursos hídricos e 25% para a destinação adequada dos resíduos sólidos.

Destaquem-se alguns aspectos interessantes da legislação fluminense. O primeiro é o de que as municipalidades que assumirem o ônus da criação de áreas protegidas são bonificadas. O segundo é a existência de um pré-requisito para recebimento dos recursos ambientais, que é a criação do Sistema Municipal Ambiental (SMA), composto, no mínimo, de Conselho Municipal do Meio Ambiente, Fundo Municipal do Meio Ambiente, Órgão administrativo executor da política ambiental municipal; e Guarda Municipal ambiental. Estes são os aspectos mais centrais da legislação para efeitos da comparação com os demais estados.

Os 15 Estados que legislaram sobre os critérios de repasse da parcela passível de regulamentação estadual o fizeram tendo como norte a proteção ambiental. Contudo, a forma da normatização variou de ente para ente. As omissões e inclusões são muito significativas do que cada ente compreende como sendo o fator mais importante a ser considerado no repasse. A seguir, serão apresentadas as conclusões que podem ser tiradas com base na análise comparada até aqui empreendida.

#### **3.4.16. Comentários sobre a Comparação entre Legislações Estaduais**

Com o objetivo de facilitar a comparação entre as legislações estaduais, serão destacadas as características centrais destas leis no quadro a seguir:

**Quadro 1: Legislações Estaduais de ICMS-E e Critérios de Pontuação com Base nas Legislações Estaduais Já Citadas**

<b>Estados</b>	<b>Porcentagem do critério ambiental sobre o valor total do ICMS arrecadado</b>	<b>Obrigatoriedade dos Municípios construírem uma Política Ambiental própria como pré-requisito para receber repasses</b>	<b>Possui critérios externos ao ambiental, como saúde, educação, patrimônio cultural e áreas cultivadas</b>	<b>Inclui um critério de valor mínimo a ser repassado para cada Município</b>	<b>Critérios ambientais: áreas de preservação ambiental (de qualquer natureza jur.)</b>	<b>Critérios ambientais: pontuação extra para unidades de conservação ambiental municipal</b>	<b>Outros critérios ambientais contemplados</b>
<b>1. Paraná</b>	5%	Não	Não	Não	Sim	Não	Inclui áreas de mananciais de abastecimento de água
<b>2. São Paulo</b>	1% <sup>4</sup>	Não	Sim	Não	Sim	Não	Inclui áreas inundadas por barragens
<b>3. Rio Grande do Sul</b>	7%	Não	Sim	Não	Sim	Não	Inclui áreas inundadas por barragens
<b>4. Minas Gerais</b>	1% <sup>5</sup>	Não	Sim	Sim	Sim	Não	O critério ambiental pontua apenas o tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário e as unidades de conservação
<b>5. Rondônia</b>	5%	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
<b>6. Mato Grosso do Sul</b>	5%	Não	Não	Não	Sim	Não	Inclui áreas de mananciais de água e áreas de recursos naturais ou potencialidade turística degradados
<b>7. Mato Grosso</b>	7% <sup>6</sup>	Não <sup>7</sup>	Não	Sim <sup>8</sup>	Sim	Não	Inclui áreas que possuem comunidades indígenas

<sup>4</sup> Correspondente ao somatório dos requisitos de áreas inundadas para a geração de energia e de espaços territoriais especialmente protegidos.

<sup>5</sup> A partir do ano de 2000, de acordo com o Anexo I da Lei Complementar 12.040/95.

<sup>6</sup> O valor de 7% refere-se à soma dos critérios de saneamento ambiental e unidades de conservação/terra indígena a partir do 3º ano de implementação, de acordo com o Art. 2º, § único, da Lei Complementar 73 de 2000.

<sup>7</sup> Embora a obrigatoriedade não seja pré-requisito, a legislação estadual, através do art. 13 do Decreto 2758/01, considera ser “imprescindível a instituição de legislação municipal” para que se possa avaliar a qualidade das Unidades de Conservação, critério fundamental para o repasse.

<sup>8</sup> O critério de valor mínimo é designado como “quota igual” pela legislação ambiental, que é repassada equitativamente a todos os Municípios.

<b>Estados</b>	<b>Porcentagem do critério ambiental sobre o valor total do ICMS arrecadado</b>	<b>Obrigatoriedade dos municípios construírem Política Amb. própria como pré-requisito para receber repasses</b>	<b>Possui critérios externos ao ambiental, como saúde, educação, patrimônio cultural e áreas cultivadas</b>	<b>Inclui um critério de valor mínimo a ser repassado para cada Município</b>	<b>Critérios ambientais: áreas de preservação ambiental (de qualquer natureza jur.)</b>	<b>Critérios ambientais: pontuação extra para unidades de conservação amb. municipal</b>	<b>Outros critérios ambientais contemplados</b>
<b>8. Pernambuco</b>	6% <sup>9</sup>	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sistemas de Tratamento de Resíduos Sólidos
<b>9. Amapá</b>	1,4% <sup>10</sup>	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não
<b>10. Tocantins</b>	3%	Sim	Não	Sim <sup>11</sup>	Sim	Sim	Terras indígenas, controle de queimadas, conservação do solo, saneamento básico, conservação da água e coleta de lixo.
<b>11. Acre</b>	5%	Não	Não	Não	Sim	Não	Inclui áreas que possuem comunidades indígenas.
<b>12. Ceará</b>	2%	Não	Sim	Sim <sup>12</sup>	Sim	Não	O critério ambiental pontua exclusivamente a boa gestão ambiental.
<b>13. Goiás</b>	5% a partir de 2015	Não	Não	Sim	Sim	Não	gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; combate e redução do desmatamento; programas de redução do risco de queimadas; proteção de mananciais de abastecimento público; identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual e de edificações irregulares
<b>14. Piauí</b>	1,5% em 2012; 3,0% em 2013 e 5% em 2014	Sim	Não	Não	Sim	Não	gestão de resíduos sólidos, educação ambiental, reflorestamento, redução de queimadas, proteção de mananciais, redução do desmatamento..
<b>15. Rio de Janeiro</b>	2,5%, a partir de 2011	Sim	Não	Não	Sim	Sim	qualidade ambiental dos recursos hídricos e disposição dos resíduos sólidos

Fonte: Elaboração própria

<sup>9</sup> O valor de 1% refere-se exclusivamente à parcela ambiental de repasse. Se forem considerados todos os fatores do ICMS Socioambiental, esse percentual chega a 15% a partir de 2004. Art. 2º, II, a, Lei 12.206/2002

<sup>10</sup> O valor de 1.4% consta no trabalho de Salm (2007, p. 67).

<sup>11</sup> O critério de valor mínimo é designado como “quota igual” pela legislação ambiental, que é repassada equitativamente a todos os Municípios.

<sup>12</sup> No caso do Ceará, o mecanismo se refere aos municípios que obtiverem uma variação menor de receitas no período, segundo o art. 3º do Decreto 29306/08 do Ceará.

Dessa breve retrospectiva, podem ser feitas algumas reflexões. A primeira é que a liberdade de regulamentação para os governos subnacionais permite uma maior criatividade em termos de políticas públicas, o que corrobora a conclusão já identificada na literatura de que se torna viável que sejam contemplados critérios de maior relevância local – tarefa que a legislação nacional teria dificuldades de concretizar, em razão das disparidades regionais do país.

No caso da legislação do ICMS-E, há de se observar que os critérios locais foram considerados em cada legislação. A título de ilustração, observe-se que estados do Norte e Centro-Oeste do país tenderam a contemplar critérios como terras indígenas dentro da mesma lógica redistributiva em que foram incluídas as áreas ambientalmente protegidas. Da mesma forma, São Paulo e Rio Grande do Sul incluíram as terras inundadas por barragens, uma vez que essa é uma questão relevante para estes entes.

Uma segunda observação é a de que, à medida que o instituto evoluiu, a lógica compensatória que norteou as primeiras legislações deixou de ser o critério mais relevante a ser considerado. A Lei Robin Hood, de Minas Gerais, com sua lógica distributiva, e o ICMS Socioambiental, de Pernambuco, que ampliou as formas de repasse em uma compreensão ampla de política ambiental, são a evidência de que o instituto contemplou novos ideais nos diversos estados. Além do mais, a inclusão de um número maior de aspectos ambientais, como a conservação dos solos, coleta e processamento adequada do lixo, controle de queimadas, organização dos sistemas municipais de meio ambiente e conservação do patrimônio histórico, demonstra que as preocupações estaduais para os municípios se sofisticaram, induzindo estes a um esforço mais amplo para receber os recursos.

A terceira ponderação é a de que os estados têm inovado ao estimular os municípios a construir agendas ambientais próprias, como parece ser a intenção das legislações de Pernambuco e Tocantins e – conforme se discutirá na seção 5 – Rio de Janeiro. Esta orientação dos entes estaduais é particularmente importante no contexto de pouca flexibilidade financeira dos municípios, a despeito de sua autonomia institucional e competências constitucionalmente delegadas, pois, como ensina Tavares Martins, “município e estado devem atuar de forma harmônica, observando a possibilidade de

revisão de seus atos, para que a estrutura de proteção ambiental esteja garantida” (Tavares Martins, 2009, p. 180).

Para se compreender melhor a lógica subjacente à legislação do estado do Rio de Janeiro, é importante discutir as especificidades da realidade fluminense, conforme se verifica a seguir.

### 3.5.O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE AMBIENTE FLUMINENSE

#### 3.5.1. Apresentação: O ICMS-E no Estado do Rio de Janeiro

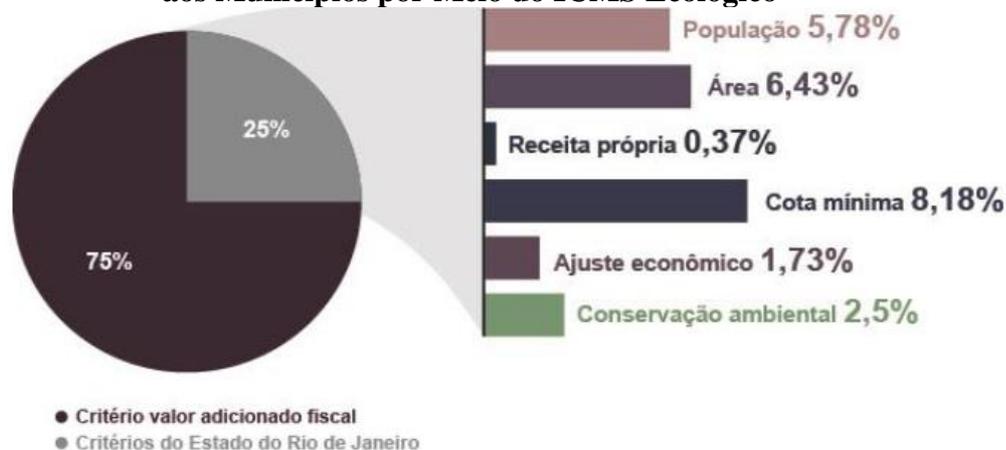
No estado do Rio de Janeiro, as evidências são de que o ICMS-E tem sido eficaz com relação ao incremento no número de áreas protegidas, principalmente em razão de uma rápida aceleração nos processos de criação de unidades de conservação municipais, motivada, principalmente, pela possibilidade de aumento de receitas (Conti, 2015, p. 282). Estudo recente realizado por Castro *et al* (2018) chega à conclusão semelhante. Há também indícios de que o ICMS-E contribui para o incremento dos gastos municipais com saneamento e gestão ambiental (Ferreira *at all*, 2015, p.78). Porém, não há um estudo aprofundado sobre os a representatividade do ICMS-E para as receitas municipais fluminenses no período de 2011 a 2015, nem sobre o potencial indutor de políticas públicas nas três áreas de agenda ambiental trazidas como critérios na legislação estadual, que são (i) recursos hídricos; (ii) resíduos sólidos; (iii) áreas protegidas, lacunas que esta pesquisa se propõe a preencher.

Para que se compreenda melhor o funcionamento do ICMS Ecológico no estado do Rio de Janeiro, esclarece-se, em primeiro lugar, o método de funcionamento dos critérios de pontuação do ICMS Ecológico. Do arcabouço normativo existente, destacam-se a lei estadual 5.100/2007 e o decreto estadual 41.844/2009, que definiram os percentuais dos critérios de repartição do ICMS do estado aos municípios. Além do critério do Valor Adicionado Fiscal (VAF), que é fixo e não pode ser modificado pelos estados, existem outros seis critérios definidos pela legislação fluminense: (i) população do município; (ii) área do município; (iii) receita própria; (iv) cota mínima; (v) ajuste econômico; e (vi) conservação ambiental. Somados, estes 6 critérios totalizam 25% da

parcela que será transferida às municipalidades.

Para facilitar a compreensão do tema, suponha que, a cada R\$400,00 arrecadado de ICMS pelo Estado, R\$100,00 precisam ser restituídos aos municípios, dos quais R\$75,00 são repassados em razão do VAF; os demais R\$25,00 são divididos por estes 6 critérios, sendo que, a partir de 2011, R\$2,50 são repassados a título de conservação ambiental. Portanto, a repartição do ICMS para os municípios do estado do Rio de Janeiro, a partir de 2011, pode ser graficamente representada da seguinte maneira:

**Gráfico 1: Percentual Atribuído aos Critérios de Repartição da Parcela Devolvida aos Municípios por Meio do ICMS Ecológico**



Fonte: Matta, 2015, p. 86

Embora a importância do critério ambiental pareça relativamente pequena, frente aos demais critérios, os valores absolutos são significativos, uma vez que a crescente arrecadação de ICMS pelo estado do Rio de Janeiro nos últimos anos (exceto para os anos de 2016, 2017 e 2018, que foram anos de crise fiscal) permitiu que os valores repassados aumentassem ano a ano, conforme se pode identificar na tabela abaixo:

**Quadro 2: Montante repassado em razão do critério ambiental e peso do critério de conservação ambiental - de 2009 a 2018**

ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
montante repassado em razão do critério ambiental (em milhões de reais)	39	83,06	111,5	172	177,7	195	228,4	226,54	220,54	210,92
peso do critério ambiental (em percentual)	1,00%	1,80%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%

\* Estimativa para 2018, levantada até o momento de realização desta pesquisa

Fonte: elaboração própria com base em dados da Secretaria de Estado de Ambiente, da Fundação

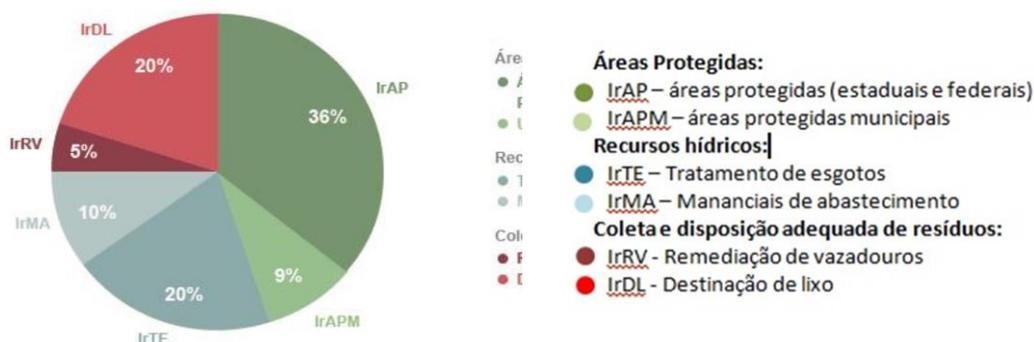
Observe-se que, a partir de 2011, com a uniformização do percentual relativo ao critério ambiental, os valores repassados superaram a casa dos R\$100.000,00 em todos os anos, havendo um aumento constante dos valores repassados. Ainda, desde 2012 a grande maioria dos 92 municípios recebem repasses de ICMS Ecológico (em 2012, foram 85; em 2013, foram 89; de 2014 a 2016, foram 91 municípios; e em 2017, foram 90 municípios), fazendo com que a disputa por estes valores abranja praticamente todo o território fluminense. Se estes valores serão relevantes nas receitas de todos os municípios do estado do Rio de Janeiro é o que será objeto de análise mais detalhada na seção 5 deste trabalho.

Um segundo aspecto que precisa ser esclarecido sobre o ICMS Ecológico é que o critério de conservação ambiental é definido por vários indicadores. A repartição do produto da arrecadação do ICMS (da qual o ICMS-E faz parte) é efetuada de acordo com um percentual denominado Índice de Participação dos Municípios (IPM). Este IPM é calculado a cada ano com base em estimativas de arrecadação elaboradas pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, que são publicadas em Diário Oficial e são passíveis de recurso administrativo interposto por quaisquer dos municípios. Para realizar este cálculo, são utilizadas diversas variáveis metodológicas, sendo que uma delas diz respeito à conservação ambiental, denominada Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA). O IFCA é composto pelos três itens da agenda ambiental que foram contemplados na legislação estadual de partilha, especialmente contidos no decreto 41.844/2009, que são: (i) recursos hídricos; (ii) resíduos sólidos; (iii) áreas protegidas. Estes subcritérios estão assim dispostos na legislação:

### **Gráfico 2: Composição do IFCA do Estado do Rio de Janeiro**

---

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2018/03/07/icms-ecologico-repassa-r-210-milhoes/>. Acesso em 01/04/2018.



Fonte: Matta, 2015, p. 86

Apresentando estes subcritérios de maneira mais didática, temos os seguintes itens de composição do IFCA:

**Quadro 3: Subcritérios das Variáveis do IFCA**

Variável	Subíndice	Percentual
Recursos hídricos	IrMA – Mananciais de abastecimento	10%
	IrTE – Tratamento de esgotos	20%
	<b>Total</b>	<b>30%</b>
Resíduos sólidos	IrDL – Destinação de lixo	20%
	IrRV – Remediação de vazadouros	5%
	<b>Total</b>	<b>25%</b>
Áreas protegidas	IrAP – Áreas protegidas (todas as unidades de conservação)	36%
	IrAPM – Áreas protegidas municipais (apenas unidades de conservação municipais)	9%
	<b>Total</b>	<b>45%</b>

Fonte: Ferreira et al, 2015, p. 72

Depreende-se, da leitura do Quadro 3 e da visualização do Gráfico 3, que dos três subcritérios da agenda ambiental, o que se refere a áreas protegidas é o que detém maior peso relativo na legislação estadual. Um aspecto relevante a se destacar é que o estado do Rio de Janeiro oferece atenção especial para algumas categorias de áreas protegidas criadas e gerenciadas pelos municípios. Conti aponta que “a partir de 2009 que as unidades conservações municipais se sobressaem em área total protegida, se igualando à área de UCs estaduais instituídas até então, o que evidencia que a esfera municipal vem sendo, nos últimos anos, a responsável por dar continuidade à política de conservação dos recursos naturais por meio da criação de espaços protegidos” (2015, p. 108). Resta averiguar se este aumento teve influência do ICMS-E, assim como é preciso analisar os seus efeitos para as políticas públicas municipais relativas aos recursos hídricos e aos resíduos sólidos.

Um terceiro aspecto a se destacar acerca do ICMS-E é o seu potencial indutor. Os três itens constantes dos subcritérios do IFCA são temas caros à agenda ambiental estadual, conforme já se discutiu nas seções anteriores deste trabalho. Aliás, a própria existência do ICMS Ecológico já é a materialização do princípio do “provedor-recebedor”, conforme já se abordou anteriormente. Portanto, incluir estes três temas (recursos hídricos, resíduos sólidos e áreas protegidas) nos subcritérios que compõem o IFCA pode ser uma forma de estimular as municipalidades a implementarem políticas públicas municipais nestas áreas.

Um último aspecto a se detalhar diz respeito ao calendário de execução do ICMS-E. As informações enviadas pelos municípios à Secretaria de Estado de Ambiente trazem um retrato da gestão ambiental municipal relativo ao ano anterior ao envio, pois é preciso tempo para preparar as documentações – e elas em geral refletem a realidade do ano anterior à sua elaboração. Uma vez encaminhados os documentos, os técnicos do INEA fazem a avaliação e posteriormente enviam para os técnicos da Fundação CEPERJ realizarem a revisão e consolidação do Índice Final de Conservação Ambiental- Provisório. Este IFCA Provisório é publicado em Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) através de portaria da Fundação CEPERJ. A partir desta publicação, inicia-se o prazo para as municipalidades apresentarem recursos administrativo. O INEA, em conjunto com a SEA, através do Conselho Revisor do ICMS-E, avalia os recursos apresentados e pode julgá-los procedentes ou improcedentes. Após esta avaliação, a Fundação CEPERJ publica, também no DOERJ, IFCA definitivo, que determinará os valores que serão repassados no ano seguinte à publicação da Portaria – este ano seguinte passou a ser chamado recentemente de “ano fiscal” pelos órgãos estaduais. Ou seja: os valores recebidos a título de ICMS-E dizem respeito a um retrato da realidade municipal capturado dois anos antes do efetivo recebimento dos recursos pelas municipalidades fluminenses. Assim, para se obter aumento de recursos financeiros do ICMS-E, os gestores municipais devem implementar uma estratégia cujos efeitos só serão sentidos nos cofres municipais no médio prazo. A construção desta estratégia por parte dos municípios será melhor discutida na seção 5 deste trabalho.

Explicados os aspectos mais relevantes da racionalidade subjacente à

implementação e execução do ICMS-E, é importante se compreender a trajetória da concepção, entrada na agenda, elaboração e formulação do ICMS-E, para que se possa analisar de que forma o ente estadual desenhou o instrumento para que tenha como efeito estimular as políticas ambientais municipais. É o que se discutirá a seguir.

### **3.5.2. Concepção, Entrada na Agenda, Elaboração e Formulação do ICMS-E**

Para se realizar a análise da elaboração e formulação do ICMS-E, foram feitas consultas ao site da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) utilizando as palavras chave “ICMS Ecológico” e “ICMS Verde”<sup>14</sup>. Foi encontrado um único projeto de lei que tratasse do ICMS-E: o Projeto de Lei 384/2007, encaminhado pelo Poder Executivo através da Mensagem 15/2007. Na Mensagem, o Poder Executivo aponta o seguinte:

A iniciativa ora apresentada insere o Estado do Rio de Janeiro no rol de Estados que, hoje, buscam um modelo de gestão ambiental compartilhada com os municípios, estimulando ações ambientais no âmbito dessas municipalidades, refletindo em melhoria na qualidade de vida da população fluminense. O denominado “ICMS verde” visa incentivar investimentos municipais em saneamento ambiental, bem como compensar as restrições de ocupação e uso nos territórios, em função da existência de unidades de conservação.

Importante ressaltar, neste entendimento, o direito assegurado pelo art. 225 da Carta Magna, no sentido de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

“O direito à integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social”, como bem salientou o Ministro Celso de Mello, ao julgar o Mandado de Segurança nº 22.164/95.

Destaque-se, por oportuno, que o “ICMS verde”, em verdade, não constitui uma espécie própria de tributo, mas tão somente um critério de preservação ambiental a ser observado na distribuição dos 25% (vinte e cinco por cento) do resultado da arrecadação de ICMS, destinados aos municípios.

Além disso, a proposta é fruto de uma série de estudos técnicos conjugados entre diversos órgãos estaduais, a fim de estabelecer critérios seguros para a sua implementação - de forma gradativa, sucessivamente nos anos de 2009, 2010 e 2011 -, sempre pautado nas necessidades específicas do nosso Estado.

---

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=7](http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=7). Acesso em setembro de 2017.

A medida revela-se, portanto, absolutamente adequada a um Estado como o Rio de Janeiro, amplamente dotado de recursos naturais, mas não raramente ameaçados pela ação humana.

Assim, esperando contar, mais uma vez, com o apoio e o respaldo dessa Egrégia Casa e solicitando seja atribuído ao processo o regime de urgência, nos termos do art. 114 da Constituição do Estado, reitero a Vossas Excelências os protestos de estima e consideração.”

O Projeto de Lei originalmente apresentado pelo Poder Executivo modificava o artigo primeiro da lei estadual 2664/1996, que regulamentava a distribuição dos 25% do ICMS aos municípios. A legislação, então, passaria a ter a seguinte redação:

“Art. 1º - (...)

VI - conservação ambiental: a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território municipal, observadas as disposições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e seu correspondente no Estado quando aprovado; as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.”

A proposta original apresentada pelo Poder Executivo considerava os seguintes critérios para pontuação dos municípios:

I - área e a efetiva implantação das unidades de conservação, das Reservas Particulares de Patrimônio Natural – RPPN, conforme definidas no SNUC e Áreas de Proteção Permanente – APP, 50% (cinquenta por cento);

II - índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos, 30% (trinta por cento);

III - coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos, 20% (vinte por cento).

Já os pré-requisitos para recebimento da parcela ambiental eram os seguintes:

I - Conselho Municipal do Meio Ambiente;

II - Fundo Municipal do Meio Ambiente;

III - Órgão administrativo executor da política ambiental municipal.

Por fim, a proposta original do Poder Executivo mencionava, no parágrafo único do artigo terceiro, que “o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, estabelecerá programa de apoio aos municípios, visando integrá-los aos benefícios desta Lei”. Assim, o Poder Executivo sinaliza

a sua intenção de construir uma atuação integrada entre estado e municípios nos temas de recursos hídricos, resíduos sólidos e áreas protegidas.

Ao ser apreciado pelo Legislativo, o Projeto de Lei recebeu diversas emendas. A Comissão de Constituição e Justiça votou a favor da constitucionalidade, mas com emenda, modificando a redação do VI do artigo primeiro para que fossem incluídas as unidades de conservação federais e estaduais:

Art. 1º - (...)

VI –conservação ambiental: a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território nacional, observadas as disposições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e seu correspondente no Estado quando aprovado; as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos”.

O parecer do relator da CCJ, ao apresentar a emenda, assim justificou a modificação apresentada:

A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, “b”, estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre matéria tributária e recepciona a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional como lei complementar no que diz respeito às regras gerais de legislação tributária.

As leis federais complementares nº 87, de 13 de setembro de 1996, e nº 102, de 11 de julho de 2000, cumprem o que foi remetido pelo art. 155, §2º, XII, da Constituição Federal no que diz respeito à regulamentação da forma como mediante deliberação dos estados, os incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Não restam dúvidas, portanto, de que se trata de competência dos estados membros a concessão de benefícios e incentivos fiscais relativos ao ICMS, atentando-se para as exigências do processo legislativo, em especial a que atribui ao Poder Executivo, privativamente, a sua iniciativa.

Ainda, esclarece o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro que o “ICMS verde” visa incentivar investimentos municipais em saneamento ambiental, bem como compensar as restrições de ocupação e uso nos territórios, em função da existência de unidades de conservação.

Diante do exposto e, ainda, considerando o disposto no art. 225 da Constituição Federal, no sentido de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, verifica-se que a proposição reveste-se de todos os embasamentos legais e de mérito, porém, em razão do disposto na Lei Complementar nº 95/98 deverá receber as seguintes emendas redacionais.

Em seguida, o PL foi encaminhado aos parlamentares, para apreciação. Foram, ao todo, 36 emendas apresentadas pelos deputados estaduais. Das 36

emendas, 17 apresentaram propostas de modificação dos critérios de pontuação e dos pré-requisitos para adesão ao ICMS-E. Entre as modificações propostas pelos parlamentares, havia:

- Inclusão de assentamentos humanos compostos por remanescentes quilombolas, áreas indígenas, populações tradicionais ou de baixa renda;
- Exigência de termo de compromisso, firmado pelos municípios, em alocar os recursos adicionais recebidos em ações diretas e ou indiretas à questão ambiental, tais como saúde, saneamento, agricultura, urbanização de assentamentos precários e melhoria das unidades de conservação e qualidade ambiental;
- Exigência de legislação específica que incentivem a preservação e recuperação de vegetação nativa;
- Inclusão do critério de redução de emissão de gases poluentes;
- Inclusão do critério de desenvolvimento humano: aplicação diretamente proporcional ao IDH-M;
- Exclusão das áreas objeto de exploração ilegal;
- Inclusão de critério de Reservas Particulares e Patrimônio Natural-RPPN;
- Inclusão do critério de criação de leis, decretos, dotações orçamentárias, que resultem na estruturação e implementação da Política Ambiental Municipal e Agenda 21 local;
- Modificação do pré-requisito Conselho Municipal do Meio Ambiente para incluir "de caráter deliberativo e paritário"; e
- Inclusão do pré-requisito guarda municipal ambiental

Destas sugestões de acréscimo, apenas a última (pré-requisito guarda municipal ambiental) foi contemplada durante a votação. Conforme será mencionado em seções posteriores, o Secretário de Ambiente na época da votação aponta que foram necessárias diversas articulações e estratégias para a aprovação da legislação do ICMS-E na Assembleia Legislativa. A aprovação de apenas uma emenda demonstra o alinhamento do Legislativo com a

proposta do Poder Executivo, mantendo-se, assim, a quase integralidade do projeto originalmente apresentado.

Houve também emendas que propuseram aperfeiçoamentos da redação (citando legislações correlatas e tornando o texto mais claro), além de incluir a Fundação CIDE como responsável por realizar os cálculos dos índices ambientais (o que também foi contemplado durante a votação, sendo que atualmente o cálculo é feito pela sua sucessora, a Fundação CEPERJ, relevante ator para a implementação da política, como se discute na seção 5). Conforme já se mencionou, estas emendas não modificaram substancialmente a proposta e acabaram sendo contempladas durante a votação. Por fim, 8 emendas propuseram modificações exógenas à questão ambiental, para mexer na dinâmica de arrecadação e distribuição da parcela não-ambiental do ICMS ou para postergar o início da vigência da parcela ambiental – e nenhuma destas mudanças foi aprovada.

Importante destacar que também foram apresentadas 5 propostas de modificação dos percentuais distribuídos entre os critérios de pontuação propostos. Ao final da votação, foi aprovada a emenda que alterava a distribuição dos percentuais para ampliar o peso do critério “destinação adequada dos resíduos sólidos”, que passou a ter a seguinte redação:

Os incisos I, II e III do parágrafo 2º, do art. 2º, passa a ter a seguinte redação:  
“§2º - ...

I – área e a efetiva implantação das unidades de conservação, das Reservas Particulares de Patrimônio Natural – RPPN, conforme definidas no SNUC e Áreas de Proteção Permanente – APP, 45% (quarenta e cinco por cento), sendo que desse percentual 20% (vinte por cento) serão computados para áreas criadas pelos municípios;

II – índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos, 30% (trinta por cento);

III – coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos 25% (vinte e cinco por cento).”

O motivo desta modificação foi para ganhar maior adesão juntamente aos prefeitos dos municípios que não possuem grandes extensões de áreas protegidas em seu território, como o Secretário de Ambiente na época irá melhor explicar na sua entrevista, analisada posteriormente neste texto. O

aumento do peso relativo dos resíduos sólidos demonstra como foi importante a relação interfederativa entre estado e municípios, conforme se debaterá melhor na etapa de análise de entrevistas, na seção 5 deste trabalho.

Após as deliberações em plenário, o que efetivamente se modificou foi: o acréscimo do pré-requisito da Guarda Municipal Ambiental; o aumento do peso para o critério de resíduos sólidos e a inclusão da Fundação CIDE (atual Fundação CEPERJ) como responsável pelo cálculo dos índices ambientais. Dessa forma, o texto que foi encaminhado para autógrafo do governador foi o seguinte:

**Art. 1º** - Da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS,  $\frac{3}{4}$  (três quartas partes) dos 25% - vinte e cinco por cento – são distribuídos conforme preconiza o inciso I do Parágrafo único do Art. 158 da Constituição Federal, objeto da regulamentação, através do inciso I do Art. 3º da Lei Complementar Federal nº 63, de 11.01.1990, e  $\frac{1}{4}$  (uma quarta parte) dos 25% pelo inciso II do Parágrafo único do mesmo Artigo 158 da Constituição Federal, igualmente objeto de regulamentação através do inciso II do Art. 3º da Lei Complementar Federal nº 63, de 01.01.90, que, por sua vez, teve os repasses aos municípios regulamentados de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 1º da Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que fica acrescido do inciso VI, com o seguinte teor:

“**Art. 1º** - (...)

**VI** – conservação ambiental - critério que considerará a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território municipal, observadas as disposições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – e seu correspondente no Estado, quando aprovado: as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos”. (NR)

**Parágrafo único** – Fica incluído o Município do Rio de Janeiro, para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS de que trata o inciso VI, acrescido ao art. 1º da Lei Estadual nº 2.664/96.

**Art. 2º** - O percentual a ser distribuído aos municípios, em função do critério de conservação ambiental acrescido, será de 2,5% (dois vírgula cinco pontos percentuais) subtraídos da parcela total distribuída aos municípios de acordo com a Lei nº 2.664/96 e será implantado de forma sucessiva anual e progressiva, conforme os seguintes percentuais:

**I** – 1% (um por cento) para o exercício fiscal de 2009;  
**II** – 1,8% (um vírgula oito por cento) para o exercício fiscal de 2010;  
**III** – 2,5% (dois vírgula cinco por cento) para o exercício fiscal de 2011.

§ 1º - Para a inclusão do componente ambiental entre os critérios de

distribuição previstos na Lei nº 2.664/96 serão proporcionalmente redimensionados os índices percentuais de população, área e de receita própria, conforme decreto regulamentar a ser editado.

§ 2º - Os recursos a que se refere este artigo serão divididos entre os componentes do critério de conservação ambiental previsto no inciso VI do Artigo 1º da Lei nº 2.664/96 alterada, percentualmente, respeitada a progressividade da sua implantação estabelecida nos incisos do *caput* deste artigo, da seguinte forma:

**I** – área e efetiva implantação das unidades de conservação e das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, conforme definidas no SNUC, e Áreas de Preservação Permanente – APP, 45% (quarenta e cinco por cento), sendo que desse percentual 20% (vinte por cento) serão computados para áreas criadas pelos municípios;

**II** – índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos, 30% (trinta por cento);

**III** – coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos, 25% (vinte e cinco por cento).

§ 3º - Os índices percentuais por município, relativos ao critério de conservação ambiental previsto nesta Lei, serão calculados anualmente pela Fundação CIDE em cooperação técnica com os órgãos ambientais do Estado, atendendo às definições técnicas estabelecidas em decreto do Poder Executivo.

§ 4º - Os 22,5% (vinte e dois e meio pontos percentuais) complementares para atingir o montante de 25% (vinte e cinco pontos percentuais) continuarão a ser distribuídos pelos critérios originais da Lei nº 2664, de 27 de dezembro de 1996.

**Art. 3º** - Para beneficiar-se dos recursos previstos nesta Lei, cada município deverá organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, composto no mínimo por:

**I** - Conselho Municipal do Meio Ambiente;

**II** - Fundo Municipal do Meio Ambiente;

**III** - Órgão administrativo executor da política ambiental municipal;

**IV** – Guarda Municipal ambiental.

**Parágrafo único** - O Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, estabelecerá programa de apoio aos municípios, visando integrá-los aos benefícios desta Lei.

**Art. 4º** - O Governo do Estado poderá alocar recursos do FECAM até o limite de 10% (dez por cento) do mesmo para incentivar a conservação ambiental de que trata a presente Lei.

**Art. 5º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Este texto foi integralmente aprovado pelo governador Sérgio Cabral, sem vetos e sem ressalvas, convertendo-se, assim, na lei estadual 5.100 de 2007.

### 3.5.3. Implementação e Execução: o Detalhamento dos Critérios

Após a entrada em vigor da lei estadual 5.100/07, a implementação do instrumento exigiu que o Poder Executivo editasse decretos para regulamentação, detalhamento e aperfeiçoamento dos critérios.

Segundo informações constantes no site da Fundação CEPERJ<sup>15</sup>, o ICMS-E foi regulamentado pelos decretos estaduais 41.844/2009, 43.284/2011, 43.700/2012, 44.252/2013, 44.543/2013, 44.956/2014 e 45.704/2016, além de diversas portarias e resoluções emitidas pelos órgãos estaduais. O cálculo, consolidação e publicação do IFCA ficaram a cargo da Fundação CEPERJ, em cooperação técnica com a SEA e o INEA.

Conforme já se explicou, o percentual correspondente a cada componente no cálculo do IFCA é feito da seguinte forma: 45% para áreas protegidas; 30% para mananciais de abastecimento; e 25% para destinação adequada do lixo. Ainda de acordo com a descrição constante no site da Fundação CEPERJ, cada componente temático do IFCA possui uma fórmula matemática que pondera e/ou soma indicadores, que pode ser representada pela seguinte fórmula:

$$\text{IFCA (\%)} = (10 \times \text{IrMA}) + (20 \times \text{IrTE}) + (20 \times \text{IrDL}) + (5 \times \text{IrRV}) + \\ (36 \times \text{IrAP}) + (9 \times \text{IrAPM})$$

Sendo, IrMA = Índice relativo de Mananciais de Abastecimento, IrTE = Índice relativo de Tratamento de Esgoto, IrDL = Índice relativo de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos, IrRV = Índice relativo de Remediação de Vazadouros, IrAP = Índice relativo de Área Protegida, IrAPM = Índice relativo de Áreas Protegidas Municipais.

Para beneficiar-se dos recursos, cada município deverá organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, cujos pré-requisitos são: Conselho Municipal do

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/ent/icms.html>. Acesso em setembro de 2017.

Meio Ambiente, Fundo Municipal do Meio Ambiente, órgão administrativo executor da política ambiental municipal e Guarda Municipal Ambiental. Neste último, o decreto estadual 43.284/2011 estabeleceu requisitos relativos à Guarda Municipal Ambiental.

Sobre o detalhamento do índice relativo à destinação final dos resíduos sólidos urbanos (IrDL), o decreto estadual 44.543/2013 alterou a forma de cálculo, incorporando ao valor um indicador de coleta de óleo vegetal comestível, que seria descartado pelo município, recolhido e encaminhado para a reciclagem. Segundo informações constantes no site da Fundação CEPERJ, os municípios, para serem beneficiados, “devem apresentar uma gestão adequada de seus resíduos sólidos, através da destinação final em aterros sanitários licenciados ou em usinas de coprocessamento ou incineração”.

Ainda sobre a destinação dos resíduos sólidos, é avaliado o local onde o lixo é depositado, sendo aplicados os seguintes pesos:

- Vazadouro/ lixão não recebe nada (peso 0).
- Aterros controlados somente se houver tratamento do percolado (peso 2), se também for feita captação e queima dos gases recebe peso 3.
- Os aterros sanitários licenciados são os grandes beneficiados. Iniciam a contagem com peso 6 e adicionam 2 pontos para cada um seguintes itens: tratamento avançado de percolado, geração de energia/biogás. Para município-sede de consórcio adiciona de 2 a 5 pontos.
- Coprocessamento ou incineração em usina de geração de energia: 5 pontos.
- Caso o município seja signatário de consórcio intermunicipal para gestão de resíduos sólidos urbanos, adiciona 1 ponto.

Há também um peso específico para os municípios que possuem coleta seletiva. Segundo informações da Secretaria de Estado de Ambiente (SEA)<sup>16</sup>, os pesos aplicados na avaliação dos municípios variam de 1 a 8 pontos:

---

<sup>16</sup> Apresentação realizada em novembro de 2015, disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>. Acesso em setembro de 2017.

FR: Fator de Reciclagem – indicador relativo aos resíduos domiciliares urbanos encaminhados anualmente para reciclagem, por meio da coleta seletiva porta a porta:

- FR = 1, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 1% e menor que 3%
- FR = 2, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 3% e menor que 5%
- FR = 3, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 5% e menor que 10%
- FR = 4, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 10%

Ainda segundo a SEA, caso o material reciclável seja oriundo de outras formas de separação, notadamente no caso da separação em usinas de triagem e compostagem:

- FR = 1, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 3% e menor que 10%
- FR = 2, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 10% e menor que 20%
- FR = 3, se o percentual de reciclagem é maior ou igual a 20%

Sobre o Fator de Abrangência, o que se avalia é se existe uma coleta seletiva domiciliar porta a porta:

- Dom = 0, se atender menos de 30% dos domicílios
- Dom = 1, se atender mais de 30% e menos de 60% dos domicílios
- Dom = 2, se atender mais de 60% e menos de 80% dos domicílios
- Dom = 3, se atender mais de 80% dos domicílios

Caso o município disponha de programa municipal de Coleta Seletiva Solidária consolidado, assim atestado pelo INEA, o peso será igual a 1.

No detalhamento do cálculo do Índice de Remediação de Vazadouros (IrRV), municípios que estão tomando medidas concretas para a completa remediação dos vazadouros recebem peso 1; municípios que não possuam vazadouros ou todos os

vazadouros estejam devidamente remediados recebem peso 2; já municípios que fizerem captação e queima de gases recebem peso 3.

No detalhamento do cálculo do Índice Relativo de Tratamento de Esgoto (IrTE), são considerados o percentual da população urbana do município atendida pelo sistema de tratamento de esgoto e o nível de tratamento – primário (peso 1), secundário, emissário submarino e estação de tratamento de rio (peso 2), e terciário (peso 4). Segundo informações constantes no site da Fundação CEPERJ, este índice representa “um dos mais importantes avanços nas políticas públicas municipais no âmbito do meio ambiente, principalmente se levarmos em conta que a questão do saneamento básico corresponde a um grave problema de saúde pública no Brasil”.

No detalhamento do cálculo do Índice Relativo a Mananciais de Abastecimento (IrMA), segundo informações disponíveis no site da Fundação CEPERJ, houve uma atualização em maio de 2017, de forma a alterar os mananciais de abastecimento e o conjunto de municípios contemplados no cálculo do IrMA. Conforme consta no site da Fundação, “esta orientação foi executada com base no redimensionamento realizado em 2016 dos dados cartográficos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro”. A variável considerada é a área de drenagem do município em relação à área de drenagem total da bacia com captação para abastecimento público de municípios localizados fora da bacia.

No detalhamento do cálculo do Índice Relativo a Áreas Protegidas (IrAP) e Áreas Protegidas Municipais (IrAPM) são consideradas as áreas municipais ocupadas por Unidades de Conservação (lei federal 9.985/2000), assim como a sua importância, conservação e implementação. As variáveis consideradas são:

- Parcela da área municipal ocupada pela UC (conforme Lei Federal nº 9.985/2000 - Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC),
- Categoria de manejo da UC (também conforme Lei do SNUC),
- Grau de conservação da UC – qualidade da cobertura vegetal remanescente,
- Grau de implementação – existência dos instrumentos básicos de gestão

(plano de manejo, infraestruturas de fiscalização e controle, sede, etc.)

Segundo informações divulgadas no site da Fundação CEPERJ, “as UCs municipais são as maiores beneficiadas uma vez que 9% dos recursos são destinados exclusivamente a elas”. Ainda, a importância de uma área protegida também está relacionada à sua categoria de manejo. Dentre as UCs com maior fator de importância estão as Reservas Biológicas e Estações Ecológicas (5 pontos), seguidas dos Parques Nacionais/Estaduais/Municipais (4 pontos), Monumentos Naturais e Reserva Particular do Patrimônio Natural (3 pontos). A situação da conservação e os instrumentos de gestão utilizados para a implementação das UCs também são avaliados antes de serem inseridos para o cálculo do IrAP e IrAPM.

Sobre os subcritérios que compõem o IFCA, é interessante avaliar que alguns deles possuem maior influência das ações do estado e da União, em especial o de áreas protegidas, que abrange todos os tipos de unidades de conservação, inclusive aquelas geridas pela União e pelo estado. Também os subcritérios de tratamento de esgoto e mananciais de abastecimento sofrem bastante impacto das ações implantadas pelo governo federal e estadual, uma vez que dependem de aspectos que não estão completamente sobre a governança do município, como a construção de estações de tratamento de esgoto e a captação para abastecimento público para municípios localizados fora da bacia. Por outro lado, há subcritérios que são mais sensíveis ao impacto das ações tomadas exclusivamente pelas municipalidades fluminenses, como o de áreas protegidas municipais, o de destinação final de lixo e o de remediação de vazadouros. Estes subcritérios serão melhor detalhados na seção 5 deste trabalho.

Sobre o processo de avaliação dos municípios pelo ente estadual, vale destacar que em 2017 a Resolução Conjunta SEA-INEA 646/2017 atualizou as documentações comprobatórias exigidas das municipalidades fluminenses. As principais mudanças serão brevemente descritas a seguir. Sobre as Unidades de Conservação municipais, só será considerada legalmente constituída e avaliada se for apresentado o ato de criação e o limite vetorial georreferenciado (“shapes”). Sobre os “Mananciais de Abastecimento de Bacias Concedentes”, o INEA utilizará informações já existentes na própria instituição. Sobre o tema “Tratamento de Esgoto”, o INEA passou a exigir que os

municípios deverão incluir as licenças ambientais da estação de tratamento de esgoto, memória de cálculo, relatório de eficiência de estação de tratamento, população atendida e medição da vazão tratada, estabelecendo, ainda, que o INEA poderá vistoriar as estações de tratamento de esgoto, a fim de validar as informações prestadas. Sobre “Remediação de Vazadouros”, o município deverá encaminhar as licenças ambientais como parte dos documentos comprobatórios. Por fim, sobre a guarda municipal ambiental, poderá ser constituída a partir de contingente da guarda municipal convencional, desde que atendidos os seguintes requisitos: (i) contingente compatível com as necessidades do município e formalmente à disposição do órgão administrativo responsável pela política ambiental municipal; e (ii) guardas comprovadamente treinados e equipados para o desempenho das atividades de fiscalização ambiental.

Assim, o aumento do rigor sobre as documentações comprobatórias, observado tanto com a implementação da Resolução Conjunta SEA-INEA 646/2017 quanto com o decreto estadual 45.691/2016, que excluiu as municipalidades sem Guarda Ambiental Municipal do recebimento de repasses a partir de outubro de 2017, pode fazer com que as notas dos municípios sejam modificadas a partir do ano de 2018, razão pela qual só serão analisadas as pontuações do IFCA até 2017.

Por fim, sobre o procedimento de análise das informações municipais pelo ente estadual. Todo ano é divulgado o prazo para que as municipalidades encaminhem as documentações comprobatórias exigidas pela legislação. A SEA, com o apoio do INEA, avalia a documentação encaminhada e divulga um IFCA-Provisório. Inicia-se, então, o prazo para apresentação de recursos. Após o pronunciamento das prefeituras e a resposta aos recursos recebidos, segue a publicação do IFCA definitivo. Esta é a versão definitiva do IFCA. Portanto, é com base neste IFCA que se realizará a pesquisa exploratória constante da seção 5 deste trabalho.

### 3.6.COMENTÁRIOS

Identificou-se, na análise realizada, que, à medida que o ICMS-E foi sendo regulamentado pelos estados, a lógica compensatória que norteou as primeiras legislações deixou de ser o único critério considerado. No caso do ICMS-E fluminense,

há o aspecto compensatório, tanto para as áreas protegidas como para os mananciais de abastecimento; e há também o aspecto indutor de políticas ambientais municipais em áreas que são de interesse da política ambiental estadual, conforme já se discutiu na seção 3. Esta lógica de indução pôde ser identificada na etapa de elaboração e formulação do ICMS-E, ao se analisar a justificativa declarada pelo Poder Executivo de se buscar um modelo de gestão ambiental compartilhada com os municípios, estimulando ações ambientais no âmbito dessas municipalidades.

Também se identificou, no processo legislativo que por trás da aprovação da emenda que alterava a distribuição dos percentuais para ampliar o peso do critério de resíduos sólidos, havia a estratégia de se ganhar maior adesão dos prefeitos dos municípios que não possuem grandes extensões de áreas protegidas em seu território – facilitando, assim, a aprovação pelos legisladores estaduais. Assim, identificou-se na prática o que Elazar denominou de “shared rule”: as decisões são tomadas em uma arena política em que os entes federados podem modificar desenho das políticas a serem implementadas. Em termos de relações governamentais, este é um aspecto importante de se destacar na relação entre estado e municípios fluminenses.

Por fim, observou-se que, pelo modo como o calendário do ICMS-E é executado e pelo maior rigor aplicado pelos gestores estaduais na avaliação das informações recebidas, é preciso que os gestores municipais coloquem em prática tanto uma organização metódica para produção e envio das documentações, como uma estratégia de médio prazo para aumentar os ganhos dos seus municípios na disputa pelo ICMS-E. O modo como esta estratégia e organização são implementados por algumas das municipalidades fluminenses é discutido com mais detalhes na seção 5 deste trabalho.

## 4. POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: O ICMS-E COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS

### 4.1. INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo, ICMS-E, pode ser analisado por diferentes perspectivas, não apenas em razão das diferenças entre os campos do conhecimento, mas também pelas suas próprias particularidades. Conforme se discutirá melhor ao longo desta seção, o ICMS-E, é, ao mesmo tempo, um mecanismo de relação intergovernamental, um instrumento de políticas públicas ambientais, um tema da economia do meio ambiente e um elemento do direito financeiro e tributário. Portanto, o ICMS-E pode ser estudado sob as premissas, conceitos e métodos dos campos teóricos do Federalismo, das Políticas Públicas, da Economia e das Ciências Jurídicas. O resumo gráfico abaixo pode ajudar a entender melhor como se dá esta interação:

**Figura 2: Campos Teóricos que Estudam o ICMS-E**



Fonte: Elaboração própria

Embora outros campos do conhecimento também estudem o ICMS-E, como por exemplo a Geografia, a Engenharia Ambiental e a Engenharia de Produção (conforme levantamento apresentado na subseção 4.5 deste trabalho), a produção acadêmica se concentra, segundo os trabalhos levantados, nos campos teóricos apresentados no esquema acima. Uma vez que já foram discutidas as relações intergovernamentais no Brasil na seção anterior, e considerando que já foram apresentadas as características e especificidades do ICMS Ecológico, nesta seção se aprofundará na análise do ICMS-E como instrumento da política pública ambiental.

Importante destacar que, a despeito das diferenças de nomenclatura existentes na literatura sobre os termos “política pública” e “política”, neste trabalho, por uma questão de economia de palavras (e para que a leitura não fique muito repetitiva), os termos “política ambiental” e “política pública ambiental” serão utilizados no texto como sinônimos. Embora esta diferenciação seja importante para alguns ramos da Ciência Política e da Política Pública, dissociar uma da outra, na prática, é bastante complicado – e não será o objeto deste trabalho enfrentar esta questão. Portanto, ao longo do texto, as duas expressões serão utilizadas de modo intercambiável.

Dessa forma, será discutido o ICMS-E como instrumento da política ambiental no Brasil. Inicialmente se apresentará um panorama da política ambiental brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), discutindo-se os seus quatro aspectos mais estruturantes (princípios, atores, responsabilidades e instrumentos). Em seguida, os instrumentos serão debatidos de maneira mais aprofundada, sendo apresentadas suas classificações e tipologias. Após analisar o cenário da política ambiental nacional, realizar-se-á uma contextualização da política ambiental estadual, de modo a se compreender qual o papel e a importância do ICMS-E para o ente estadual. Por fim, serão discutidos os três temas pontuados pelo ICMS-E (áreas protegidas, recursos hídricos e resíduos sólidos), de modo a compreender como se inserem nas ações estratégicas do ente estadual.

Inicia-se, então, com um breve panorama da política ambiental brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 e da Política Nacional do Meio Ambiente, destacando-se os princípios, atores, responsabilidades e instrumentos que a compõem.

#### 4.2.PANORAMA DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL A PARTIR DA CF/88 E DA PNMA

Nesta seção será realizado um breve histórico da política ambiental brasileira, com foco na construção das políticas públicas implementadas após a Política Nacional de Meio Ambiente (lei federal 6938/81) e a Constituição de 1988. A CF/88 e a PNMA foram utilizadas como marco temporal porque são as principais fontes normativas para política ambiental no Brasil.

A PNMA estabeleceu princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes federados que atuam na política ambiental, oferecendo tratamento sistemático à questão ambiental no Brasil.

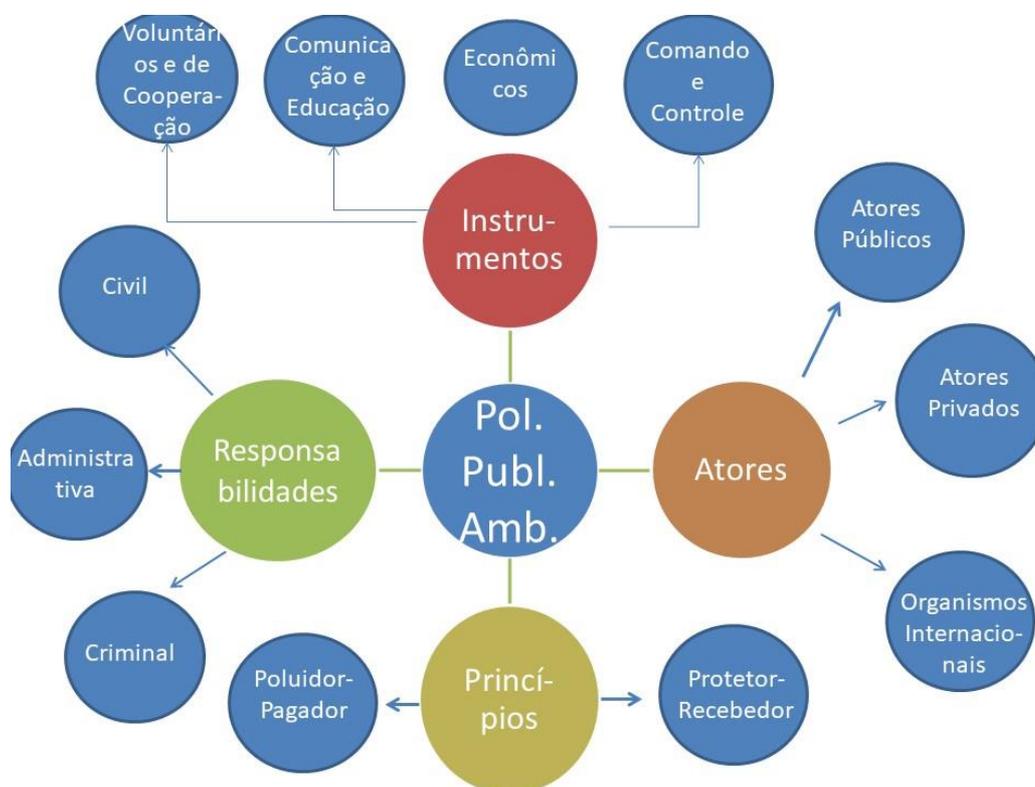
Já a CF/88 forneceu as regras em que se assentam o Estado brasileiro após a democratização, estabelecendo as competências materiais e legislativas da União, estados, municípios e Distrito Federal (artigos. 20 a 32); as competências comuns, concorrentes e exclusivas na área ambiental (também nos artigos. 20 a 32, além do art. 225); os municípios como entes autônomos e responsáveis pelos interesses locais (art. 30, I); e os estados com as competências residuais (art. 25, §1º) e responsáveis pelas Regiões Metropolitanas (art. 25, §3º). Dessa forma, a CF/88 estabeleceu as regras de competência fundamentais para a política ambiental brasileira. Como aponta Benjamin (2006, p. 11), a ausência de um regramento constitucional que desse suporte às políticas ambientais foi, até a CF/88, “eticamente insuficiente e dogmaticamente frágil”, tendo a Constituição Cidadã suprido este quadro de omissão constitucional ao estabelecer um capítulo todo dedicado ao meio ambiente, complementado por outros dispositivos esparsos que, de forma direta ou indireta, também cuidam da matéria.

São, portanto, a CF/88 e a PNMA as bases normativas essenciais para a política ambiental contemporânea. Antes delas, esta agenda no Brasil possuía feições de

controle da poluição e aproveitamento intensivo dos bens ambientais, desprezando o fato de que o ambiente ecologicamente equilibrado é um direito, além de ser “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” (art. 225, caput, da CF/88).

Estabelecidas as bases normativas da política ambiental, a seguir serão apresentados os quatro aspectos estruturantes para as políticas públicas ambientais: (i) princípios; (ii) atores; (iii) responsabilidades e (iv) instrumentos (Figura 3). Existem estudiosos que apresentam um panorama da política ambiental sob enfoques diferentes, seja por uma perspectiva temporal (Moura, 2016a), seja por uma perspectiva temática (Antunes, 2015). Contudo, este trabalho busca compreender a política ambiental como um tipo de política pública – cujo conceito será melhor discutido na próxima seção – e por este motivo o enfoque se dará nestes quatro aspectos, de modo a se compreender melhor a estruturação das políticas públicas ambientais a partir da década de 1990 no Brasil.

**Figura 3: Políticas Públicas Ambientais no Brasil: Instrumentos, Responsabilidades, Atores e Princípios**



Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, na subseção seguinte será realizado um breve panorama dos princípios, atores e responsabilidades que compõem as políticas públicas ambientais no Brasil. Já os instrumentos serão estudados em uma subseção específica, uma vez que formam o aspecto da política pública ambiental mais relevante para este trabalho – considerando que o estudo se dará sobre um destes instrumentos, o ICMS-E, que necessita deste panorama para ser melhor compreendido. Em seguida, serão discutidos os instrumentos de política ambiental específicos do estado do Rio de Janeiro, que serão mais facilmente compreendidos após a visão panorâmica apresentada a seguir.

#### **4.2.1. Princípios, Atores e Responsabilidades**

Existem distintos conceitos de políticas públicas. Contudo, pela clareza e didatismo, será utilizado neste trabalho o conceito defendido pelo professor Enrique Saravia, que assim conceitua política pública:

É um fluxo de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila onde cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. (Saravia, 2006, p. 28-29) (grifou-se)

Destaquem-se alguns dos elementos estruturantes do conceito apresentado pelo autor. Pelo fato de ser um fluxo de decisões públicas, as políticas públicas estão em constante transformação; portanto, o papel dos atores é muito fundamental para a construção de uma dada agenda. Ainda, os objetivos de uma política pública precisam ser publicamente declarados, o que geralmente se dá através da declaração de princípios em marcos normativos – suprindo, assim, a necessidade de legalidade para que a Administração possa se estruturar para construí-los. Por fim, as estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários exigem responsabilidades claras e instrumentos objetivos para implementação da política – concorrendo decisivamente para o sucesso ou o fracasso no alcance dos objetivos estabelecidos.

Em decorrência deste conceito, serão abordados nesta subseção os principais princípios, atores e responsabilidades na política ambiental brasileira, para que, em sequência, se discutam especificamente os instrumentos. Importante destacar que não se pretende realizar uma discussão exaustiva, mas tão-somente os princípios, atores e responsabilidades necessários para contextualizar o ICMS-E como instrumento da política pública ambiental.

Por fim, importante destacar que existe, no campo das Políticas Públicas, uma visão racional de que elas se constroem por meio de etapas, fases ou estágios. Para esta visão, contudo, é importante estar atento ao alerta feito por Saravia:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las. (...) No entanto, o modelo racional de análise tem sobrevivido e continua vigente. (Saravia, 2006, p. 29)

A despeito do alerta do professor, será utilizado neste trabalho o modelo racional de análise, que enxerga que as políticas públicas e seus instrumentos operam como um processo composto de algumas etapas (que não necessariamente ocorrem de maneira sucessiva, bem delimitada e com um conteúdo específico), ajudando a obter uma visão sequencial do fluxo de decisões públicas. Sem a pretensão de se alongar sobre o tema, as etapas de política pública que serão utilizadas neste trabalho serão aquelas apontadas pelo professor Saravia (2006, p. 33-34), que são: (i) formação de agenda; (ii) elaboração; (iii) formulação; (iv) implementação; (v) execução; (vi) acompanhamento; e (vii) avaliação. Estas mesmas etapas se observam na construção dos instrumentos de políticas públicas. Trata-se de uma divisão que é mais uma esquematização teórica do que a forma um tanto caótica como ocorre na prática. Contudo, são etapas que ajudam no estudo dos instrumentos e das políticas públicas, e por esta razão serão mencionadas ao longo deste trabalho.

Retornando ao conceito apresentado de política pública, serão destacados a seguir aspectos mais estruturantes para a contextualização do ICMS-E: princípios, atores e responsabilidades que compõem as políticas públicas ambientais.

(i) Sobre os princípios, é importante destacar que estes são construções atinentes ao Direito do Ambiente, que, conforme defende Édis Milaré, “é subsidiário e alimentador da gestão ambiental. Mas a gestão ambiental tem, em relação ao Direito do Ambiente, o mesmo papel, numa interação de reciprocidade” (2014, p. 233). Por isso, os princípios de uma política pública precisam ser discutidos com as premissas e paradigmas do Direito.

Dois autores do campo jurídico definem os princípios de maneira complementar. Para Édis Milaré:

Princípio, é por definição, ‘mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico’. (Celso Antônio Bandeira de Mello *apud* Milaré, 2014, p. 259)

Já para Paulo de Bessa Antunes:

No Direito Ambiental há um constante e visível crescimento de normas específicas e diretamente voltadas para situações “concretas” que se multiplicam em verdadeira metástase legislativa. (...) Por outro lado, a grande diversidade de hipóteses e a diferença dos casos concretos geram uma jurisprudência casuística e individualizada, a qual somente com grande dificuldade pode ser generalizada. Ademais, ainda que a produção legislativa ambiental cresça em velocidade exponencial, ela não é capaz de atender a todas as diferentes situações que surgem no dia-a-dia. (...) Os princípios do Direito Ambiental, diante das dificuldades anteriormente apontadas, tornam-se mais relevantes, pois é a partir deles que as matérias que ainda não foram objeto de legislação específica podem ser tratadas pelo Poder Judiciário e pelos diferentes operadores da política ambiental. (Antunes, 2015, p. 21-22)

Depreende-se dos dois conceitos que os princípios possuem papel norteador do conjunto de leis e normas, assim como também possuem a função de integrar as lacunas para as matérias que ainda não foram legisladas. São, portanto, fundamentais tanto para o campo do Direito como também para o campo das Políticas Públicas. Ainda, há princípios implícitos e explícitos (Antunes, 2015, p. 23), o que faz com que diferentes autores identifiquem diversos princípios espalhados pelo ordenamento jurídico nacional. Sem ter a pretensão de descrever todos eles, nesta síntese serão focalizados apenas os princípios mais fundamentais para a compreensão do ICMS-E: o princípio do poluidor-pagador e sua contraparte, o princípio do protetor-recebedor.

Édis Milaré aponta que o princípio do poluidor-pagador se inspira na teoria econômica de que os custos externos que compõem o processo produtivo precisam ser internalizados, imputando ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada – construindo-se, assim, um mecanismo de responsabilização pelos efeitos da poluição, não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza (2014, p. 270). Este princípio encontra-se expressamente normatizado na PNMA, art. 4º, inciso VIII. Já o princípio do protetor-recebedor traz a ideia oposta: ao invés de inibir a geração de externalidades negativas, busca-se incentivar as externalidades positivas por meio de normas promocionais, em que se premiam aqueles que preservam ou recuperam o ambiente (Milaré, 2014, p. 273). Este princípio encontra-se expressamente normatizado na Política Nacional de Resíduos Sólidos (lei federal 12.305/10), artigo 6º, §2º, mas há quem defenda que tanto o princípio do poluidor-pagador quanto o do protetor-recebedor decorrem da interpretação do art. 225 da CF/88 (Milaré, 2014, p. 274). Como se discutirá nas seções posteriores deste trabalho, o ICMS-E é a materialização deste último princípio, sendo um instrumento relevante não apenas do Direito do Ambiente, mas também dos ramos Tributário e Financeiro da Ciência Jurídica.

(ii) Sobre os atores, as políticas públicas ambientais, para além das organizações públicas, também são afetadas pela participação dos atores privados – incluindo não apenas os usufrutuários dos bens ambientais, mas também as organizações da sociedade civil. Embora as entidades estatais e suas inúmeras divisões sejam estruturantes para a defesa da natureza, a agenda ambiental prescinde da atuação de atores não estatais para a sua compreensão. Por este motivo, a sociedade civil organizada ganha grande importância, não apenas na formação da agenda, mas também em todas as etapas da política pública – especialmente no monitoramento e avaliação, tencionando os agentes públicos para a divulgação de indicadores e relatórios ambientais. Ainda, é necessário destacar que as ONGs possuem as mais diferentes origens. Elas podem ser nacionais e internacionais. Elas também podem ter objetivos muito distintos, seja para realizar pressão através da opinião pública, para a execução de etapas da política pública, para a produção de dados científicos ou para a construção de indicadores. Por fim, podem diferir em formato jurídico, podendo se constituir como Organizações Sociais (OSs), Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), Associações Sem Fins Lucrativos,

empresas de consultoria e outros formatos, atuando de forma pouco coesa – porém indispensável – para a construção da política ambiental no Brasil.

Já em relação às organizações governamentais, é importante destacar a participação dos três Poderes na política ambiental – Legislativo e Executivo (que atuam nos três níveis da federação) e Judiciário (que atua nos níveis federal e estadual). Seja na elaboração e formulação das políticas – por meio de normas formuladas pelo Legislativo ou Executivo e posteriormente apreciadas em sua legalidade pelo Judiciário –, seja nas etapas de implementação e execução das políticas – por meio da construção de normas infralegais pelo Executivo e da atuação dos seus burocratas, além da interpretação de tais normas e imputação de responsabilidades através da jurisprudência dos tribunais –, a atuação dos inúmeros órgãos, entidades e agentes públicos se dá de maneira complexa, pouco integrada e por vezes conflituosa. Destaque-se, em particular, os órgãos ambientais federais (liderados pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas – IBAMA, ICMBIO, SFB, ANA e SNRH –, mas com partes da política ambiental sendo tocadas por outros órgãos e entidades, como Ministério das Cidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Planejamento [especialmente o IPEA, com produção de estudos e dados sobre a área ambiental] e Ministério da Agricultura), os órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) e suas entidades vinculadas (ressaltando que partes da política ambiental podem ser implementadas por outros órgãos e entidades, como a Fundação CEPERJ, com a produção de dados, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico [CESBs], não necessariamente vinculadas ao órgão ambiental) e os órgãos municipais de meio ambiente e suas entidades vinculadas (como os Serviços Autônomos de Água e Esgoto [SAAEs], mas que não necessariamente estão vinculadas à pasta ambiental), que podem deter Poder de Polícia ambiental, além de serem os principais titulares dos instrumentos das políticas públicas ambientais. Por fim, aponta-se a importância das entidades responsáveis pela fiscalização interna e externa dos órgãos e entidades do Poder Executivo, tais como procuradorias, auditorias, controladorias, Tribunais de Contas e o próprio Ministério Público (que será melhor discutido adiante), cuja atuação pode modificar substancialmente a formulação, implementação e execução da política pública ambiental.

Em relação ao Ministério Público (MP), é importante destacar que existe um Ministério Público Federal, chefiado pelo Procurador-Geral da República, e vinte e sete Ministérios Públicos Estaduais – chefiado por Procuradores Gerais de Justiça em cada estado. Subordinados a eles, mas dotados de autonomia e independência para a construção de teses jurídicas próprias, estão as centenas de promotores e procuradores que possuem a iniciativa para propor ações civis públicas e ações penais públicas – instrumentos jurídicos que só podem ser manejados por estes atores e que são estruturantes para o cumprimento das leis, fiscalização das condutas, defesa de direitos coletivos e difusos, apuração de responsabilidades, discussão de danos ambientais e realização de acordos. Tal como as organizações governamentais e não-governamentais, o Ministério Público não pode ser enxergado como uma entidade uniforme; ao contrário, cada procurador e promotor possui autonomia para atuar em defesa da sociedade e manejar estes instrumentos jurídicos (e outros, como a ação popular, ação de improbidade administrativa, etc.) do modo como julgar melhor. Dessa forma, ainda que seja uma organização pública, o MP possui uma agenda dissociada daquela existente nas entidades e órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo – sendo a atuação do Parquet absolutamente imprevisível – e fundamental – para as políticas públicas ambientais, em todas as suas etapas. Por fim, importante destacar que para as atuações de controle do Poder Executivo, os Tribunais de Contas muitas vezes subsidiam atuação do MP, produzindo estudos e notas técnicas que embasam as medidas judiciais propostas pelo *parquet*.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) também são atores relevantes, principalmente para a política nacional de recursos hídricos. Os Comitês de Bacias, cujas atribuições se assemelham a de “parlamento das águas”, não possuem personalidade jurídica, embora estejam formalmente ligados à estrutura do Poder Executivo federal ou estaduais. São organismos com atribuições de interesse público, geralmente designadas por leis federais e estaduais e pelos Planos de Bacia, devidamente aprovados pelos Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos. Porém, não são organizações governamentais: apesar de serem um dos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, os CBHs são compostos por representantes da sociedade civil, dos usuários de água e do Poder Público. Quando possuírem Agências de Bacias (ou Entidades Delegatárias que exerçam funções de

competência das Agências de Bacias), os Comitês passam a contar com um braço executivo, com personalidade jurídica.

Sobre os organismos internacionais, há aqueles cuja atuação principal se dá na construção de acordos e tratados, como as entidades multilaterais vinculadas ao sistema das Nações Unidas (PNUD, PNUMA, FAO); e há aqueles que atuam principalmente no financiamento de programas e projetos. Para estes, o objetivo seria de não apenas fomentar o desenvolvimento, mas também o de ampliar o conhecimento e difundir práticas consideradas positivas por estes organismos. É o caso do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além das organizações europeias, americanas, chinesas e japonesas de desenvolvimento (GIZ, JICA, Banco de Desenvolvimento da China, NORAD, além das Embaixadas e Câmaras de Comércio). No governo federal, um dos financiamentos mais longevos do Brasil ocorre na área ambiental: é o Programa Nacional de Meio Ambiente, que existe desde 1991 e já está em sua terceira fase, tendo financiado programas e projetos nas áreas de licenciamento, áreas protegidas e biodiversidade. Portanto, pela via do financiamento, estas organizações são primordiais para a política ambiental, especialmente em razão de as políticas públicas ambientais no Brasil não possuírem uma fonte estruturada de financiamento, conforme se discutirá melhor nas seções posteriores.

(iii) Sobre as responsabilidades, é importante esclarecer que o sistema jurídico nacional construiu três tipos de responsabilidade ambiental: administrativa, civil e penal. A responsabilidade administrativa decorre do poder de polícia ambiental, e visa dar materialidade e efetividade ao comando contido no art. 225 da CF/88. Segundo Édis Milaré (2014, p. 340), o poder de polícia ambiental é “decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa do ambiente, sendo prerrogativa do Poder Executivo e dotada de discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade”. A responsabilidade administrativa permite aos agentes públicos a aplicação de sanções de caráter administrativo, que se encontram regulamentadas principalmente pela lei federal 9.605/98 e pelo decreto federal 6.514/2008. Importante destacar que a omissão do exercício de poder de polícia pela autoridade competente pode configurar tanto como infração administrativa quanto uma improbidade administrativa, o que pode gerar até mesmo a perda do cargo do agente público omissor.

Em relação à responsabilidade civil ambiental, o Código Civil de 2002 (lei federal 10.406/02, artigos 186 e 927) trouxe a inovação da responsabilidade objetiva (dispensando, assim, a obrigatoriedade de se comprovar o comportamento culposo ou doloso do agente), que foi incorporada pelo Direito Ambiental (Milaré, 2016, p. 434). Assim, ao se verificar o dano ambiental, basta que se comprove o nexo de causalidade entre a conduta do infrator e o dano causado, cabendo a este a reparação integral do dano, independente da incidência de sanções penais e administrativas (CF/88, art. 225, §3). A responsabilidade subjetiva do antigo regramento civil permanece; contudo, a responsabilidade civil objetiva é o que gerou a grande inovação no campo do Direito Ambiental, dispensando a necessidade de se comprovar a intenção na ação do infrator e facilitando, assim, a atuação jurídica e administrativa de responsabilização dos causadores de dano ambiental.

Por fim, em relação à responsabilidade penal ambiental, Milaré defende que, pelo fato de o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ser considerado um direito fundamental, já justificaria a imposição de sanções penais (2014, p. 460). Contudo, o grande marco normativo foi a edição da lei federal 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), que impôs um tratamento mais orgânico e sistêmico aos crimes ambientais (que estavam – e permanecem, em alguns casos – dispersos em legislações setoriais, sem ter o necessário tratamento holístico que o tema exige). Sem entrar no mérito das especificidades do regramento penal brasileiro, destaca-se neste trabalho apenas a responsabilização penal da pessoa jurídica (art. 3º da LCA), que permitiu a inclusão de pessoas jurídicas na relação processual penal sem excluir a responsabilidade penal das pessoas físicas. Esta inovação foi muito importante para o Direito Ambiental, uma vez que permitiu a aplicação de sanções penais às empresas, ampliando, assim, substancialmente o arsenal de instrumentos processuais à disposição da política ambiental.

Conclui-se esta seção apontando que este panorama de princípios, atores e responsabilidades foi importante para se compreender o arcabouço que dá sustentação às políticas públicas ambientais no Brasil e no Rio de Janeiro – além dos instrumentos, que serão melhor desenvolvidos na próxima seção. O modo como estes elementos se relacionam é de difícil governabilidade – e por vezes um pouco turbulento, como alertou o professor Saravia. Contudo, a compreensão destes é fundamental para que se

possa entender os instrumentos de política ambiental fluminenses, dos quais o ICMS-E faz parte e que é o objeto de estudo deste trabalho.

#### **4.2.2. Instrumentos Previstos nas Diferentes Legislações Ambientais federais**

A Política Nacional de Meio Ambiente estabeleceu um conjunto de instrumentos e estratégias para a política ambiental no Brasil, notadamente em seu artigo nono, que apresenta uma lista enumerativa de treze instrumentos:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental;
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (lei federal 6938/81)

Estes treze instrumentos foram posteriormente regulamentados por outras normas (por exemplo o zoneamento ambiental, regulamentado pelo decreto federal 4.297/02), ampliados e revisados por meio de modificações na própria lei 6.938/81 (como é o caso do CTF-APP, que demandou diferentes modificações no artigo 17 da própria lei), além da criação de novos instrumentos previstos em legislações setoriais específicas – como é o caso da PNRH (lei federal 9.433/97), da PNRS (lei federal 12.035/10) e do novo Código Florestal (lei federal 12.651/12). Os principais instrumentos encontram-se listados no quadro abaixo, elaborado por Adriana Moura, pesquisadora do IPEA:

**Quadro 4: Instrumentos Previstos em Diferentes Legislações Ambientais Federais  
– Síntese Segundo Moura (2016b)**

Instrumentos	Tipologia
<b>PNRH (Lei nº 9.433/1997)</b>	
Planos de recursos hídricos	Instrumento de C&C
Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água	Instrumento de C&C
Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos	Instrumento de C&C
Cobrança pelo uso de recursos hídricos	Instrumento econômico
Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH)	Instrumento de informação
<b>PNRS (Lei nº 12.305/2010)</b>	
Planos de resíduos sólidos	Instrumento de C&C
Inventários e Sistema Declaratório Anual de Resíduos Sólidos	Instrumento de informação
Monitoramento e fiscalizações ambiental, sanitária e agropecuária	Instrumento de C&C
Pesquisas científica e tecnológica	Instrumento de informação
Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)	Instrumentos de informação
Incentivos fiscais, financeiros e creditícios	Instrumento econômico
Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos	Instrumento de C&C/instrumento de informação
<b>PNMC (Lei nº 12.187/2009)</b>	
Plano Nacional sobre Mudança do Clima	Instrumento de C&C
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	Instrumento econômico
Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	Instrumento de informação
Medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões	Instrumento econômico
Instrumentos	Tipologia
Mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima	Instrumento econômico
Registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes	Instrumento de informação
Avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima	Instrumento de informação
<b>Novo Código Florestal – dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Lei nº 12.651/2012)</b>	
Área de preservação permanente (APP)	Instrumento de C&C
Reserva legal	Instrumento de C&C
Cadastro ambiental rural (CAR)	Instrumento de C&C/instrumento de informação
<b>Cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios nas ações administrativas de proteção do meio ambiente – regulamenta o art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (LC nº 140/2011)</b>	
Consórcios públicos	Instrumento voluntário e de cooperação
Convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do poder público	Instrumento voluntário e de cooperação
Comissão Tripartite Nacional, comissões tripartites estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal	Instrumento voluntário e de cooperação
Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos	Instrumento econômico
Delegação de atribuições e da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro	Instrumento voluntário e de cooperação

Fonte: Moura, 2016b, p. 117

As tipologias utilizadas para a classificação destes instrumentos serão mais bem detalhadas na seção seguinte. O que é importante identificar neste quadro é que os instrumentos das políticas públicas ambientais estão espalhados em diversas legislações infraconstitucionais que, por vezes, não se comunicam entre si, produzindo uma complexa colcha de retalhos que dificulta a aplicação integrada deles na prática. Ainda, observa-se a predominância dos instrumentos de comando e controle e os de informação, sendo poucos os instrumentos econômicos contidos nos regramentos setoriais. Por fim, é importante observar que algumas destas legislações federais legislações nacionais, ou seja, de aplicação para todos os entes da federação – como é o caso da lei complementar 140/2011. Portanto, alguns destes instrumentos serão partilhados por União, estados e municípios – como é o caso do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras (CTF-APP), que são utilizados em conjunto pelos governos estaduais e federal, além dos consórcios públicos, que são comumente utilizados por estados e municípios.

Também é importante destacar que a lista acima apontada não é exaustiva. A política ambiental tem muitos temas setoriais que, por vezes, não possuem uma legislação federal que unifique seus objetivos, princípios e instrumentos em uma fonte normativa estruturante, como foi feito com o SNUC, a PNRH e a PNRS, por exemplo. Sem ter a pretensão de se esgotar todas as agendas, enumeram-se abaixo alguns temas que fazem parte da política ambiental contemporânea e que não foram especificamente citados no Quadro 1:

- (i) Fauna e florestas
- (ii) Resíduos perigosos
- (iii) Fauna, caça e pesca
- (iv) Educação ambiental
- (v) Controle da poluição hídrica
- (vi) Atmosfera
- (vii) Controle da poluição atmosférico
- (viii) Solo
- (ix) Gerenciamento Costeiro
- (x) Agrotóxicos
- (xi) Controle de Mineração
- (xii) Paisagem
- (xiii) Qualidade e poluição sonora
- (xiv) Biodiversidade

- (xv) Proteção ao patrimônio genético
- (xvi) Ordenamento do território
- (xvii) Desenvolvimento e qualidade urbana
- (xviii) Desenvolvimento rural sustentável
- (xix) Patrimônio cultural arqueológico
- (xx) Ecossistemas Especiais

Para cada um destes temas existem marcos normativos específicos, conforme apontado por Neves (2014, p. 26). E tais marcos normativos não necessariamente apresentam princípios, atores, objetivos e instrumentos claramente definidos. Assim, a política ambiental se desdobra em numerosas políticas públicas, de difícil integração e implementação – cuja interdisciplinaridade e complexidade obrigam aqueles que atuam nestas políticas públicas a uma visão sobre os efeitos sinérgicos destes fatores na realidade em que se inserem.

É importante destacar, ainda, que cada um destes temas possui uma contextualização específica, que é construída não apenas pelos seus marcos normativos, mas também pela trajetória histórica e contexto político que envolve cada agenda, modificando substancialmente o modo como cada política pública é implementada e executada, tanto no nível federal, como nos níveis estaduais e municipais. Não é o foco deste trabalho contextualizar cada um dos temas mencionados anteriormente, porém, a título de referência, destaca-se a contextualização da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos feita por Maiello, Britto e Valle (2018), a contextualização da Política Nacional de Recursos Hídricos realizada por Wolkmer e Pimmel (2013) e a discussão sobre a conservação da biodiversidade e as políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil elaborada por Prates e Irving (2015).

Além da multiplicidade de políticas públicas dentro da política ambiental, há também o papel da política propriamente dita na sua construção. Sem se aprofundar demasiadamente no tema, pois não é o foco deste trabalho, registra-se que os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais não são imunes às idiossincrasias do jogo político-partidário nacional. Ao contrário, muitos são os casos de loteamentos de cargos públicos, dilapidação dos seus recursos e contingenciamento s orçamentários – de modo a sabotar o cumprimento de suas atribuições institucionais –, além da infiltração de interesses privados em decisões estruturantes tomadas pelos ocupantes das posições

estratégicas do governo em exercício. A política ambiental é composta de muitas políticas e muitas políticas públicas. O desafio do estudioso da área é compreender como estes temas se inter-relacionam – e se espera contribuir, com este estudo, com a análise de uma parte da política ambiental, ao se estudar um dos seus instrumentos, ICMS-E.

Especificamente em relação aos instrumentos econômicos, é importante compreender que eles são regulamentados em legislações próprias, sendo a institucionalização pelas organizações e atores envolvidos fundamental para a sua execução e implementação. É o caso, em nível nacional, do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA – lei federal 7.797/89), do Fundo Amazônia (FA – decreto federal 6.527/08) e da compensação ambiental decorrente do licenciamento de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras (lei federal 9.985/2000 e decretos federais 4340/02 e 6848/09, além dos inúmeros pareceres jurídicos, resoluções, portarias de órgãos federais e acórdãos de tribunais relativos ao tema). Estes instrumentos econômicos, portanto, não se prestam a ser ferramentas de uma única política ambiental, mas sim afetam a diversos temas, enfatizando uma dada agenda em detrimento de outras, a depender da pressão feita pelos atores envolvidos. Como será melhor detalhado adiante, o ICMS-E também é um instrumento econômico que serve a diferentes políticas públicas – no caso do estado do Rio de Janeiro, às políticas de unidades de conservação, destinação de resíduos sólidos e proteção dos recursos hídricos.

Por fim, embora os instrumentos econômicos possam ter a função primária de financiamento das políticas públicas ambientais, é de se destacar que esta não é a sua única função – podendo, inclusive, significar aumento das despesas públicas, como é o caso dos programas do tipo Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), além do próprio ICMS-E (que, pela perspectiva do ente estadual, trata-se de uma despesa obrigatória, como já se discutiu anteriormente).

As políticas públicas ambientais são financiadas por fontes de recursos, que não necessariamente se encontram disciplinadas nos marcos normativos relacionados à política setorial específica. Algumas fontes de financiamento possuem uma dinâmica

própria, dissociada de políticas setoriais, tais como: doações, especialmente as internacionais (exemplo: o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA); acordos bilaterais e multilaterais realizados com o BIRD ou o BID; recursos do próprio Tesouro do ente federado executante, que, no caso do governo federal, diminuiu no período 2002-2010 (Young e Santoro, 2011); e transferências voluntárias (em geral na forma de convênios). As doações e empréstimos, a despeito da sua relevância, não podem ser considerados instrumentos econômicos de políticas públicas, uma vez que são esporádicos e dependem da negociação política entre o Brasil e outros países (ou com um dos organismos internacionais mencionados na seção anterior), não tendo a perenidade que caracteriza os instrumentos de uma política pública. Como apontam Young et al (Castro, Young e Pereira, 2017, p. 10), “as doações e transferências podem não ser regulares, variando de acordo com a situação financeira e interesse dos doadores. Caso a política dependa deste tipo de recursos, pode não ter uma continuidade, desperdiçando os esforços empreendidos em ações que não terão eficácia”.

Conforme se verá na a seguir, os instrumentos da política ambiental possuem diversas tipologias e classificações. Elas serão brevemente discutidas para que enfim se possa compreender melhor a dinâmica de funcionamento dos instrumentos econômicos e por fim do ICMS-E, que é o objeto de estudo deste trabalho.

#### **4.2.3. Políticas ambientais e instrumentos da política ambiental: classificações e tipologias**

Conforme já se apontou na seção anterior, políticas públicas são um fluxo de decisões públicas que se estrutura nas etapas de formação de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Importante destacar que também os instrumentos de política pública possuem etapas de elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Os instrumentos são de grande importância, pois ajudam a materializar, na prática, os objetivos e princípios de uma dada política pública. Como bem apontam Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 207), “para a implementação das políticas ambientais, o poder público dispõe de vários tipos de instrumentos. A escolha de cada um deve se dar num contexto em que

os meios de intervenção do Estado sejam combinados da maneira mais eficaz possível”. Ainda, é possível que um instrumento possa servir a diferentes temas da política ambiental. Dessa forma, os instrumentos se consagram como maneiras de se dar efetividade a uma dada política pública – e sua eficácia está diretamente relacionada ao tipo de problema ambiental a ser equacionado e a quais políticas o instrumento se relaciona.

Na área ambiental, existem algumas classificações e tipologias para os instrumentos de políticas públicas. Mais do que apresentar um conjunto de classificações de pouca aplicação prática, as tipologias ajudam a compreender os aspectos mais relevantes de cada instrumento, assim como seus pontos fortes e fracos.

Uma tipologia conhecida é aquela apresentada por Lustosa, Cánepa e Young (2010), que classifica os instrumentos em apenas três tipos, incluindo os acordos em uma categoria denominada “comunicação”:

**Quadro 5: Tipologias de Instrumentos de Políticas Ambientais – Síntese Segundo Lustosa, Cánepa e Young (2010)**

COMANDO E CONTROLE	ECONÔMICOS	COMUNICAÇÃO
- Controle ou proibição de produto	- Taxas e tarifas	- Fornecimento de informação
- Controle de processo	- Subsídios	- Acordos
- Proibição ou restrição de atividades	- Certificação de emissão transacionáveis	- Criação de redes
- Especificações tecnológicas	- Sistemas de devolução de depósitos	- Sistemas de gestão ambiental
- Controle do uso de recursos naturais		- Selos ambientais
- Padrões de poluição para fontes específicas		- <i>Marketing ambiental</i>

Fonte: Lustosa, Cánepa e Young (2010, p. 169)

Observe-se que nesta tipologia encontram-se destacados os instrumentos regulamentares (ou de comando e controle), os instrumentos econômicos e os instrumentos de comunicação – esta última abrangendo educação ambiental (contida em

fornecimento de informação), os acordos voluntários e a criação de redes de proteção ambiental.

Por fim, Moura (2016b, p.111) apresenta uma tipologia baseada em quatro tipos principais: i) instrumentos regulamentares ou de comando e controle; ii) instrumentos econômicos; iii) instrumentos de cooperação e acordos voluntários; e iv) instrumentos de informação. Por representar uma síntese dos elementos mais importantes destacados pelos autores acima mencionados, esta será a tipologia adotada para este trabalho, ressaltando-se que são comuns que os instrumentos sejam híbridos, com características presentes em mais de uma tipologia.

Moura apresenta um esquema didático em que os instrumentos são classificados nestas quatro tipologias, indicando as vantagens e desvantagens de cada instrumento, além de uma lista enumerativa (embora não exaustiva) de exemplos destes instrumentos que são encontrados na política ambiental brasileira. O quadro segue destacado a seguir:

**Quadro 6: Tipologias de Instrumentos de Políticas Ambientais – Síntese Segundo Moura (2016b)**

Instrumentos	Vantagens	Desvantagens	Exemplos
Instrumentos regulatórios ou de comando e controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• previsibilidade (determinação dos comportamentos), simplicidade (regras claras), segurança no planejamento e aplicação imediata; e</li> <li>• mensagem política de atuação forte e rigorosa, que previne comportamentos indesejáveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• falta de flexibilidade;</li> <li>• ausência de incentivos para melhorias progressivas; e</li> <li>• custos de implementação para fazer cumprir a lei.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• padrões de poluição;</li> <li>• restrição de atividades;</li> <li>• controle do uso dos recursos naturais;</li> <li>• controle de processos;</li> <li>• zoneamento ambiental;</li> <li>• penalidades; e</li> <li>• rodízio de automóveis.</li> </ul>
Instrumentos econômicos (IEs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• flexibilidade;</li> <li>• liberdade de escolha para os agentes econômicos;</li> <li>• estímulos à inovação;</li> <li>• capacidade de incentivo dinâmico – contínuo e progressivo;</li> <li>• menores custos de implementação; e</li> <li>• possibilidade de arrecadar recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podem ser de mais difícil aprovação pelo Legislativo;</li> <li>• alguns geram resistência dos agentes afetados por implicarem custos, e não oportunidades;</li> <li>• em alguns casos, podem ser mais difíceis de operacionalizar por envolverem distintas áreas do governo (econômica e ambiental); e</li> <li>• necessitam de avaliações e adaptações periódicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taxas e tarifas;</li> <li>• subsídios;</li> <li>• certificados de emissão transacionáveis;</li> <li>• impostos (ICMS Ecológico);</li> <li>• CPS;</li> <li>• cobrança do uso de recursos naturais (<i>royalties</i>); e</li> <li>• sistemas de devolução.</li> </ul>
Instrumentos voluntários e de cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• flexibilidade;</li> <li>• redução de burocracia entre instituições;</li> <li>• sinergia alcançada pela soma de esforços; e</li> <li>• possibilidade de minimizar custos para as partes envolvidas.</li> </ul>	Dificultam a definição de metas ou cenários de referência. Caso não se convertam em medidas práticas, podem converter-se em ações retóricas e pouco efetivas ou acordos vazios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• auditoria ambiental voluntária;</li> <li>• acordos de cooperação técnica;</li> <li>• consórcios públicos;</li> <li>• programas de adesão voluntária;</li> <li>• TACs; e</li> <li>• protocolos de intenções.</li> </ul>
Instrumentos de informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• permitem melhores planejamento e tomada de decisão;</li> <li>• orientam e estimulam a participação pública e o controle social; e</li> <li>• podem levar a resultados perenes, quando resultam em mudanças culturais e de valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• os resultados podem ser lentos e são de difícil mensuração;</li> <li>• os custos de monitoramento, manutenção de sistemas de informação e obtenção de dados podem ser altos; e</li> <li>• os sistemas e estudos necessitam de atualização contínua e de capacidade de disseminação para serem melhor utilizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistemas de informação e monitoramento;</li> <li>• selos e rótulos ambientais;</li> <li>• divulgação de estudos, pesquisas e avaliações;</li> <li>• sistemas de alerta ambiental;</li> <li>• programas educativos; e</li> <li>• <i>marketing</i> ambiental.</li> </ul>

Fonte: Moura (2016b, p. 115-116)

Observem-se as vantagens e desvantagens apontadas pela autora para os instrumentos econômicos. Se por um lado são dotados de flexibilidade, liberdade de escolha por parte dos agentes econômicos, estímulo à inovação, capacidade de incentivo dinâmico e menores custos de implementação, por outro lado, podem ser de mais difícil aprovação pelo legislativo, podem sofrer resistência por parte dos agentes econômicos (por aumentarem os custos), são de operacionalização mais difícil e necessitam de avaliações e adaptações periódicas (Moura, 2016b, p. 115-116).

Especificamente sobre o objeto de estudo deste trabalho, o ICMS-E, Moura (2016b, p. 113) aponta que este instrumento se baseia “nos princípios do poluidor-pagador (internalização das externalidades ambientais negativas causadas no processo produtivo), e do usuário-pagador (incentivo ao uso racional dos recursos naturais) ou protetor-recebedor (compensação aos que arcam com recursos para beneficiar o meio ambiente)”, reiterando o que já havia sido apontado durante a descrição dos princípios feita na seção anterior deste trabalho. Ainda, a mesma autora aponta os seguintes desafios a serem superados no emprego destes instrumentos:

- 1) Normalmente, os instrumentos econômicos (IEs) demandam base consistente de dados e informações, o que nem sempre é simples e isento de custos. Por exemplo, as compras públicas sustentáveis (CPS) exigem a descrição e a catalogação de materiais considerados ambientalmente favoráveis para processo licitatório. Já a implementação do ICMS Ecológico demanda base de dados atualizada periodicamente, de acordo com o critério adotado – por exemplo, criação e gestão de UCs – para a repartição dos benefícios para os municípios.
- 2) Existe a necessidade de fortalecer a estrutura jurídica e de regulamentação que permita a aplicação de alguns instrumentos. Por exemplo, o PSA e o mecanismo de REDD ainda necessitam de regulamentação adequada.
- 3) Mercados competitivos – por exemplo, no caso das CPS, é fundamental que o setor produtivo esteja preparado para oferecer produtos adequados que atendam às licitações sustentáveis.
- 4) Capacidade administrativa – os IEs exigem do poder público não apenas a capacidade de criar, mas também de gerenciar adequadamente o instrumento, controlar sua aplicação e atualizá-lo, quando necessário. (Moura, 2016b, p. 136)

Dessa forma, o ICMS-E demanda a criação de uma base de dados robusta, devendo ser modernizada de maneira constante e exigindo do Poder Público uma estrutura administrativa complexa. Também é importante destacar que o ICMS-E é um instrumento econômico que pode funcionar como fonte de financiamento apenas para os municípios. Pela perspectiva do ente estadual, o ICMS-E é uma despesa obrigatória. Por fim, além das dificuldades apontadas por Moura, identifica-se que a base de dados depende substancialmente das informações fornecidas pelos municípios – uma vez que os critérios de pontuação se referem às realidades territoriais que estão sob administração das municipalidades. Se o ICMS-E foi capaz de implementar esta base de dados é um tema que será melhor aprofundado na seção 5, quando forem apresentados os resultados da pesquisa.

Conclui-se, portanto, que, pelo fato de ser um instrumento econômico, demanda a formação de uma base de dados robusta. Ainda, sua eficácia está relacionada com os temas das políticas ambientais com que o instrumento se relaciona. Portanto, o sucesso na sua implementação dependerá do modo como este instrumento se relaciona com os atores, princípios, responsabilidades e demais instrumentos das políticas ambientais a que serve. Como se verá a seguir, no estado do Rio de Janeiro a construção a integração do ICMS-E com os temas de áreas protegidas, recursos hídricos e resíduos sólidos não foi um processo simples nem linear. É o que se discutirá mais detalhadamente a seguir.

#### 4.3.CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2003-2017)

##### 4.3.1. Por que o marco inicial é 2003?

Já se discutiu anteriormente que o ICMS-E é um instrumento da política ambiental. Mas qual a sua importância, considerando a realidade fluminense? Para introdução da contextualização do ICMS-E fluminense, será realizado nesta subseção um breve panorama da política ambiental do Estado do Rio de Janeiro no período de 2003 a 2017. Este recorte temporal se justifica por uma mudança estruturante para a política estadual de defesa ao ambiente: a emenda constitucional 31/2003 e a lei estadual 4143/2003, que destinaram ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM) 5% dos valores arrecadados com os recursos provenientes das compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural (royalties). Esta mudança foi fundamental para a política ambiental, uma vez que o FECAM se consolidou como um dos mecanismos de financiamento mais importantes para a política ambiental fluminense. Para se ter ideia da importância do FECAM para a política ambiental estadual, no ano de 2016 a dotação final autorizada do FECAM foi de aproximadamente R\$290 milhões<sup>17</sup>, enquanto o FUNDRHI e o FMA (duas das principais fontes de financiamento fluminense, que serão melhor apresentados abaixo) receberam dotações, respectivamente, de R\$25 milhões<sup>18</sup> e R\$22 milhões<sup>19</sup> para o ano de 2016.

---

<sup>17</sup> Informação disponível em: [http://www.fecam.rj.gov.br/dwld/Relatorio\\_Anual\\_2016.pdf](http://www.fecam.rj.gov.br/dwld/Relatorio_Anual_2016.pdf). Acesso em 28/07/2018.

<sup>18</sup> Informação disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mtm2/~edisp/inea0136649.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

<sup>19</sup> Informação disponível em:

Os principais mecanismos de financiamento das políticas ambientais só se institucionalizaram no estado do Rio de Janeiro a partir da década de 2000. A taxa de outorga de recursos hídricos teve sua cobrança regularizada em 2004, com a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (FUNDRHI) pelo Decreto 35.724/2004. A Taxa de Controle e Fiscalização (TCFA), embora tenha sido instituída por lei federal em 2000 (lei federal 10.165/2000), passou a ser arrecadada pelo estado fluminense a partir de 2009, com a publicação das leis estaduais 5.438/2009 e 5.629/2009. A “taxa de licenciamento ambiental” (exigir taxa para emissão de uma licença ambiental é uma imprecisão jurídica, uma vez que não se poderia cobrar uma taxa para um ato do Poder Público que deveria ser vinculado ao cumprimento de pré-requisitos já designados me lei) foi declarada inconstitucional em 2013, razão pela qual desde 2014 se fala em cobrança de “ressarcimento dos custos dos procedimentos de emissão, renovação ou averbação de licenças ambientais e demais instrumentos de licenciamento e controle ambiental”, conforme dispõe o art. 33 do decreto estadual 44.280/2014. O Fundo da Mata Atlântica (FMA), que é o receptáculo dos recursos advindos da cobrança estadual da compensação ambiental exigida pelo art. 36 do SNUC (lei federal 9.985/2000), foi estruturado a partir da lei estadual 6.572/2013 – antes da criação do FMA, a cobrança da compensação ambiental era regulamentada apenas pela Resolução CONAMA 371/2006, de difícil operacionalização por parte dos estados. Por fim, o próprio ICMS-E foi criado em 2007 pela lei estadual 5.100/2007, mas somente regulamentado em 2009, pelo decreto estadual 41.844/2009.

Assim, a estruturação do FECAM de modo que financiasse exclusivamente projetos e programas ambientais, sem contingenciamentos nem desvios de finalidade, foi a transformação mais profunda em termos de financiamento da política ambiental estadual fluminense, sendo, portanto, o marco inicial escolhido para que se faça esse breve panorama histórico-institucional das políticas – e instrumentos de política – ambientais no estado do Rio de Janeiro.

#### **4.3.2. Prólogo: o início da estruturação do principal instrumento econômico das políticas ambientais fluminenses, o FECAM (1986-2003)**

A política ambiental fluminense foi pioneira na institucionalização da política ambiental. Já em 1975 se criou a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), dois dos primeiros órgãos estaduais de ambiente do Brasil (Moura, 2016, p. 15). Em 1986 foi criado o Instituto Estadual de Florestas (IEF), com a atribuição de implementar, gerenciar e fiscalizar as áreas protegidas, além da proteção à biodiversidade. Esta institucionalização tripartite, em que cada entidade ficou responsável por uma das agendas (respectivamente, marrom, azul e verde), embora espelhado na estruturação realizada pelo governo federal, apresentou problemas de conflito de competências e fragilidade institucional. Tais fragilidades eram particularmente observadas nos períodos de crise fiscal do estado, visto que estas entidades, na prática, possuíam pouca autonomia decisória para executarem suas atividades finalísticas, ficando a reboque da agenda política do mandatário de plantão. Apesar da tentativa de modernizar a gestão que foi realizada com a transformação da SERLA e do IEF em Fundações Públicas no final da década de 1980, a ausência de quadros profissionais próprios e de fontes perenes de recursos financeiros manteve estas entidades em situação muito instável ao longo da sua existência.

Em 1986, contudo, a política ambiental fluminense ganhou um poderoso instrumento com a instituição do FECAM. Criado pela lei estadual 1060/86, o FECAM originariamente recebia recursos dos royalties do petróleo, multas referentes às infrações ambientais, taxas e contribuições oriundos da utilização de recursos ambientais e dotação de créditos adicionais que lhes fossem atribuídos (art. 3º, lei 1.060/86). Eram passíveis de serem financiados os programas e projetos ambientais e urbanísticos de órgãos públicos estaduais, prefeituras municipais, universidades públicas e organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com o objetivo de criação do FECAM. A redação originalmente dada pelo regramento estadual dava abertura para financiar praticamente qualquer tipo de projeto – inclusive pagamento de folha de pessoal e projetos de

desenvolvimento urbano, como asfaltamento de ruas e construção de praças, desvirtuando, assim, a natureza eminentemente ambiental do Fundo.

A Constituição Estadual de 1989, embora tenha trazido importantes orientações normativas para a política ambiental fluminense, contendo um capítulo inteiro para a defesa do ambiente (capítulo VIII, artigos 261 a 282), não modificou substancialmente o arcabouço institucional dos instrumentos econômicos da política estadual, permanecendo o FECAM como a principal fonte de financiamento à disposição para o gestor fluminense (embora existisse a previsão da taxa de outorga no art. 262 da CE/89, tal cobrança só foi de fato regulamentada e sistematizada a partir da Política Estadual de Recursos Hídricos, que é de 1999).

No ano 2000, o FECAM sofreu uma modificação importante, com a aprovação, através da lei estadual 3.520/2000 e da emenda constitucional 15/2000, que excluíram a possibilidade de pagamento de pessoal com recursos do Fundo. Especificamente, a lei estadual 1.060/86 passou a vigor com a seguinte redação para o seu artigo segundo:

Art. 2º - Para atender às necessidades financeiras dos projetos e programas instituídos em consonância com o disposto no arts.263, da Constituição Estadual, fica o Poder Executivo autorizado a criar um fundo de natureza contábil, a ser denominado Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade. Parágrafo único – Os recursos do FECAM poderão ser utilizados em programas e projetos ambientais de órgãos públicos estaduais, prefeituras municipais, universidades públicas e organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com o objeto do FECAM. (lei estadual 1.060/86)

Dessa forma, a destinação dos recursos do FECAM ficou centrada no financiamento de programas e projetos da área ambiental, saneando algumas das distorções que aconteciam até aquele momento e focando suas dotações para suas atribuições finalísticas. Tanto assim que os projetos de desenvolvimento urbano deixaram de ser financiados, o que levou à mudança de nomenclatura do Fundo. Por fim, estas mudanças criaram o Conselho Superior do FECAM, presidido pelo Secretário de Ambiente com participação do Ministério Público e representantes da sociedade civil, sendo que este formato se mantém até os dias de hoje.

Em 2003 o FECAM passa por sua mudança mais expressiva: a emenda constitucional 31/2003, posteriormente regulamentada pela lei estadual 4143/03, que passou a destinar 5 (cinco) por cento dos recursos referentes aos royalties para o Fundo. Embora tenha trazido uma queda do percentual devido (a redação original era de 20% dos royalties), a nova legislação estabeleceu claramente que o percentual se referia à parcela de royalties a que fazia jus o governo estadual, finalizando, assim, as disputas de interpretação em relação aos royalties dos municípios. Ainda, foi criado o mecanismo de transferência direta dos royalties para o Fundo, encerrando-se as práticas anteriores de contingenciamentos orçamentários realizados pelo órgão central de planejamento do estado.

Em razão destas mudanças e do aumento da arrecadação dos royalties do petróleo, o FECAM se tornou a principal fonte de financiamento de políticas ambientais do Estado – o que não impediu que outras políticas setoriais desenvolvessem instrumentos econômicos próprios.

#### **4.3.3. O período de criação do INEA e da estruturação das políticas setoriais ambientais (2003-2009)**

A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, as políticas setoriais que se estruturavam no governo federal começaram a ser regulamentadas também no plano estadual, trazendo questões específicas da realidade fluminense. É o caso do Plano Estadual de Recursos Hídricos (lei estadual 3.239/99) e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI, criado pela mesma lei); do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (lei estadual 4.191/03) e da Política Estadual de Educação Ambiental (lei estadual 3.325/99). O estabelecimento de bases normativas estaduais, embora estabelecessem princípios, atores, responsabilidades e instrumentos (importantes para a construção da política pública ambiental, como já se discutiu na seção anterior) foi importante, mas a sobreposição de competências entre as três Fundações era comum, especialmente no que tange ao licenciamento e a fiscalização (Lima, 2013, p. 88), ocorrendo que um mesmo empreendimento levasse meses para ser avaliado por diferentes técnicos das três instituições, gerando atrasos e retrabalhos.

A criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) através da fusão da FEEMA, SERLA e IEF veio para ampliar a integração entre as políticas setoriais e para “aumentar a agilidade, sem perder o rigor técnico”, nas palavras do governador do estado à época<sup>20</sup>. A integração se deu não apenas pela fusão das três fundações em uma única autarquia autônoma, com uma coordenação geral realizada pelo presidente do INEA; mas também pelo desenho institucional dado para as suas diretorias de modo a integrar as políticas setoriais na prática, como foi o caso da fusão de duas agendas na Diretoria de Gestão das Águas e do Território. Ainda, foram criadas estruturas específicas para a realização de obras de recuperação ambiental (Diretoria de Recuperação Ambiental) e de monitoramento e produção de informação (Diretoria de Informação e Monitoramento), mantendo-se as atribuições de licenciamento ambiental e áreas protegidas debaixo de diretorias específicas (Diretoria de Licenciamento Ambiental e Diretoria de Áreas Protegidas).

Também foi realizado o primeiro concurso para contratação de servidores estatutários específicos para a nova autarquia, no qual foram empossados 147 novos funcionários quando da implementação definitiva do INEA. Estes servidores começaram trabalhando juntos desde o início de suas carreiras públicas, com as políticas setoriais já integradas sob a mesma instituição – buscando, assim, suplantar as diferenças organizacionais, culturais e de visão sobre a política ambiental que existiam entre as três antigas fundações. Por fim, foram implementadas nove Agências Regionais, que objetivavam interiorizar o atendimento e agilizar a prestação de serviços (especialmente em relação à concessão de licenciamentos e emissão de multas), mantendo-se os limites das regiões hidrográficas do estado.

A criação do INEA foi considerada como um “ato de coragem”<sup>21</sup> pelo Secretário de Estado de Ambiente daquela época. Não apenas pelas dificuldades de integração

---

<sup>20</sup> Entrevista publicada originalmente na página do governo do Estado. Fonte: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/noticias/580559/cabral-inaugura-inea-e-decreta-fim-da-burocracia-ambiental>. Acesso em 15/08/2017.

<sup>21</sup> “Hoje, mais uma vez, o Estado do Rio inova ao juntar as agendas verde, azul e marrom num único instituto que vai cuidar da área ambiental de nosso estado - ressaltou, elogiando a coragem do governador em criar o Inea, proposto pelo então secretário do Ambiente”. Fonte: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/noticias/580559/cabral-inaugura-inea-e-decreta-fim-da-burocracia-ambiental>. Acesso em 15/08/2017.

entre as agendas, mas também pelas inúmeras inovações promovidas na gestão ambiental fluminense. Exceto pelo FECAM e pela Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA – criada pelo decreto-lei estadual 134/77), que eram estruturas “herdadas” da antiga FEEMA, todas as estruturas do Instituto eram novas: um Conselho Diretor, órgão máximo deliberativo em que os novos diretores tomavam decisões em conjunto com o presidente do INEA; uma Procuradoria especializada, unificada para tratar de temas judiciais, administrativos e ambientais; uma Ouvidoria, que buscava facilitar o acesso do cidadão à autarquia ambiental; uma Corregedoria, que buscava coibir desvios dos agentes públicos; as Agências Regionais (que depois virariam Superintendências), aumentando a capilaridade e a eficiência; e, por fim, novos canais de comunicação por telefone (Linha Verde) ou pela internet (o Portal do Licenciamento, que só viria a ser lançado publicamente em 2011). De fato, como aponta Bregalda, “o INEA é um órgão completo em execução, regulação e licenciamento” (2009, p. 6).

Exatamente pelo fato de trazer tantas inovações é que a criação do INEA demorou bastante tempo para se constituir. Embora o marco normativo da criação do INEA seja a lei estadual 5.101, publicada em outubro de 2007 e já contendo as competências (art. 5º), a estrutura do Conselho Diretor (art. 7º) e a criação dos cargos existentes para serem preenchidos por meio de concurso público, a sua constituição de fato só ocorreu com a publicação, pelo Poder Executivo, do decreto estadual 41.628 em janeiro de 2009. Este decreto estabeleceu sua natureza jurídica (autarquia, com maior autonomia para tomada de decisões) e sua estrutura interna (normatizando as competências de cada área e setor), publicou o seu regulamento interno (incluindo, em seu art. 4º, as receitas do Instituto) e estabeleceu a transformação e criação dos cargos e funções gratificadas pertencentes à autarquia. Além disso, houve a mudança de toda a estrutura física das três antigas fundações para uma única sede, localizada em dois prédios vizinhos um ao outro no bairro da Saúde, no centro da capital fluminense.

Como se disse nas primeiras seções deste trabalho, as políticas ambientais se estruturam através de princípios, atores, responsabilidades e instrumentos. As políticas ambientais estaduais, embora possuíssem instrumentos, princípios e responsabilidades estabelecidos por marcos normativos federais e estaduais no início dos anos 2000, prescindiam de um Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA) relevante, que fosse

capaz de implementar, executar, monitorar e avaliar a política ambiental do governo do estado do Rio de Janeiro. A criação do INEA tinha a expectativa de suprir esta lacuna. Em razão da quantidade de inovações implementadas – e dos inúmeros conflitos advindos da construção de um OEMA unificado – a construção do Instituto levou muito tempo para ser finalizada. Mas, uma vez constituído, encontrou apoio de outros atores relevantes da política ambiental, como o Ministério Público estadual, sociedade civil organizada e organismos internacionais de fomento (especialmente o BIRD), que ajudaram neste processo de criação e foram importantes parceiros na construção da nova autarquia. A partir da sua fundação, as políticas setoriais ambientais ganharam um novo fôlego no estado do Rio de Janeiro.

#### **4.3.4. O fortalecimento dos instrumentos econômicos e financeiros das políticas ambientais fluminenses (2009-2014)**

Com a fundação do INEA, em seguida se estruturaram novos instrumentos econômicos das políticas ambientais setoriais – ampliando, assim, as fontes de recursos financeiros constantes do art. 4º da lei 5.101/07. Foi o caso da criação do próprio ICMS-E (lei estadual 5.100/07 e decreto 41.844/09); das mudanças de regras no FECAM, tornando a destinação dos seus recursos mais efetiva para os programas e projetos ambientais, conforme já se discutiu na seção anterior; o estabelecimento de regras estaduais que operacionalizavam o repasse da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (leis estaduais 5438/09 e 5629/10); o Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (PROHIDRO) e o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PRO-PSA), ambos criados pelo decreto estadual 42.025/2011 (embora neste último caso estes instrumentos econômicos não signifiquem a ampliação das fontes de financiamento, mas sim o aumento das despesas, como já se alertou anteriormente neste trabalho); o Fundo da Mata Atlântica (leis estaduais 6.572/2013, posteriormente modificada pela lei estadual 7.061/2015), estabelecendo as novas regras para a compensação dos empreendimentos com significativo impacto ambiental não mitigável (Resolução SEA127/2015).

Além dos novos fundos e taxas, o INEA viveu um período em que os instrumentos econômicos e os recursos financeiros para políticas ambientais foram

fortalecidos. O governo federal aportou muitos recursos no estado através de convênios, notadamente através do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC 1 e 2), do qual vários projetos e ações ficaram a cargo do órgão ambiental estadual. O governo federal aportou recursos em diversos programas de financiamento, como no caso da reformulação do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios (PSAM – reestruturado pelo decreto estadual 42.931/11), que recebeu novos empréstimos do BIRD; do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão), um empréstimo do BIRD com uma linha específica para gestão de riscos e desastres. E ainda o governo federal, através de convênios para políticas setoriais específicas, como no caso do Programa de Consolidação do Pacto Nacional das Águas (PROGESTÃO), ao qual o estado do Rio de Janeiro aderiu através do decreto estadual 44.445/2013.

Como mencionado na subseção anterior, as fontes de financiamento das políticas ambientais não necessariamente estão associadas a instrumentos econômicos – há um conjunto de receitas advindas de doações, empréstimos, convênios e repasses fundo a fundo. Além disso, os fundos possuem marcos normativos próprios, podendo estar associados a diferentes políticas setoriais, a depender da institucionalidade que for dada ao fundo. Pela ausência de um sistema com regras previamente estruturadas, associadas ao cumprimento de metas claras e pactuadas entre os atores participantes do sistema (como é o caso, por exemplo do FUNDEB na política de educação), o financiamento das políticas públicas ambientais é inconstante, sazonal e de difícil avaliação da sua efetividade, uma vez que os indicadores dificilmente estão estruturados em marcos normativos ou em planejamentos estratégicos que sejam tornados públicos pelo órgão.

Outro aspecto relevante a ser destacado neste período é o de que se observou o fortalecimento do corpo burocrático que constitui o OEMA fluminense, seja por meio de permanentes capacitações, seja por meio da realização de concursos públicos em 2009 e 2013 para a autarquia (falta, ainda, realizar concurso para a Secretaria), aumentando o número de servidores estatutários do Instituto. Por fim, houve a construção de mecanismos de relacionamento intergovernamental entre estado e municípios que robusteceram certas políticas setoriais, como por exemplo a implementação do Pró-UC (que auxiliou os municípios na implementação de unidades de conservação próprias), do Pacto Pelo Saneamento (em que o estado subsidiou a

elaboração de planos municipais de saneamento), da descentralização do licenciamento ambiental (em que os agentes municipais foram capacitados para dar conta das novas atribuições do licenciamento, recebidas em razão da LC 140/2011 e da Resolução CONEMA 42/2011), da Agenda 21 (que fomentou a criação de Agendas 21 municipais) e do próprio ICMS-E – cujos efeitos busca-se melhor compreender neste trabalho.

Portanto, mesmo que o estado do Rio de Janeiro tenha vivido um período de fortalecimento dos instrumentos econômicos e do financiamento da política ambiental no período 2009-2013, o resultado desta pluralidade de fontes de financiamento é difuso e pouco claro em termos de efetividade da política ambiental. Ainda, a existência de tantos instrumentos e fontes de financiamento tornam a integração entre as políticas setoriais ainda mais delicada, obrigando o ente estadual a estruturar uma complexa estrutura administrativa, além da formação de um corpo de burocratas altamente qualificado, para sua implementação e execução. Por fim, alguns destes mecanismos, como é o caso do ICMS-E, demandam intensas relações intergovernamentais, dependendo fundamentalmente das questões atinentes ao federalismo para que possam ser bem-sucedidos em seus objetivos.

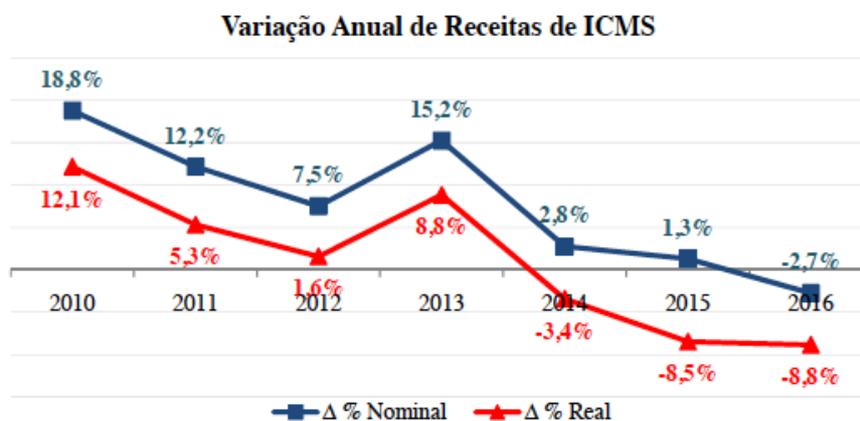
Dessa forma, considerando as informações levantadas durante a pesquisa, algumas conclusões podem ser tiradas da análise deste período. Em primeiro lugar, o fortalecimento da SEA como órgão elaborador e formulador e do INEA como entidade implementadora e executora da política ambiental – embora os papéis destas instituições por vezes se confundissem, a depender da política setorial aplicada. Em segundo lugar, o fortalecimento da estrutura jurídica e de regulamentação das políticas setoriais, com a publicação de inúmeras leis, portarias, decretos, pareceres e resoluções dos diversos Conselhos, Comitês e Câmaras que fazem parte da gestão estadual – que ajudaram na institucionalização destas fontes de financiamento. Em terceiro lugar, a execução orçamentária e administrativa dos recursos destas fontes de financiamento sofreu questionamentos judiciais no período, especialmente no que tange ao licenciamento ambiental, fazendo com que os recursos estimados pelo órgão nem sempre pudessem ser arrecadados e executados do modo como se planejou.

A partir de 2014, o estado do Rio de Janeiro começou a viver uma das crises econômicas mais graves de sua história – e seus efeitos também atingiram a gestão ambiental fluminense. Estaria a institucionalidade ambiental pronta para lidar com uma crise econômica e fiscal de grandes proporções? E como isso impactou nos instrumentos de política ambiental e nas relações intergovernamentais entre estado e municípios? É o que se pretende discutir melhor a seguir.

#### 4.3.5. A crise no estado: a importância do ICMS-E em um cenário de crise econômica (2015-2017)

No período de 2015 até o ano de 2017, o estado do Rio de Janeiro viveu uma das piores crises fiscais de sua história. A receita de royalties caiu de R\$8.236 milhões em 2012 para R\$3.499 milhões em 2016 (SEFAZ, 2017). Já a principal receita tributária do estado caiu aproximadamente 9% em termos reais, conforme se pode ver no gráfico abaixo (valores corrigidos pelo IPCA):

**Gráfico 3: Variação Anual de Receitas de ICMS do Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: SEFAZ

Os royalties, principal fonte de recursos do FECAM, também caíram brutalmente, afetados pela diminuição do valor do petróleo. A situação do estado se deteriorou de tal maneira que em 2016 o governador declarou estado de calamidade pública nas finanças ambientais através do decreto estadual 45.692/2016. Por fim, no final de 2017, o governo estadual ainda desfigurou o FECAM, transferindo metade dos royalties que eram destinados para a área ambiental para o Fundo Estadual de

Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED), através da Emenda Constitucional 70/2017, sancionada em 2018.

Os órgãos ambientais também foram severamente atingidos pela crise. A receita de TCFA só não despencou totalmente porque houve majoração no valor cobrado da taxa, através da lei estadual 7.421/2016, em sequência ao aumento realizado pelo governo federal em 2015<sup>22</sup>. O Fundo da Mata Atlântica sofreu um duro baque ao ter seus marcos normativos questionados judicialmente pelo Ministério Público estadual, que obteve vitória judicial em primeira instância em 2016<sup>23</sup>. Se a sentença for confirmada em segunda instância, tem potencial para modificar radicalmente o desenho do Fundo (como a sentença ainda não transitou em julgado até o momento da realização desta pesquisa, é difícil prever quais serão os seus reais efeitos, pois ainda há diversas instâncias processuais a serem percorridas e a decisão final pode ser modificada). Por fim, os servidores estaduais passaram alguns meses do ano de 2017 com pagamentos irregulares dos seus salários, prejudicando a qualidade dos serviços públicos prestados.

Dessa forma, as principais fontes de financiamento da política ambiental estadual foram diminuídas durante este período. Mesmo aquelas fontes que se apoiavam exclusivamente em instrumentos econômicos das políticas ambientais setoriais, como o FUNDHRI e o FMA, tiveram diminuição de recursos arrecadados – seja pelo contingenciamento dos valores repassados pela Secretaria de Fazenda ao FUNDHRI, seja pelo questionamento judicial feito pelo MP no arranjo jurídico-institucional do FMA. Ainda que a política ambiental estadual tenha sido fortalecida e seus instrumentos regulamentados e implementados no período 2009-2013, a política ambiental estadual

---

<sup>22</sup> O reajuste da TCFA por legislação federal ocorreu em 2015, beneficiando indiretamente estados e municípios. Fonte: <http://direitoambiental.com/uniao-aumenta-em-157-licenca-ambiental-e-tcfa/> . Acesso em 31/8/2017.

<sup>23</sup> Segundo o advogado Bruno Christofoli:

“Independentemente dos méritos do referido mecanismo, a Décima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça Estado do Rio de Janeiro, atendendo pedido formulado em apelação em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público fluminense , decidiu que é ilegal o convênio firmado e o mecanismo financeiro instituído para a gestão dos recursos da compensação ambiental ao SNUC. O relator do recurso entendeu que o único fundo legalmente autorizado a realizar a gestão de valores relacionados à conservação ambiental em território fluminense é o FECAM.”

Esta decisão foi lavrada nos termos da Apelação Cível nº 0004121-47-2013-8-19-0055. Fonte: <http://www.saesadvogados.com.br/2016/10/14/reviravolta-no-mecanismo-de-compensacao-ambiental-fluminense/> . Acesso em 31/8/2017.

não estava pronta para o severo baque sofrido pelo ente estadual fluminense durante a crise de 2015-2017.

Ainda assim, é importante compreender o panorama geral da política ambiental fluminense para se entender a importância do ICMS-E neste cenário. A seguir, serão apresentados os principais instrumentos de políticas ambientais no estado do Rio de Janeiro vigentes no período 2015-2017, com suas fontes normativas principais. Não se pretende esgotar todos os instrumentos de política estadual – apenas apresentar um panorama dos principais deles, de modo a se compreender o contexto geral da agenda ambiental no período mais recente da execução do ICMS-E. No quadro, elaborado com base na classificação proposta por Moura (2016b), a legenda representa o seguinte: CC: comando e controle; IE: instrumentos econômicos; II: Instrumentos de Informação; IVC: Instrumentos Voluntários e de Cooperação. Segue o quadro:

**Quadro 7: Síntese dos Instrumentos das Políticas Ambientais do Estado do Rio de Janeiro (cenário atual – 2015-2017)**

Instrumentos das políticas públicas ambientais do Estado do Rio de Janeiro			
Área	Instrumento	Tipologia	Fonte Normativa
Recursos Hídricos	Plano Estadual de Recursos Hídricos	C e C	Lei estadual 3239/99
	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI)	IE	Lei federal 9433/97; Lei estadual 3239/99; decreto estadual 35.724/04
	Cobrança pelo uso de recursos hídricos	IE	Lei federal 9433/97 e Lei estadual 3239/99
	Planos de Bacia	C e C	Lei federal 9433/97 e Lei estadual 3239/99
	Outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos	IE	Lei federal 9433/97 e Lei estadual 3239/99
	Enquadramento dos corpos d'água em classes	C e C	Lei federal 9433/97 e Lei estadual 3239/99
	Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos (PROHIDRO)	C e C	Decreto estadual 42.025/2011
	Programa Estadual de Pagamento por Serviços ambientais (PRO-PSA)	IE	Decreto estadual 42.025/2011
	Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos	II	Lei federal 9433/97 e Lei estadual 3239/99
	Programa de Consolidação do Pacto Nacional das Águas (PROGESTÃO)	IVC e IE	Decreto estadual 44.445/13
	ICMS-E	IE	Lei estadual 5.100/2007 e decreto 41.844/09
	Rede de Monitoramento Hidrometeorológico	II	Sem fonte identificada
Pacto Pelas Águas	IVC	Sem fonte identificada	
Áreas Protegidas	Unidades de Proteção Integral estaduais	C e C	Lei federal 9985/2000
	Unidades de Uso Sustentável estadual	C e C	Lei federal 9985/2000
	Plano de Manejo das Ucs estaduais	C e C	Decreto federal 4340/2002
	Taxa de Visitação das Ucs estaduais	IE	Lei federal 9985/2000
	Compensação Ambiental e Fundo da Mata Atlântica (FMA)	IE	Decretos federais 4340/02 e 6848/09; leis estaduais 6.572/13 e 7.061/15; e Resolução SEA 127/2015
	Programa estadual de Pagamento por Serviços ambientais (PRO-PSA)	IE	Decreto estadual 42.029/2011
	ICMS-E	IE	Lei estadual 5.100/2007 e decreto estadual 41.844/09
	Estradas-Parque	C e C	Decreto estadual 40.979/07
	Concessão Florestal	IE	Lei federal 6938/81
	Servidão Ambiental	IE	Lei federal 6938/81

	Cota de Reserva Ambiental (CRA)	IE	Lei federal 12.651/2012
	Banco de Dados Espaciais (BDE)	II	Sem fonte identificada
Proteção da biodiversidade	Cadastro Ambiental Rural	II	Lei federal 12.651/2012 e decreto estadual 44.512/2013
	Banco Público de Áreas para Restauração (BANPAR)	IVC	Lei estadual 12.651/2012 e resolução inea 140/2016
	Programa de Regularização Ambiental e a Reserva Legal	C e C	Decreto estadual 44.512/2013
	Área de Preservação Permanente	C e C	Lei federal 12.651/2012
	Área de Proteção Ambiental	C e C	Lei federal 12.651/2012
	Zoneamento Econômico Ecológico	II	Lei federal 6938/81 e Lei federal 12.651/12 e decreto federal 4297/2002
	Zoneamento Econômico Ecológico Costeiro	II	Lei federal 6938/81 e 7661/88 e decreto federal 5300/04
	Abrace Essas Dez	C e C	Sem fonte identificada
Resíduos Sólidos	Plano Estadual de Resíduos Sólidos	C e C	Lei federal 12.305/2010 e lei estadual 4191/2003
	Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios (PSAM)	C e C	Lei estadual 4191/2003 e decreto estadual nº 42.931/2011
	Programa Limpa Rio	C e C	Lei estadual 4191/2003
	ICMS-E	IE	Lei estadual 5.100/2007 e decreto estadual 41.844/09
	Certificação ambiental de produtos e serviços	II	lei estadual 4191/2003
	Auditorias ambientais	C e C	lei estadual 4191/2003
	Termos de Compromisso e ajustamento de conduta	IVC	lei estadual 4191/2003
	Educação Ambiental	II	lei estadual 4191/2003
	Sistemas de informação sobre resíduos sólidos	II	lei estadual 4191/2003
	Programa de reciclagem em órgãos públicos (A3P)	C e C	lei estadual 4191/2003
	Programa de Compras Públicas Sustentáveis	C e C	lei estadual 4191/2003
Programa de incentivo à adoção de sistemas de gestão ambiental pelas empresas e órgãos públicos	C e C	lei estadual 4191/2003	
Programa de logística reversa	C e C	lei estadual 4191/2003 e lei estadual 6805/2014	
Combate à poluição e degradação	Licença Ambiental	C e C	Lei federal 6938/81 e Lei Complementar 140/2011 e Resolução CONAMA 237/97 e decreto-lei estadual 163/77 e decreto estadual 42.159/09 e decreto estadual 44.280/2014
	Certificado Ambiental	C e C	
	Autorização Ambiental	C e C	
	Certidão Ambiental	C e C	
	EIA/RIMA	C e C	

ção ambiental			e Resolução CONEMA 42/2011
	Outorga de Recursos Hídricos	C e C	decreto estadual 42.159/09 e decreto estadual 44.280/2014
	Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras (CTF-APP)	C e C	lei federal 6938/81 e lei federal 10.165/2001 e leis estaduais 5438/09 e 5629/10
	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)	IE	lei federal 6938/81 e lei federal 10.165/2001 e leis estaduais 5438/09 e 5629/10
	Ressarcimento dos custos dos procedimentos de emissão, renovação ou averbação de licenças ambientais	IE	Decreto estadual 44.280/2014
	Batalhão de Polícia Ambiental Militar	C e C	Sem fonte identificada
	Rede de Monitoramento Hidrometeorológico	II	Sem fonte identificada
	Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar	II	Sem fonte identificada
	Projeto Olho no Verde	C e C	Sem fonte identificada
	Programa Linha Verde	C e C	Sem fonte identificada
	Unidades de Policiamento Ambiental	C e C	Sem fonte identificada
	Programa de Combate aos Crimes Ambientais	C e C	Sem fonte identificada
			Sem fonte identificada
Mudança Climática	Plano Estadual de Mudanças do Clima	C e C	Lei estadual 5690/2010 e decreto 43.216/2011
	Fórum Rio de Mudanças Climáticas	C e C	Lei estadual 5690/2010 e decreto 43.216/2011
	Cadastro Estadual de Emissões de Carbono	II	Lei estadual 5690/2010 e decreto 43.216/2011
	Cadastro Estadual de Sumidouros	II	Lei estadual 5690/2010
	Estimativas Anuais de Emissões de GEE	II	Lei estadual 5690/2010 e decreto 43.216/2011
	Sistema Estadual de Informações Sobre Mudança do Clima	II	Lei estadual 5690/2010
	Zoneamento Econômico Ecológico	C e C	Lei estadual 5690/2010 e decreto 43.216/2011
	Inventário Florestal Estadual	II	Lei estadual 5690/2010
	Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM)	IE	Leis estaduais 1.060/86, 3.520/00, 4.143/03 e 5690/2010; decreto 43.216/2011 e art. 262 da Constituição Estadual
Rede de Monitoramento Hidrometeorológico	II	Sem fonte identificada	
Sistema de Alerta de Cheias	II	Sem fonte identificada	
Coopera	Consórcios Públicos	IVC	Lei Complementar 140/2011

-ção entre estado e município	Convênios, acordos de cooperação técnica e outros acordos similares	IVC	Lei Complementar 140/2011
	Delegação de atribuições e da execução de ações administrativas	IVC	Lei Complementar 140/2011
	ICMS-E	IE	Lei estadual 5.100/2007 e decreto 41.844/09
Educação Ambient al	Educação ambiental no ensino formal	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Educação ambiental não formal	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Capacitação de recursos Humanos	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Produção e divulgação de material educativo	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Mobilização social	IVC	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Gestão da informação ambiental	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99
	Monitoramento, supervisão e avaliação das ações	II	Lei federal 9795/99 e lei estadual 3325/99

Fonte: Elaboração própria, com base em informações da SEA e do INEA

Como se observa no quadro, alguns instrumentos fazem parte de diferentes políticas setoriais ambientais. O ICMS-E é um destes casos, uma vez que seus critérios se inserem tanto na agenda de recursos hídricos, quanto na de áreas protegidas como na de resíduos sólidos. Embora o ICMS-E não conste das legislações setoriais que disciplinam estas políticas (Política Estadual de Recursos Hídricos, Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, Política Estadual de Resíduos Sólidos), em razão do desenho dos seus critérios de pontuação, ele pode funcionar como instrumento destas três áreas de políticas públicas. Os efeitos de sua atuação nestas agendas serão discutidos mais detalhadamente na seção 5 deste trabalho.

O panorama realizado até aqui ajuda a situar o ICMS-E no “cardápio” de políticas ambientais estaduais. Para entender melhor a integração entre as políticas, será realizada, na próxima seção, uma breve síntese de como as três principais agendas pontuadas pelo ICMS-E (áreas protegidas, recursos hídricos e resíduos sólidos) foram consideradas relevantes para a política estadual de ambiente e como o ICMS-E aparece sendo referido a elas. Um esclarecimento importante: o ICMS-E possui dois subcritérios

relativos aos recursos hídricos: tratamento de esgoto, que pontua o tema da qualidade da água; e mananciais de abastecimento, que pontua o tema quantidade de água (os subcritérios do ICMS-E foram detalhados na seção 3 deste texto). Na prática, é muito difícil dissociar qualidade de quantidade (embora existam instrumentos e políticas públicas focadas tanto em qualidade como em quantidade, pois em geral são temas sinérgicos), por isso serão tratados em conjunto na análise de políticas e instrumentos a ser realizada a seguir.

#### 4.4. ÁREAS PROTEGIDAS, RECURSOS HÍDRICOS E RESÍDUOS SÓLIDOS: 3 TEMAS FUNDAMENTAIS PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE AMBIENTE

Conforme se viu no Quadro 7, os temas “áreas protegidas”, “recursos hídricos” e “resíduos sólidos” possuem diversos instrumentos da política ambiental estadual já implementados, sendo que o ICMS-E se coloca como instrumento econômico utilizado para as três agendas. Para confirmar a importância destes temas para a política ambiental fluminense, serão analisadas nesta seção os Planos Plurianuais (PPA) do estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2019, de forma a se identificar se estes temas foram de fato considerados relevantes pelo ente estadual.

Antes de prosseguir, uma breve explicação sobre o PPA. Segundo informação constante na Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro<sup>24</sup>, o PPA é “o instrumento básico de planejamento público que explicita de forma detalhada a programação do governo, indicando os objetivos estratégicos, os programas, as ações, os bens e serviços que serão alvo dos esforços do governo no seu período de vigência”. Na qualidade de instrumento definido pela Constituição Federal de 1988, art. 165, e pela Constituição Estadual de 1989, art. 209, o PPA “sintetiza o esforço da administração estadual em planejar sua atuação, comprometida com a geração de resultados e com o alcance do equilíbrio fiscal, tornando públicas as informações referentes à administração estadual, dando maior transparência à aplicação de recursos públicos e visibilidade às ações do governo e aos resultados obtidos”. Dessa forma, o

---

<sup>24</sup> Informação constante em: <http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=780597>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

PPA ajuda a identificar o que o governo estadual considerou como prioritário e relevante para a produção de bens e serviços públicos no quadriênio destacado.

Por esse motivo, analisaram-se os programas e ações ambientais constantes dos três últimos PPAs do estado do Rio de Janeiro (ciclo 2008-2011, ciclo 2012-2015 e ciclo 2016-2019), de forma a se perceber a importância destes 3 temas da política ambiental dentro do planejamento público estadual.

No PPA do ciclo 2008-2011, foram identificados 18 programas e 43 ações relativos à temática ambiental (um esclarecimento importante: segundo o Manual de Elaboração do PPA do Ministério do Planejamento e Orçamento<sup>25</sup>, programas são “instrumentos de organização que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema ou aproveitar uma oportunidade”; já ações são “instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentárias ou não-orçamentárias”. Para esta análise foram escolhidas apenas as ações orçamentárias, uma vez que as ações não-orçamentárias são aquelas que não demandam recursos do orçamento geral do estado, sendo, em regra, pouco representativas do que o estado efetivamente se propõe a fazer com os recursos que arrecada). Destas 43 ações, 33 foram destinadas aos três temas da política ambiental pontuados pelo ICMS-E (agendas verde, azul e marrom: áreas protegidas, recursos hídricos e qualidade da água e destinação de resíduos sólidos) – ou seja, 77% das ações ambientais do PPA se referiram a estes 3 temas, conforme se pode observar no quadro abaixo (as ações ambientais destes três temas foram destacadas em azul):

#### **Quadro 8: Programas e Ações da Área Ambiental no PPA 2008-2011**

<b>Área de Resultado: 07 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL</b>
<b>Programa: 0017 SANEAMENTO BÁSICO E URBANIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>Unidade Executora: 0741 Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro</b>
<b>AÇÃO: 1044 Infra-estrutura Urbana e Saneamento Básico em Comunidades de Baixa Renda</b>
<b>AÇÃO: 3122 Execução de Obras Cíveis e Urbanização</b>

<sup>25</sup> Informação constante em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/173/arquivos/173\\_08122008043515.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/173/arquivos/173_08122008043515.pdf). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

AÇÃO: 3124 Apoio aos Municípios
Programa: 0018 IMPLANT DE SIST DE ÁGUA E ESGOTO NAS BACIAS CONTRIBUINTES À BAÍA DA GUANABARA
AÇÃO: 1606 Saneamento Básico no Entorno da Baía de Guanabara e Região Metropolitana - PAC (Estratégico)
Unidade Executora: Secretaria de Estado de Obras
AÇÃO: 1026 Saneamento nas Bacias do Entorno da Baía de Guanabara
Unidade Executora: 0771 Companhia Estadual de Águas e Esgotos
Programa: 0019 SANEAMENTO NA REGIÃO DAS PRAIAS OCEÂNICAS
AÇÃO: 1610 Esgotamento Sanitário na Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá (Estratégico)
Unidade Executora: 0771 Companhia Estadual de Águas e Esgotos
AÇÃO: 1036 Ampliação e Melhoria das Bacias do Município do Rio de Janeiro
Unidade Executora: 0771 Companhia Estadual de Águas e Esgotos
Programa: 0020 AMPLIAÇÃO E MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA RMRJ
Unidade Executora: 0701 Secretaria de Estado de Obras
AÇÃO: 1607 Ampliação do Abastecimento de Água na Baixada Fluminense e São Gonçalo - PAC (Estratégico)
AÇÃO: 1608 Melhoria de Produção no Parque de Tratamento Guandu - PAC (Estratégico)
Unidade Executora: 0771 Companhia Estadual de Águas e Esgotos
AÇÃO: 1041 Ampliação e Melhoria do Abastecimento de Água da RMRJ
Programa: 0021 ATENDIMENTO À DEMANDA DE SANEAMENTO NO INTERIOR
Unidade Executora: 0771 Companhia Estadual de Águas e Esgotos
AÇÃO: 5352 Implantação e Ampliação dos Sistemas de Saneamento no Interior
AÇÃO: 7145 Ações de Saneamento Básico
Programa: 0023 POLÍTICA AMBIENTAL DA CEDAE
Unidade Executora: 0771 Companhia Estadual de Águas e Esgotos
AÇÃO: 1045 Implantação da Política Institucional de Meio Ambiente na CEDAE
Programa: 0075 REFORMA DO SISTEMA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E IMPLANTAÇÃO DO INEA
Unidade Executora: 0751 Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro
AÇÃO: 1532 Acreditação Internacional e Auto- Sustentabilidade dos Laboratórios da FEEMA
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1571 Estruturação do Instituto Estadual do Ambiente - INEA
AÇÃO: 1530 Estruturação das Agências Regionais do INEA

Programa: 0076 RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREAS DEGRADADAS E EMERGÊNCIAS AMBIENTAIS
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1553 Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Guandu - APA Guandu
AÇÃO: 1554 Preservação Ambiental e Prevenção de Calamidades
AÇÃO: 1555 Projetos Diferenciados de Saneamento Ambiental
Programa: 0077 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E INDUSTRIAIS
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1546 Gestão das Unidades de Destinação Final dos Resíduos Sólidos
AÇÃO: 1547 Gestão de Resíduos Industriais
Programa: 0078 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E CONTROLE DE INUNDAÇÕES
Unidade Executora: 1971 Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
AÇÃO: 1618 Projeto Bacia dos Rios Iguaçu/Sarapuí - PAC (Estratégico)
Unidade Executora: 2443 Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
AÇÃO: 1534 Projeto Iguaçu - PAC (Estratégico)
Unidade Executora: 2463 Fundo Estadual de Recursos Hídricos
AÇÃO: 1097 Gestão de Bacias Hidrográficas
AÇÃO: 1536 Recuperação Ambiental e Saneamento de Bacias Hidrográficas
AÇÃO: 1535 Elaboração de Planos de Recursos Hídricos
Programa: 0079 MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL DAS BAÍAS DA GUANABARA E DE SEPETIBA
Unidade Executora: 2443 Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
AÇÃO: 1538 Projeto de Recuperação, Dragagem e Revitalização das Praias de Sepetiba (Estratégico)
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1548 Qualidade Ambiental da Baía de Guanabara
AÇÃO: 1549 Qualidade Ambiental da Baía de Sepetiba
Programa: 0080 GESTÃO AMBIENTAL DE SISTEMAS COSTEIROS E LAGUNARES
Unidade Executora: 2443 Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
AÇÃO: 1537 Recuperação, Conservação e Revitalização de Sistemas Costeiros e Lagunares
AÇÃO: 1539 Prevenção e Controle Ambiental de Inundações
Programa: 0081 FUNDOS E INVESTIMENTOS AMBIENTAIS
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1550 Estruturação de Fundos e Investimentos Ambientais
AÇÃO: 1551 Projeto FECAM
Programa: 0082 PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E GESTÃO DE UNIDADES DE

<b>CONSERVAÇÃO</b>
Unidade Executora: 2442 Fundação Instituto Estadual de Florestas
AÇÃO: 1574 Consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC
AÇÃO: 1575 Programa de Proteção da Mata Atlântica - PPMA
AÇÃO: 1576 Fiscalização e Combate a Incêndios Florestais
AÇÃO: 1578 Fomento à Implantação de Corredores Ecológicos
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1543 Implantação do ICMS Ecológico
<b>Programa: 0083 INSTRUMENTOS DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL</b>
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1562 Modernização do Licenciamento Ambiental
AÇÃO: 1563 Zoneamento Ecológico-Econômico
AÇÃO: 1564 Sistema de Informação Ambiental do ERJ
AÇÃO: 1565 Avaliação Ambiental Estratégica na Formulação de Políticas Públicas Setoriais
Unidade Executora: 2441 Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
AÇÃO: 1526 Monitoramento da Qualidade Ambiental
AÇÃO: 1527 Integração dos Municípios no Sistema de Gestão Ambiental
AÇÃO: 1528 Sistema de Gerenciamento Ambiental de Agrotóxicos
AÇÃO: 1540 Informatização do Acervo Técnico da SERLA
AÇÃO: 2277 Controle Ambiental
<b>Programa: 0084 - RECURSOS ATMOSFÉRICOS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>
Unidade Executora: 2441 Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
AÇÃO: 1533 Implantação do Centro de Referência Veicular
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1545 Plano de Combate e Adaptação do Estado às Mudanças Climáticas Globais - MCG
<b>Programa: 0085 EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO AMBIENTAL E AGENDA 21</b>
Unidade Executora: 2401 Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1557 Agenda 21 Escolar: Formando Elos de Cidadania
AÇÃO: 1558 Agenda 21
Unidade Executora: 2443 Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
AÇÃO: 1541 Mobilização e Educação Ambiental
Unidade Executora: 2441 Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
AÇÃO: 1529 Educação Ambiental para Condutores de Veículos Automotores
<b>Programa: 0086 - DESENVOLVIMENTO E MANEJO DE FLORESTAS</b>
Unidade Executora: 2442 Fundação Instituto Estadual de Florestas
AÇÃO: 1572 Gestão e Controle Florestal
AÇÃO: 1573 Produção de Mudas e Sementes Florestais

Fonte: Elaboração própria com base em informações da SEFAZ

Algumas informações relevantes podem ser extraídas do quadro. Em primeiro lugar, as ações foram planejadas antes da criação do INEA (inclusive o Programa 0075 se compõe de ações especificamente destinadas para a criação do INEA), por isso há referências às antigas Fundações Públicas (IEF, FEEMA, SERLA). Ainda, observam-se que outras instituições públicas, além das três OEMAS, como atores responsáveis pelos Programas destacados, como a Companhia de Saneamento estadual (CEDAE), Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB), Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) e Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (DER-RJ), reforçando o que se falou na seção 2.2.1 de que a política ambiental é implementada por uma pluralidade de atores – sendo que alguns deles não são pertencentes à área ambiental.

Em segundo lugar, é importante destacar o peso das ações relativas à destinação de resíduos sólidos dentro da agenda de sustentabilidade ambiental estadual. Quase a metade das ações (20 das 43 ações) referem-se diretamente a este tema, sendo que muitas delas recebem recursos do governo federal (PAC) e são consideradas estratégicas.

Por fim, é importante destacar que existe uma ação especificamente destinada para a implementação do ICMS-E (AÇÃO: 1543 Implantação do ICMS Ecológico) e que curiosamente está inserido dentro do Programa 0082 - Preservação da Biodiversidade e Gestão e Unidades de Conservação. Ainda, o produto designado para cumprimento desta ação (ou seja, o bem ou serviço que foi efetivamente ofertado pelo estado) foi: “Municípios capacitados para implantação do ICMS Ecológico”, o que é um indício da articulação que o ente estadual precisou realizar com as municipalidades fluminenses para poder implementar um instrumento da sua política ambiental.

Já no PPA do ciclo 2012 – 2015, logo no texto introdutório encontra-se a seguinte menção ao ICMS-E:

Na política ambiental, destacam-se no Estado temas que são enfrentados em todas as suas regiões, como a estruturação do Sistema de Gestão Ambiental e o ICMS Ecológico, que incentiva os municípios a criar seus Sistemas

Ou seja, o próprio estado reconhece que o ICMS-E tem como objetivo incentivar os municípios a criar suas próprias políticas ambientais, fazendo ressonância com a justificativa apresentada pelo Poder Executivo na Justificativa do Projeto de Lei 384/2007, que criou o ICMS-E no Rio de Janeiro (conforme se discutiu na seção 3). Ainda no PPA do ciclo 2012-2015, são apontados os indicadores sociais pelos quais a ação estatal na área ambiental foi pautada para este quadriênio. Na lista de indicadores, novamente o ICMS-E é mencionado:

- População servida por sistema de coleta e tratamento de esgoto. Fonte: SEA (ICMS Ecológico e Pacto pelo Saneamento) e Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE;
- Lixões desativados e remediados. Fonte: SEA - CEPERJ (ICMS Ecológico e Pacto pelo Saneamento);
- Aterros Sanitários construídos. Fonte: SEA - CEPERJ (ICMS Ecológico e Pacto pelo Saneamento);
- Índice de Qualidade da Água. Fonte: INEA – Gerência de Qualidade da Água;
- Área do Estado com cobertura florestal. Fonte: INEA – Gerência de Geoprocessamento;
- Áreas abrangidas por Unidades de Conservação. Fonte: INEA – Gerência de Geoprocessamento;
- Índice de Qualidade do Ar. Fonte: INEA – Gerência de Qualidade do Ar;
- Níveis per capita de emissão de carbono. Fonte: SEA – Subsecretaria de Economia Verde;
- Tempo médio de emissão de licenças. Fonte: INEA – Diretoria de Licenciamento Ambiental;
- População removida de áreas de risco ambiental. Fonte: INEA – Diretoria de Recuperação Ambiental;
- Corpos d'água desassoreados e recuperados – Fonte SEA/INEA. (PPA do ciclo 2012-2015)

Verifica-se, portanto, que o ICMS-E foi utilizado como indicador em três aspectos da gestão de resíduos sólidos, demonstrando a importância que o ICMS-E possui para este tema da política ambiental estadual.

Por fim, na análise das ações orçamentárias designadas para área ambiental, foram encontrados 11 programas e 47 ações, das quais 22 foram destinadas aos três temas da política ambiental pontuados pelo ICMS-E (áreas protegidas, recursos hídricos e qualidade da água e destinação de resíduos sólidos) – ou seja, 47% das ações

ambientais do PPA se referiram a estes 3 temas, conforme se pode observar no quadro abaixo (as ações ambientais destes três temas foram destacadas em azul):

**Quadro 9: Programas e Ações da Área Ambiental no PPA 2012-2015**

PPA 2012_2015
Programa: 0156 - PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - PRODETUR - RIO DE JANEIRO
Unidade Gestora: 4301 - Secretaria de Estado de Turismo
AÇÃO: 1668 Gestão Ambiental de Interesse Turístico - PRODETUR - RJ
Programa: 0162 - PACTO PELO SANEAMENTO
Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1000 Rio Mais Limpo
AÇÃO: 1009 Lixo Zero - FECAM
AÇÃO: 1030 Lixo Zero
AÇÃO: 1102 Saneamento Ambiental nos Municípios do entorno da Baía de Guanabara
AÇÃO: 1540 Saneamento Ambiental da Bacia da Baía de Sepetiba
AÇÃO: 1541 Saneamento Ambiental da Bacia da Baía de Sepetiba-FECAM
AÇÃO: 1554 Projeto Saneamento PAC/RJ - FECAM
AÇÃO: 1642 Projeto de Saneamento Ambiental
AÇÃO: 3537 Projeto Saneamento - PAC-RJ
Programa: 0275 - PACTO PELA PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1044 Desenv. e Implem. de Instrumentos de Conserv. da Biodiversidade e das Florestas
AÇÃO: 1572 Gestão e Controle Florestal
AÇÃO: 1575 Programa de Proteção da Mata Atlântica - PPMA
AÇÃO: 2117 Preservação da Biodiversidade
Programa: 0290 - SANEAMENTO BÁSICO
Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1518 Abastecimento de Água - PAC/FECAM
AÇÃO: 1522 Esgotamento Sanitário - PAC/FECAM
Programa: 0409 - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL
Unidade Gestora: 2432 - Instituto Estadual do Ambiente - INEA
AÇÃO: 1095 Fortalecimento Institucional

Programa: 0410 - GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS
Unidade Gestora: 2432 - Instituto Estadual do Ambiente - INEA
AÇÃO: 1097 Gestão de Bacias Hidrográficas
AÇÃO: 4042 Operação e Análise Dados da Rede Hidrometeorológica
Programa: 0411 - ECONOMIA VERDE E BAIXO CARBONO
Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 2865 Programa de Reaproveitamento de Óleo Vegetal do ERJ - PROVE
AÇÃO: 3667 Implementação do Plano Mudança do Clima
AÇÃO: 3668 Implementação do Plano de Economia Verde
AÇÃO: 3669 Geração de emprego e renda em comunidades assistidas por UPPs - Comunidade Verde
AÇÃO: 3676 Jogos Limpos 2016
Programa: 0413 - CONTROLE DE INUNDAÇÕES E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS
Unidade Gestora: 2432 - Instituto Estadual do Ambiente - INEA
AÇÃO: 1010 Projeto Iguaçu - PAC-RJ/FECAM
AÇÃO: 1067 Recuperação de Infraestrutura Hidráulica da Baixada Campista - PAC-RJ/FECAM
AÇÃO: 1070 Recuperação de Infraestrutura Hidráulica da Baixada Campista - PAC-RJ
AÇÃO: 1534 Projeto Iguaçu - PAC-RJ
AÇÃO: 1539 Prevenção e Controle Ambiental de Inundações
AÇÃO: 1555 Projeto de Macrodrenagem PAC - RJ - FECAM
AÇÃO: 3536 Projeto Macrodrenagem - PAC-RJ
AÇÃO: 3672 Drenagem da Bacia do Rio Imboáçu - PAC - RJ
Programa: 0414 - ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E COMUNICAÇÃO AMBIENTAL
Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1089 Fortalecimento dos Mecanismos de Articulação Institucional
AÇÃO: 2132 Articulação Institucional para o Desenvolvimento Sustentável
AÇÃO: 3665 Plano de Comunicação Ambiental para o Rio+20, Copa 2014 e Olimpíadas 2016
AÇÃO: 1058 Implementação de Educação Ambiental
AÇÃO: 1063 Capacitação em Gestão Participativa
AÇÃO: 1529 Educação Ambiental para Condutores de Veículos Automotores
AÇÃO: 2872 Educação Ambiental no Estado
Programa: 0417 - MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE
Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente
AÇÃO: 1057 Aprimoramento de Informação e de Instrumentos de Planejamento e Gestão Ambiental

AÇÃO: 1101 Aprimoramento dos Sistemas de Gestão Ambiental
AÇÃO: 1526 Monitoramento da Qualidade Ambiental
AÇÃO: 1532 Acreditação Internacional e Auto-Sustentabilidade dos Laboratórios do INEA
AÇÃO: 1533 Implantação do Centro de Referência Veicular
AÇÃO: 1551 Projetos a Cargo do FECAM
AÇÃO: 2277 Controle Ambiental
<b>Programa: 0421 - PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DOS MUNIC DO ENTORNO DA BAÍA DE GUANABARA-PSAM</b>
<b>Unidade Gestora: 2401 - Secretaria de Estado do Ambiente</b>
<b>AÇÃO: 3651 Saneamento Ambiental nos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara - FECAM</b>

Fonte: Elaboração própria com base em informações da SEFAZ

Algumas informações relevantes podem ser extraídas do quadro. Em primeiro lugar, as ações relativas à gestão de resíduos sólidos permanecem sendo a maioria (16 das 47 ações, ou seja, 34% do total), e demonstram continuidade, já que algumas delas foram herdadas do PPA de 2008-2011 (especialmente aquelas relativas ao PAC), e aperfeiçoamento destas ações, uma vez que o Pacto Pelo Saneamento (já mencionado em seção anterior) aparece contendo 9 ações. Em segundo lugar, aparecem aqui ações ligadas aos eventos internacionais sediados pelo estado durante este período (ação 3665 Plano de Comunicação Ambiental para o Rio+20, Copa 2014 e Olimpíadas 2016 e ação 3676 Jogos Limpos 2016), demonstrando que tanto a Copa como as Olimpíadas impactaram também as políticas ambientais fluminenses. Por fim, na ação 1057 – Aprimoramento de Informação e de Instrumentos de Planejamento e Gestão Ambiental, um dos produtos é “Sistema de Informação Municipal para Gerenciamento do ICMS Ecológico elaborado e implantado”. Ou seja, para que o ICMS-E fosse implementado, foi necessário que o poder público estadual não apenas criasse o arcabouço normativo, mas também implementasse um sistema de gerenciamento adequado para controlar sua aplicação e atualizá-lo.

Já no PPA do ciclo 2016 – 2019 (que é o ciclo de planejamento atualmente vigente), destaca-se a ênfase sobre a disponibilidade de água – que pouco havia aparecido nas edições anteriores do PPA. Este foco se deu em razão dos conflitos decorrentes da crise hídrica ocorrida na bacia do Paraíba do Sul durante os anos de 2014

a 2016 – cujos efeitos ainda estavam frescos durante o período de elaboração deste PPA. No texto introdutório, destaca-se o seguinte:

Um primeiro ponto a destacar se relaciona à segurança hídrica. A baixa disponibilidade hídrica qualitativa, sobretudo na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que depende das águas transpostas do rio Paraíba do Sul, o elevado grau de deterioração e comprometimento dos mananciais de abastecimento, o acirramento de conflitos pelo uso da água, a crescente limitação para utilização de novos mananciais e a ocorrência de eventos extremos, atribuídos aos fenômenos climáticos (escassez hídrica e inundações), exigem ações urgentes do poder público.

Nesse sentido, em consonância com o Plano Nacional de Segurança Hídrica o Governo vem atuando por meio seus projetos a propiciar a melhoria da disponibilidade de água de forma quantitativa, qualitativa e ambiental adequadas, capaz de promover o fortalecimento do Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos e garantir o abastecimento humano. Com a construção da Estação de Tratamento de Água do Novo Guandu e a implantação de novas ligações, a cobertura de domicílios com acesso à rede geral de água da CEDAE na Baixada Fluminense e na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro deve aumentar de 63% para 90% até 2018. (PPA 2016-2019, pp. 30-31)

Também se identificou no PPA do ciclo 2016-2019 a preocupação de se incluir os municípios nos programas e ações sobre a gestão de resíduos sólidos, conforme se verifica do trecho destacado a seguir:

No que se refere à Baía de Guanabara, as iniciativas visam promover a sua melhoria ambiental de forma estruturante. Para atingir esse objetivo, a Secretaria do Ambiente (SEA) passou a atuar em quatro frentes de forma conjunta: a implantação e melhoria dos sistemas de esgotamento sanitário dos municípios do entorno da Baía de Guanabara; o fortalecimento da sua governança por meio de um novo modelo de Agência; retirada do lixo flutuante no espelho d'água através de técnicas gerenciadas que otimizam a contenção e a coleta – Eco barcos e Eco barreiras; e medidas voltadas à educação ambiental.

Nesta direção, a SEA executa iniciativas que contribuem para fortalecer e ampliar as políticas de saneamento, propiciando maior cobertura do sistema de coleta e tratamento de esgoto, bem como o aperfeiçoamento da gestão dos resíduos sólidos, cujas ações são orientadas pela Lei Estadual no 4.191/03, que estabeleceu a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e pelos Decretos Estaduais no 41.084/07 e no 42.930/11, que estabeleceram o Programa Estadual Pacto pelo Saneamento. Sobre a gestão dos resíduos sólidos, a SEA atua principalmente no apoio aos municípios para manejo adequado dos resíduos sólidos, através de convênios para a elaboração de planos municipais de saneamento, contratos de rateio, apoio técnico, e com a inclusão sócio-produtiva dos catadores. (PPA 2016-2019, pp. 31)

Observa-se que a gestão de resíduos sólidos permanece como tema estruturante da política ambiental estadual, destacando-se a necessidade de integração do estado com os municípios para o aperfeiçoamento da gestão dos resíduos sólidos.

Na análise das ações orçamentárias designadas para área ambiental, foram encontrados 8 programas e 32 ações, das quais 22 foram destinadas aos três temas da política ambiental pontuados pelo ICMS-E (áreas protegidas, recursos hídricos e qualidade da água e destinação de resíduos sólidos) – ou seja, 69% das ações ambientais do PPA se referiram a estes 3 temas, conforme se pode observar no quadro abaixo (as ações ambientais destes três temas foram destacadas em azul):

**Quadro 10: Programas e Ações da Área Ambiental no PPA 2016-2019**

PPA 2016-2019
Programa: 0162 - PACTO PELO SANEAMENTO
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:1197 - Saneamento nas Bacias da Baía de Guanabara
AÇÃO:1198 - Ampliação do Esgotamento Sanitário da Zona Oeste
AÇÃO:5361 - Inserção de Cooperativas na Rede de Comercialização
AÇÃO:5453 - Implantação de Sistemas de Tratamento de Esgoto
AÇÃO:5454 - Gestão de Resíduos Sólidos
AÇÃO:5462 - Intervenções em Saneamento Ambiental
Programa: 0190 - AMPLIAÇÃO DA SEGURANÇA HÍDRICA
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:3936 - Execução de Obras de Controle de Cheias - Rios Muriaé e Pomba
AÇÃO:5389 - Operação e Análise dos Dados da Rede Hidrometeorológica
AÇÃO:5409 - Desenvolvimento de Estudos para Prevenção de Inundações e Escassez de Água
AÇÃO:5410 - Realização de Intervenções para Mitigação de Inundações
AÇÃO:5455 - Melhoria da Infraestrutura Hidráulica dos Corpos Hídricos
AÇÃO:5456 - Implementação e Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos
AÇÃO:5457 - Fortalecimento da Gestão Participativa das Águas
Programa: 0191 - PRÓ UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:5386 - Ampliação da Atuação de UPAMs em Unidades de Conservação
AÇÃO:5399 - Implantação e Modernização da Gestão de Unidades de Conservação

Programa: 0192 - BAÍA VIVA
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:1016 - Retirada do Lixo Flutuante da Baía de Guanabara
AÇÃO:1102 - Saneamento Ambiental nos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara
AÇÃO:5376 - Criação do Novo Modelo de Governança e Gestão da Baía de Guanabara
Programa: 0193 - MODERNIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:1526 - Monitoramento da Qualidade Ambiental
AÇÃO:2906 - Integração dos Municípios no Sistema de Gestão Ambiental
AÇÃO:3921 - Implementação do Rio + Sustentável
AÇÃO:5384 - Implantação do Processo Administrativo Digital de Licenciamento Ambiental
AÇÃO:5452 - Desenvolvimento dos instrumentos de gestão ambiental
AÇÃO:5460 - Construção da Nova Sede
AÇÃO:5461 - Controle da Poluição Veicular
Programa: 0194 - PRÓ MATA ATLÂNTICA
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:5463 - Proteção da Biodiversidade e dos Sistemas Florestais
AÇÃO:5464 - Reconstrução dos Sistemas Florestais
Programa: 0195 - DESPOLUIÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ÁGUAS - ÁGUA LIMPA
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:3935 - Recuperação do Complexo Lagunar da Barra da Tijuca e Jacarepaguá
AÇÃO:5458 - Revitalização das Praias
AÇÃO:5459 - Revitalização dos Corpos Hídricos
Programa: 0415 - EDUCAÇÃO AMBIENTAL E GESTÃO PARTICIPATIVA
Unidade Gestora do Programa: 2401 - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
AÇÃO:1219 - Disseminação da Educação Ambiental e Mecanismos Sociais de Inclusão

Fonte: Elaboração própria com base em informações da SEFAZ

Algumas informações relevantes podem ser extraídas do quadro. Em primeiro lugar, as ações relativas às áreas protegidas parecem se ampliar, uma vez que há 2 programas especificamente destinados para eles – e é a primeira vez que o programa Pró-UC aparece no PPA. O Programa Pró-UC, como se verá na seção 5, é um dos programas que se integram ao ICMS-E. Em segundo lugar, embora o ICMS-E não apareça diretamente neste PPA, um dos aspectos necessários para se construir a base de

dados deste instrumento econômico aparece como produto de uma ações, como é o caso da delimitação de áreas para proteção de mananciais de abastecimento (dentro da ação 5409 - Desenvolvimento de Estudos para Prevenção de Inundações e Escassez de Água), o que demonstra o alinhamento dos critérios do ICMS-E com as ações estratégicas planejadas pelo ente estadual para a sua política ambiental.

Conclui-se apontando que os temas pontuados pelo ICMS-E (áreas protegidas, recursos hídricos e destinação de resíduos sólidos) foram considerados estratégicos pelo ente estadual durante o período analisado (2008 a 2019). No PPA relativo ao período de elaboração e formulação do ICMS-E (2008-2011), ele chegou a constar do PPA como uma medida estratégica da agenda da sustentabilidade ambiental. Em seguida (2002-2015), foi utilizado como indicador na área setorial do saneamento, reiterando a sua importância estratégica para o estado. Por fim, no ciclo mais recente (2016-2019), a estratégia do governo fluminense pareceu ser a de caminhar na direção de desenhar sua política ambiental em conjunto com os municípios, principalmente para a gestão de resíduos sólidos.

Embora os instrumentos de política ambiental discutidos na subseção anterior nem sempre apareçam descritos textualmente no PPA (até pela própria metodologia de construção dos programas e ações do PPA), é importante destacar que eles continuaram a ser implementados e executados pelo Poder Público estadual. O PPA apenas destaca parte do que o ente estadual pretende realizar para aquele período – especialmente aqueles projetos de cunho orçamentário, que precisarão de recursos do Tesouro Estadual para serem implementados. A ausência de menção no PPA não significa que uma política ambiental não exista ou não tenha relevância; contudo, aquilo que se encontra registrado no PPA pode ser considerado como constituinte da agenda estratégica do governo para aquele período. A análise apontou que os temas pontuados pelo ICMS-E – assim como o próprio ICMS-E – apareceram com frequência neste planejamento.

#### 4.5. COMENTÁRIOS

Após a discussão da política ambiental no plano nacional e suas especificidades para a realidade estadual fluminense, identificaram-se alguns aspectos importantes para a pesquisa sobre os efeitos do ICMS-E nos municípios fluminenses. Em primeiro lugar, identificou-se a necessidade de um robusto banco de dados, de uma burocracia técnica bem qualificada e de um aparato jurídico-administrativo que dê suporte à sua execução e atualização ano a ano.

Outra conclusão importante foi a de que identificar os atores, princípios, responsabilidades e instrumentos que a compõem ajuda a melhor compreender os fatores que concorrem a favor (e contra) o bom funcionamento da política ambiental no Brasil. O ICMS-E, como um dos instrumentos desta política, atende a três temas fundamentais da política ambiental (recursos hídricos, áreas protegidas, destinação de resíduos sólidos). Estes temas apareceram com destaque nos Planos Plurianuais fluminenses analisados, sendo que o próprio ICMS Ecológico apareceu como indicador de desempenho dos Programas e Ações relativos ao saneamento básico no período, reforçando a sua utilização como instrumento dessa política estadual.

Por fim, a despeito de o estado do Rio de Janeiro ter sido um dos estados pioneiros na criação de OEMAs, esta institucionalização enfrentou altos e baixos ao longo do tempo, principalmente no que tange à implementação e execução das diferentes agendas ambientais estaduais. Pela perspectiva dos instrumentos econômicos, só se observou uma utilização mais intensiva deles a partir dos anos 2000 – e permanecem sendo atualizados e institucionalizados até o momento da realização desta pesquisa. Ainda, as três áreas da agenda ambiental atendidas pelo ICMS-E embora aparentem ser importantes para a política ambiental estadual, sofreram perdas com a crise econômica vivida pelo estado, especialmente com a diminuição dos projetos e programas que tinham como foco o relacionamento com os municípios. Assim, compreender os efeitos do ICMS Ecológico sobre os municípios fluminenses torna-se ainda mais relevante neste contexto de crise econômica em que estado e municípios ainda se encontram mergulhados. A discussão destes efeitos é o que se realizará na seção a seguir.

## **5. ICMS-E: EFEITOS SOBRE OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES**

### **5.1. INTRODUÇÃO**

Nesta seção serão apresentados os resultados da análise dos efeitos do ICMS-E sobre os municípios fluminenses. Na primeira etapa, discute-se o Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA) do ICMS-E, buscando encontrar indícios de que os municípios foram induzidos a implementar políticas ambientais nas áreas pontuadas. Na segunda etapa, serão realizadas as comparações do ICMS-E com: (i) receitas tributárias municipais próprias; (ii) receitas de transferência voluntária (do estado para os municípios); e (iii) as receitas de transferências obrigatórias (do estado para os municípios). O objetivo é verificar se há evidências de que o ICMS-E é uma fonte de receita representativa para as municipalidades fluminenses. Na terceira etapa da pesquisa, apresenta-se a participação do ICMS-E em relação ao ICMS total repassado para as municipalidades, com a finalidade de se compreender a proporção da parcela ambiental sobre todo o ICMS transferido. Por fim, será debatida a análise das entrevistas com os gestores estaduais e municipais que trabalham ou trabalharam com o ICMS-E, para explorar aspectos da formulação, elaboração, implementação e execução do ICMS-E que ajudem a compreender o seu funcionamento como instrumento de relação intergovernamental entre estado e municípios.

As análises dos dados orçamentários ajudam a identificar indícios dos efeitos do ICMS-E sobre as municipalidades fluminenses, que serão posteriormente cotejados com as entrevistas com os gestores ambientais (estaduais e municipais) além de estudos mais detalhados das políticas públicas dos municípios selecionados para maior aprofundamento das pesquisas. O objetivo destas análises é o de identificar o universo de municípios em que se encontram indícios de que o ICMS-E pode funcionar como instrumento financiador relevante. Neste universo mais restrito é que será realizada a segunda etapa da pesquisa, que é a entrevista com os gestores municipais.

### **5.2. EVOLUÇÃO DA PONTUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS CRITÉRIOS DO IFCA NO PERÍODO 2012-2017**

Conforme já se explicou na seção 4, o percentual correspondente a cada componente no cálculo do IFCA é feito da seguinte forma: 45% para áreas protegidas; 30% para mananciais de abastecimento; e 25% para destinação adequada do lixo. Dentro de cada tema, há uma divisão em dois subcritérios, que são analisados pela SEA/INEA ano a ano com base nas documentações

enviadas pelos municípios. Dessa forma, tem-se um panorama atualizado de como as municipalidades evoluíram nestes 3 temas da agenda ambiental desde a implantação do ICMS-E, formando um ranking ambiental que funciona como uma fotografia do desempenho dos municípios fluminenses nestes 3 eixos.

Para a análise do IFCA empreendida a seguir, utilizaram-se os dados de 2012 a 2017, uma vez que em novembro de 2011 entrou em vigor o decreto estadual 43.284/2011, que permitiu que a exigência de Guarda Municipal Ambiental pudesse ser constituída por contingente oriundo da Guarda Municipal convencional, detalhando a forma como o pré-requisito poderia ser cumprido por parte das municipalidades fluminenses e facilitando parcialmente o modo de adesão ao ICMS-E. Esta exigência da Guarda Ambiental Municipal foi flexibilizada ano a ano, até outubro de 2017 – após este período, os municípios que não apresentassem documentação cumprindo o requisito, passaram a zerar a pontuação do IFCA. Há ainda outro motivo: a Resolução Conjunta SEA-INEA 646/2017 modificou o modo de apresentação das documentações, fazendo com que as posições relativas dos municípios no ranking do ICMS-E possam se modificar em razão do maior rigor exigido pelo ente estadual.

Assim, analisou-se o IFCA no período de 2012 a 2017 e se identificou os municípios que ficaram entre as 10 primeiras posições no ranking em quaisquer destes anos – ou seja, o primeiro decil dos 92 municípios fluminenses (fazendo-se o arredondamento para cima). Explica-se o motivo desta escolha. O IFCA depende da capacidade de os municípios entregarem as documentações comprobatórias organizadas de modo correto e dentro do prazo. Por isso, é importante analisar a série mais longa, pois as dificuldades de apresentação dos documentos no formato exigido não podem ser desprezadas, especialmente se ocorrem mudanças na gestão municipal – o que pode levar a diminuições na avaliação que não dizem respeito a uma piora de fato na gestão ambiental. Por esta razão se admitiram municípios que ficaram entre as 10 primeiras posições em 4 dos 6 anos estudados, especialmente porque houve, durante o período, a posse de novas gestões municipais em 2 anos da série.

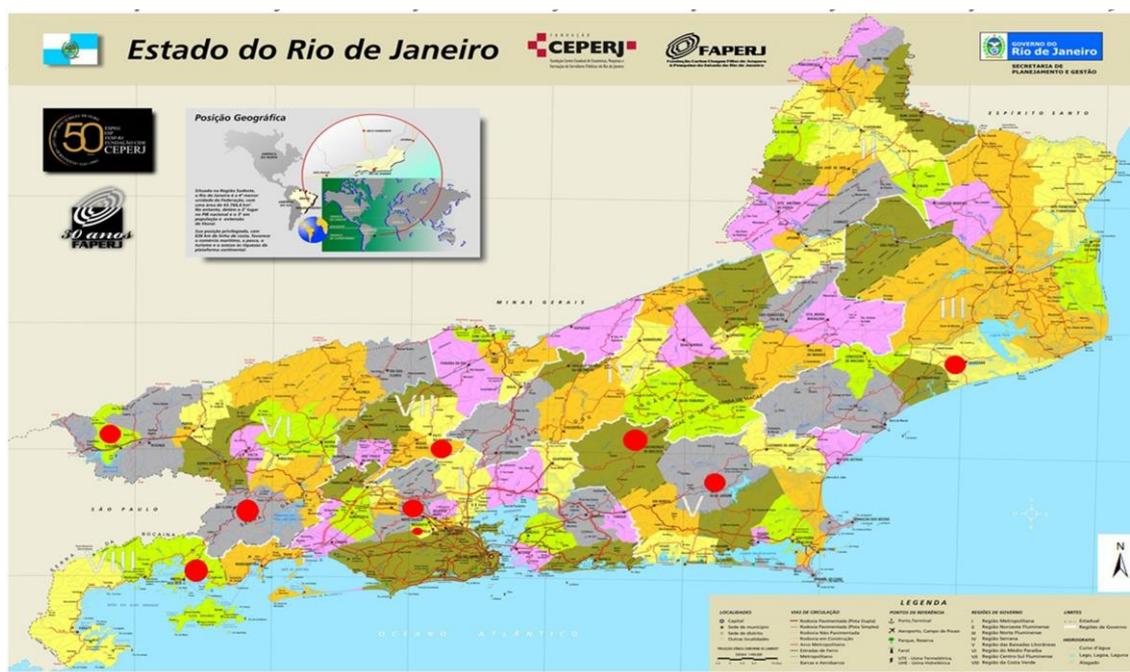
Feitas essas explicações, observou-se que 9 municípios permaneceram bem posicionados durante o período analisado – ou seja, estiveram entre as 10 primeiras posições do ranking em pelo menos 4 dos 6 anos da série, conforme se demonstra no quadro abaixo (destacados em azul):

**Quadro 11: Municípios que Ocuparam as 10 Primeiras Posições do ICMS-E - 2012 – 2017**

Municípios	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Angra dos Reis	5°	5°	7°	10°	9°	-
Cachoeiras de Macacu	3°	3°	2°	2°	2°	1°
Carapebus	-	9°	-	-	-	-
Guapimirim	-	-	10°	-	-	6°
Itatiaia	9°	-	8°	9°	8°	-
Magé	-	-	-	-	-	7°
Mesquita	8°	7°	7°	3°	3°	3°
Miguel Pereira	4°	-	4°	4°	4°	8°
Nova Iguaçu	7°	4°	6°	7°	6°	5°
Petrópolis	-	10°	-	-	7°	10°
Quissamã	-	-	5°	6°	5°	9°
Resende	6°	-	-	-	-	-
Resende	-	6°	-	-	-	-
Rio Claro	2°	2°	3°	5°	3°	4°
Rio de Janeiro	10°	-	-	-	-	-
São Pedro da Aldeia	-	-	-	8°	10°	-
Silva Jardim	1°	1°	1°	1°	1°	2°
Teresópolis	-	8°	9°	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Algumas observações podem ser destacadas do quadro acima. Em primeiro lugar, os municípios destacados estão espalhados pelo território fluminense, não pertencendo à mesma região geográfica, administrativa ou mesmo hidrográfica. Portanto, não possuem um fator físico comum que possa explicar sua boa pontuação. O mapa abaixo ajuda a visualizar onde estes municípios se localizam (estão destacados com uma bolinha vermelha):



**Figura 4: Mapa dos Municípios que Estão nas 10 Primeiras Posições no Ranking**

Fonte: Elaboração própria com base no mapa elaborado pela Fundação CEPERJ

Em segundo lugar, os municípios não ficaram nas mesmas posições relativas com o passar dos anos (exceto Silva Jardim, que permaneceu na primeira posição em quase todos os anos). Considerando que de 2012 a 2017 os critérios de avaliação do ICMS-E (e suas documentações comprobatórias) permaneceram os mesmos, a mudança de posições é um indício de que existe um esforço por parte das municipalidades de melhorar sua posição no ranking do ICMS-E – indicando que os municípios disputam pelas primeiras posições. Este é um dos indícios de que o ICMS-E pode estimular comportamentos por parte dos municípios – outros indícios serão também discutidos nas seções posteriores, de modo a que se possa chegar a um conjunto de municipalidades para as quais o ICMS-E parece ser relevante na construção de políticas ambientais municipais.

Uma terceira observação é que as pontuações destes municípios no ranking do IFCA decorrem tanto das notas altas nos subcritérios mais sensíveis ao impacto das ações tomadas exclusivamente pelos municípios (áreas protegidas municipais, destinação de lixo e remediação de vazadouros) como da boa avaliação naqueles subcritérios que sofrem mais influência das ações dos outros entes federados (especialmente o subcritério de áreas protegidas). A seguir será apresentada a decomposição das notas do IFCA para estes 9 municípios que permaneceram no

topo do ranking durante o período analisado (Silva Jardim, Rio Claro, Cachoeiras de Macacu, Miguel Pereira, Angra dos Reis, Nova Iguaçu, Mesquita, Itatiaia e Quissamã), de modo a se compreender melhor o comportamento destas municipalidades no ranking de avaliação ambiental do ICMS-E.

### 5.2.1. Angra dos Reis

Angra dos Reis é um município que teve queda na nota do IFCA e na sua posição relativa no ranking com o passar dos anos (apesar de ter subido uma posição de 2015 para 2016). Há uma tendência decrescente da pontuação a partir de 2013, principalmente em razão de o município zerar o critério de remediação de vazadouros de 2014 em diante, conforme se verifica no quadro abaixo:

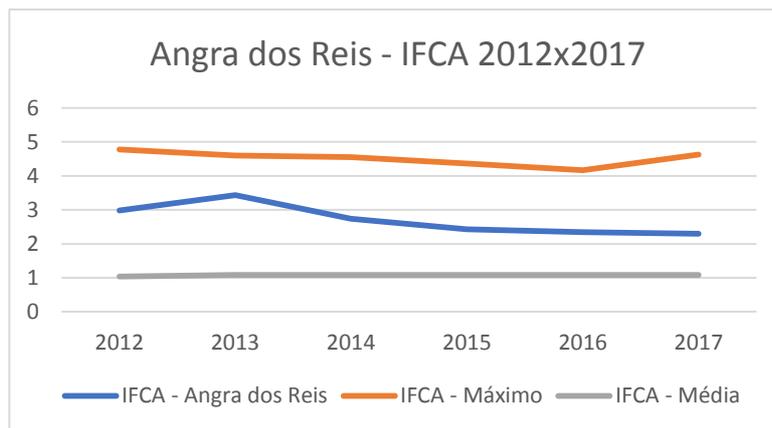
**Quadro 12: Evolução do IFCA para Angra dos Reis de 2012 a 2017**

ANGRA DOS REIS: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,00000	0,00000	0,0000000	0,00000	0,00000	0,00000
<b>IrTE</b>	0,00000	0,00000	0,00076	0,00072	0,00064	0,00051
<b>IrDL</b>	0,02016	0,03141	0,01624	0,01353	0,01248	0,01153
<b>IrRV</b>	0,02970	0,04255	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000
<b>IrAP</b>	0,06642	0,07056	0,06456	0,05869	0,05713	0,05649
<b>IrAPM</b>	0,00458	0,00569	0,00420	0,00338	0,00305	0,00279
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	<b>2,98400</b>	<b>3,43248</b>	<b>2,74170</b>	<b>2,42810</b>	<b>2,34680</b>	<b>2,29970</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Dessa forma, graficamente o IFCA pode ser assim representado para o município de Angra dos Reis:

**Gráfico 4: IFCA para Angra dos Reis no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Por fim, destaque-se que, apesar de haver uma trajetória descendente na pontuação do IFCA de Angra dos Reis, o subcritério relativo a áreas protegidas permanece alto, razão pela qual o município continuou relativamente bem posicionado, obtendo nota acima da média no período avaliado.

### 5.2.2. Cachoeiras de Macacu

Cachoeiras de Macacu é um município que teve queda na nota do IFCA de 2014 para 2015 (puxada pra baixo pelos subcritérios de área protegida e área protegida municipal), mas depois voltou a subir a nota (em razão da melhora nos subcritérios de destinação de lixo e tratamento de esgoto), conforme se verifica no quadro abaixo:

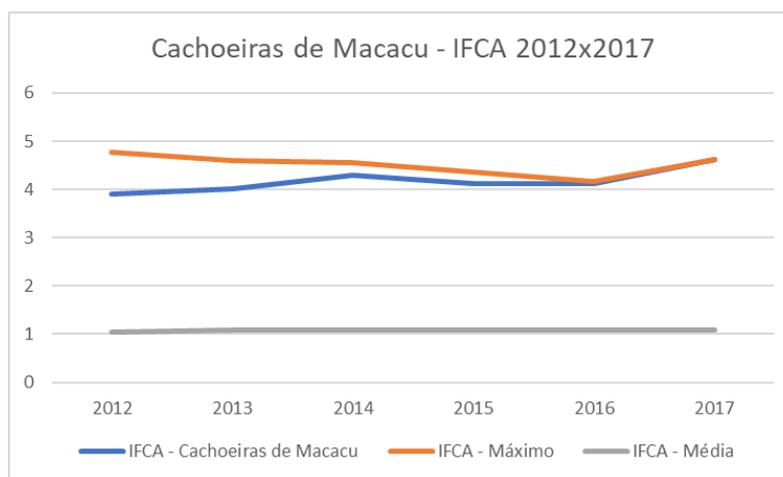
**Quadro 13: Evolução do IFCA para Cachoeiras de Macacu de 2012 a 2017**

CACHOEIRAS DE MACACU: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,1847	0,1847	0,1853	0,1853	0,1853	0,1853
<b>IrTE</b>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0217
<b>IrDL</b>	0,0010	0,0000	0,0146	0,0118	0,0156	0,0202
<b>IrRV</b>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
<b>IrAP</b>	0,0566	0,0602	0,0570	0,0541	0,0527	0,0520
<b>IrAPM</b>	0,0001	0,0001	0,0104	0,0083	0,0076	0,0070
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	3,9074	4,0136	4,2913	4,1132	4,1308	4,6243

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Um dado interessante sobre Cachoeiras de Macacu é que o IFCA do município subiu em 2017 em razão dos subcritérios de destinação de lixo e tratamento de esgoto, fazendo com que o município ficasse em primeiro lugar neste ano. Observe-se no gráfico a seguir o comportamento do IFCA deste município:

**Gráfico 5: IFCA para Cachoeiras de Macacu no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

A nota do IFCA do município esteve muito próxima dos valores máximos identificados para o IFCA no período, além de se visualizar no gráfico uma trajetória ascendente da pontuação.

### 5.2.3. Itatiaia

Itatiaia é um município que ficou fora dos 10 primeiros colocados no IFCA nos anos de 2013 e 2017, pois nestes anos ficou na 11ª posição. No ano de 2014 houve um aumento da sua avaliação, puxada para cima em razão do bom desempenho no subcritério de área protegida municipal, o que não voltou a se repetir nos anos subsequentes, em que zerou este quesito, conforme se verifica no quadro abaixo:

**Quadro 14: Evolução do IFCA para Itatiaia de 2012 a 2017**

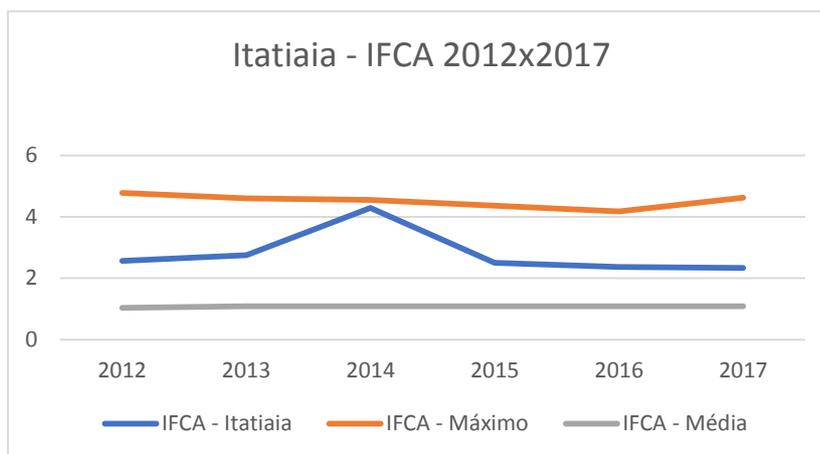
ITATIAIA: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,00000	0,00000	0,18530	0,00000	0,00000	0,00000
<b>IrTE</b>	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000

<b>IrDL</b>	0,00403	0,00524	0,01459	0,00507	0,00156	0,00144
<b>IrRV</b>	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000
<b>IrAP</b>	0,06905	0,07336	0,05704	0,06659	0,06483	0,06393
<b>IrAPM</b>	0,00000	0,00000	0,01036	0,00000	0,00000	0,00000
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	2,56654	2,74575	4,29130	2,49870	2,36500	2,33030

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Um aspecto interessante neste município é que os subcritérios relativos a tratamento de esgoto e a redução de vazadouros estão zerados durante todo o período. Porém, o subcritério de áreas protegidas sempre pontua alto, mantendo o IFCA do município constante (exceto por 2014, que teve uma alta considerável do IFCA devido ao subcritério de área protegida municipal, como já se explicou), conforme se vê no gráfico abaixo:

**Gráfico 6: IFCA para Itatiaia no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

#### 5.2.4. Mesquita

Mesquita é um município que apresenta bom desempenho nos critérios de áreas protegidas (incluindo áreas protegidas municipais). No ano de 2014, houve um aumento substancial no subcritério de tratamento de esgoto, que continuou pontuando nos anos subsequentes, a despeito de ter sofrido uma queda de desempenho, conforme se verifica no quadro abaixo:

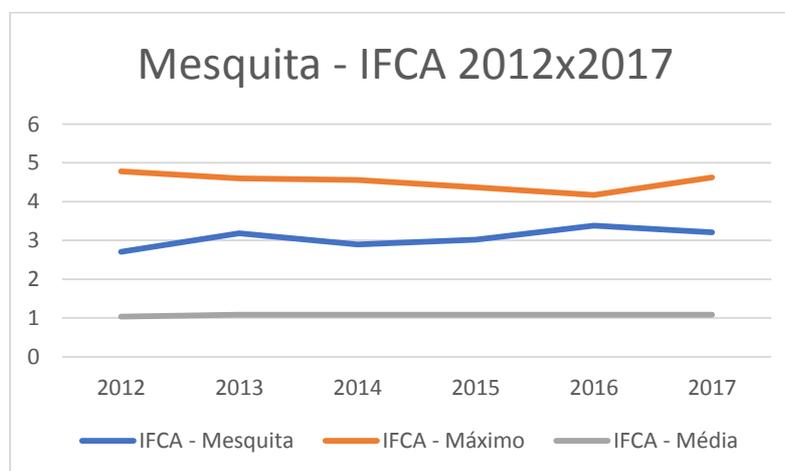
**Quadro 15: Evolução do IFCA para Mesquita de 2012 a 2017**

MESQUITA: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
<b>IrTE</b>	0,000000	0,000000	0,022940	0,021620	0,012240	0,009820
<b>IrDL</b>	0,024193	0,036649	0,021880	0,021990	0,020290	0,015850
<b>IrRV</b>	0,059406	0,042553	0,043320	0,038830	0,035400	0,050630
<b>IrAP</b>	0,024186	0,025696	0,023500	0,033280	0,041920	0,041340
<b>IrAPM</b>	0,117074	0,145307	0,104240	0,083950	0,115620	0,105760
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	2,705252	3,178549	2,897200	3,019900	3,377400	3,206800

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Outro aspecto interessante é que o subcritério de tratamento de esgoto passou a pontuar em 2014, mas nos anos subsequentes a pontuação apresenta tendência de queda. Em 2017, o subcritério que mais aumentou foi o de remediação de vazadouros – mas não foi suficiente para reverter a trajetória decrescente da pontuação do município. A nota de Mesquita está mais próxima dos valores máximos de IFCA do que dos valores médios observados no período, conforme se vê no gráfico abaixo:

**Gráfico 7: IFCA para Mesquita no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Um aspecto a ser destacado no gráfico é que Mesquita possui uma trajetória descendente de pontuação, enquanto os valores máximos de IFCA no período apresentaram tendência de aumento de 2016 para 2017.

### 5.2.5. Miguel Pereira

Miguel Pereira é um município que não ficou entre os 10 melhores posicionados no ano de 2013, em razão da queda significativa nos subcritérios de áreas protegidas e áreas protegidas municipais, além de ter zerado o critério de destinação de lixo, conforme se verifica no quadro abaixo:

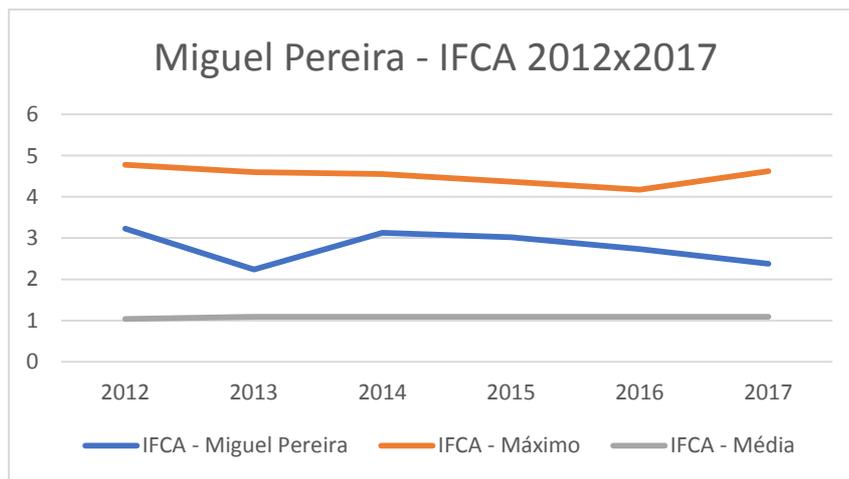
**Quadro 16: Evolução do IFCA para Miguel Pereira de 2012 a 2017**

MIGUEL PEREIRA: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,09676	0,09676	0,05297	0,05297	0,05297	0,05297
<b>IrTE</b>	0,03546	0,04388	0,05245	0,04944	0,04432	0,03554
<b>IrDL</b>	0,01210	0,00000	0,01641	0,02199	0,01561	0,00865
<b>IrRV</b>	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000
<b>IrAP</b>	0,02077	0,01024	0,02017	0,01834	0,01776	0,01752
<b>IrAPM</b>	0,06211	0,00269	0,05530	0,04454	0,04016	0,03674
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	3,22533	2,23805	3,13080	3,01920	2,72910	2,37480

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Interessante observar que mesmo zerando o critério de remediação de vazadouros em todos os anos avaliados, o subcritério de mananciais de abastecimento sempre pontua para o município, mantendo-se constante após o rebaixamento da nota em 2014. Outro aspecto interessante é o de que o subcritério de destinação do lixo oscila, mas o município pontuou neste quesito em todos os anos, exceto em 2013. O IFCA do município apresenta tendência de queda, conforme se vê no gráfico abaixo:

**Gráfico 8: IFCA para Miguel Pereira no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

A despeito da trajetória descendente, Miguel Pereira sempre pontua nos subcritérios de destinação do lixo e áreas protegidas municipais, que são os subcritérios mais sensíveis à ação dos gestores municipais.

### 5.2.6. Nova Iguaçu

Nova Iguaçu é um município que em 2014 apresentou queda no IFCA, puxado para baixo pelos subcritérios de destinação de lixo e tratamento de esgoto, a despeito do bom desempenho no subcritério de mananciais de abastecimento (que a partir deste ano passou a pontuar sempre com a mesma nota), conforme se verifica no quadro abaixo:

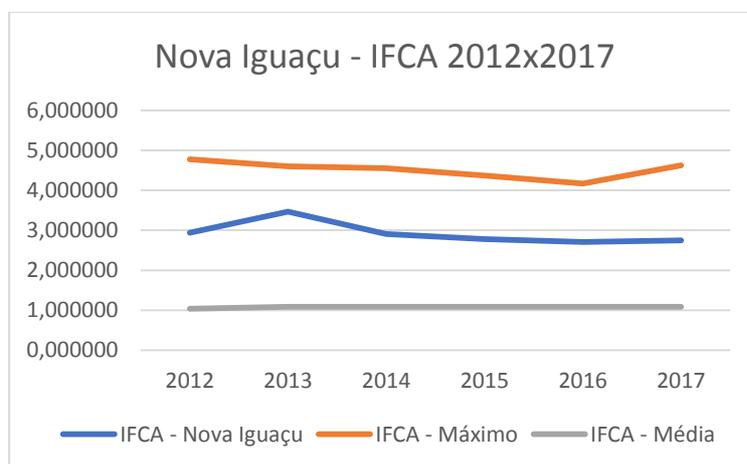
**Quadro 17: Evolução do IFCA para Nova Iguaçu de 2012 a 2017**

NOVA IGUAÇU: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,000000	0,000000	0,016760	0,016760	0,016760	0,016760
<b>IrTE</b>	0,002816	0,003219	0,001870	0,003610	0,005280	0,005450
<b>IrDL</b>	0,020161	0,041885	0,021880	0,023680	0,023410	0,021620
<b>IrRV</b>	0,089109	0,063830	0,064980	0,058250	0,053100	0,075950
<b>IrAP</b>	0,043229	0,045927	0,042010	0,039700	0,038650	0,038120
<b>IrAPM</b>	0,053136	0,065950	0,047340	0,038130	0,034380	0,031450
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	2,939558	3,468142	2,906000	2,777000	2,707800	2,744000

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Outro aspecto interessante é que os critérios de áreas protegidas permanecem altos, a despeito da queda acentuada do subcritério de áreas protegidas municipais, mantendo, assim, o IFCA de Nova Iguaçu constante, conforme se vê no gráfico abaixo:

**Gráfico 9: IFCA para Nova Iguaçu no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

O desempenho da nota de Nova Iguaçu aproxima-se mais da média do que dos valores máximos, além de os subcritérios mais sensíveis à gestão municipal, como destinação de lixo e áreas protegidas municipais, apresentaram queda no período.

### 5.2.7. Quissamã

Quissamã não ficou entre os 10 primeiros melhores posicionados em 2012 e em 2013, mas de 2014 em diante esteve sempre nas 10 primeiras posições, com a melhora da sua nota puxada pelo subcritério de tratamento de esgoto em 2014, conforme se verifica no quadro abaixo:

**Quadro 18: Evolução do IFCA para Quissamã de 2012 a 2017**

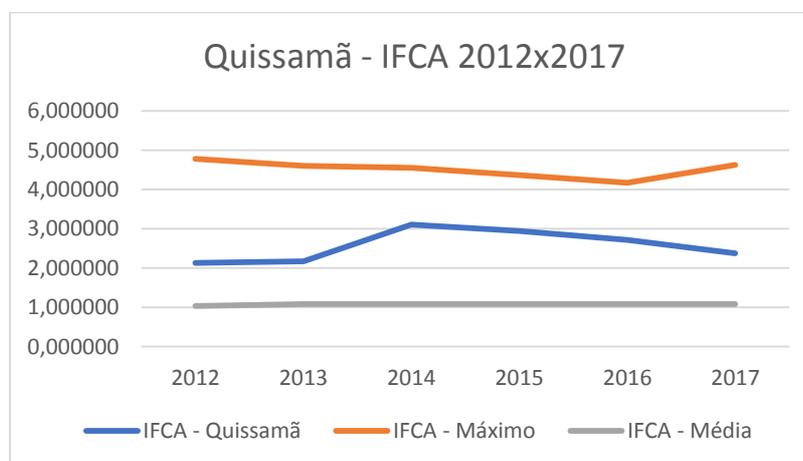
QUISSAMÃ: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
<b>IrTE</b>	0,042200	0,026111	0,094000	0,091640	0,082150	0,063680
<b>IrDL</b>	0,012096	0,026178	0,010940	0,010150	0,009360	0,011530
<b>IrRV</b>	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
<b>IrAP</b>	0,027116	0,028808	0,026350	0,023950	0,023320	0,022990
<b>IrAPM</b>	0,007753	0,009622	0,006900	0,005560	0,005010	0,004590

<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	2,131860	2,169457	3,109500	2,948000	2,714900	2,373300
--	----------	----------	----------	----------	----------	----------

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Outro aspecto interessante é que apesar de os subcritérios relativos à remediação de vazadouros e mananciais de abastecimento aparecerem zerados para o município durante todo o período, o subcritério relativo à destinação do lixo sempre pontua, apresentando leve melhora no ano de 2017. A representação gráfica do desempenho de Quissamã segue abaixo:

**Gráfico 10: IFCA para Quissamã no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

A despeito da trajetória descendente, Miguel Pereira sempre pontua nos subcritérios de destinação do lixo e áreas protegidas municipais, que são os subcritérios mais sensíveis à ação dos gestores municipais.

### 5.2.8. Rio Claro

Rio Claro é um município que em 2017 melhora no subcritério de tratamento de esgoto (esteve zerado no período anterior), além de um aumento no subcritério de áreas protegidas também em 2017, conforme se verifica no quadro abaixo:

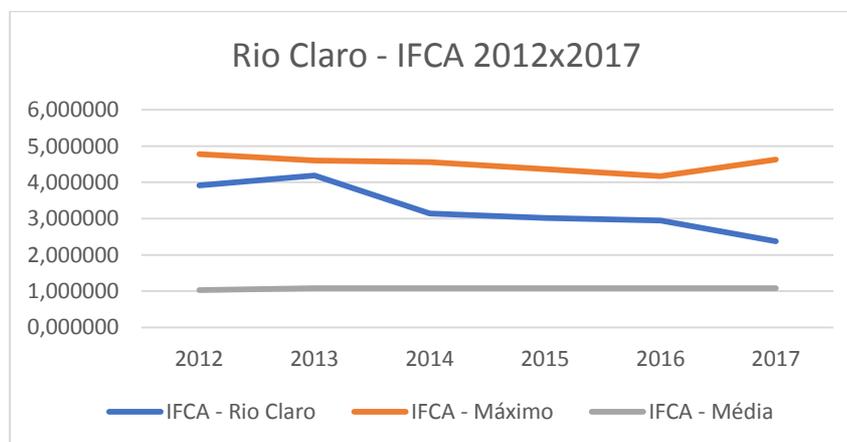
**Quadro 19: Evolução do IFCA para Rio Claro de 2012 a 2017**

RIO CLARO: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,252687	0,252687	0,189640	0,189640	0,189640	0,000000
<b>IrTE</b>	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,063680
<b>IrDL</b>	0,012096	0,026178	0,010940	0,010150	0,009360	0,011530
<b>IrRV</b>	0,059406	0,042553	0,043320	0,038830	0,035400	0,000000
<b>IrAP</b>	0,018097	0,018842	0,017690	0,016100	0,015510	0,022990
<b>IrAPM</b>	0,021922	0,027209	0,019520	0,015720	0,014170	0,004590
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	3,914611	4,186371	3,144300	3,014700	2,946600	2,373300

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Ainda que o município tenha apresentado uma tendência de queda no período para o subcritério de áreas protegidas municipais, durante todo o período o município pontuou tanto para a destinação do lixo como para a remediação de vazadouros – com exceção de 2017, quando zerou neste quesito. Assim, a tendência do IFCA de Rio Claro é de queda, principalmente a partir de 2016, conforme se observa no gráfico abaixo:

**Gráfico 11: IFCA para Rio Claro no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

A despeito da trajetória descendente, Rio Claro sempre pontua nos subcritérios de destinação do lixo e áreas protegidas municipais, que são os subcritérios mais sensíveis à ação dos gestores municipais.

### 5.2.9. Silva Jardim

Silva Jardim se manteve como primeiro colocado em quase todo o período avaliado (exceto em 2017). O bom desempenho deste município deve-se principalmente à pontuação elevada no subcritério de área protegida (notadamente em razão da APA de Macaé de Cima e do Parque Estadual dos Três Picos, ambas estaduais), mas também se observa crescimento em um subcritério que é mais afetado pela gestão municipal: áreas protegidas municipais, que aumentou bastante em 2017, conforme se verifica no quadro abaixo:

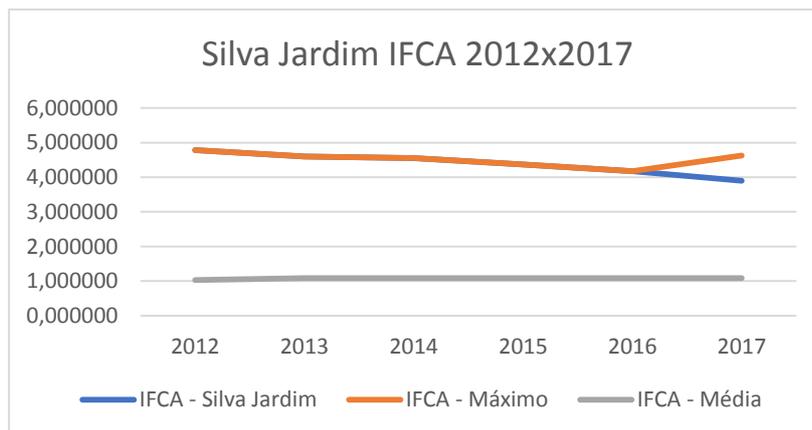
**Quadro 21: Evolução do IFCA para Silva Jardim de 2012 a 2017**

SILVA JARDIM: EVOLUÇÃO DO IFCA NO PERÍODO 2012 A 2017						
Subcritério	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>IrMA</b>	0,109852	0,109852	0,110130	0,110130	0,110130	0,110130
<b>IrTE</b>	0,075548	0,046744	0,066590	0,063430	0,056860	0,045600
<b>IrDL</b>	0,012432	0,026178	0,011250	0,011840	0,010920	0,010090
<b>IrRV</b>	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
<b>IrAP</b>	0,053403	0,056736	0,052650	0,048910	0,047620	0,043560
<b>IrAPM</b>	0,000002	0,000002	0,000000	0,000000	0,000000	0,013220
<b>Índice Final de Conservação Ambiental</b>	4,780651	4,599500	4,553700	4,367500	4,171300	3,902300

Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

Outro aspecto interessante a se destacar é que os subcritérios de destinação de lixo e mananciais de abastecimento mantiveram-se razoavelmente estáveis no período (com exceção do pico em 2013 para o IrDL, que não se repetiu nos demais anos). Já o subcritério de tratamento de esgotos, que registrou aumento em 2014, vem apresentando queda desde então. Por fim, o município nunca pontuou no critério de remediação de vazadouros. Observe-se no quadro abaixo o desempenho do município no ranking do IFCA:

**Gráfico 12: IFCA para Silva Jardim no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria com base em dados divulgados pela Fundação CEPERJ

A tendência é de diminuição no IFCA de Silva Jardim em 2017. Contudo, durante quase todo o período a sua pontuação foi a mais alta do ranking, coincidindo com a máxima do período analisado. O bom desempenho se deve à alta no subcritério de áreas protegidas municipais, mantendo-o, assim, entre os primeiros colocados no ranking.

#### 5.2.10. Considerações sobre os dados analisados

Após o estudo da decomposição das notas do IFCA dos municípios que permaneceram entre os 9 melhores colocados no período analisado, observou-se que os 5 municípios obtiveram melhora das suas notas (ou manutenção de sua boa colocação) em decorrência dos subcritérios mais sensíveis ao impacto das ações tomadas exclusivamente pelos municípios (principalmente para os subcritérios de áreas protegidas municipais e destinação de lixo): **Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Miguel Pereira, Rio Claro e Quissamã**. Este é um indício de que o ICMS-E não apenas premia o esforço dos entes municipais, como também serve de estímulo para implementação de políticas públicas em certas áreas da política ambiental (áreas protegidas municipais e destinação do lixo). É uma pista de que o ICMS-E induz os municípios a atuarem nos 3 temas da gestão ambiental pontuados – e que são importantes para a política ambiental estadual.

Estas informações levantadas da análise do IFCA serão posteriormente confrontadas com as informações trazidas pelos gestores municipais durante a etapa da entrevista. Importante destacar que esta análise do IFCA permitiu identificar as municipalidades para as quais há indícios de que o ICMS-E consegue estimular políticas ambientais municipais. É preciso identificar para

quais municípios o ICMS-E é uma receita relevante, averiguando se são os mesmos municípios destacados acima. Esta é a discussão que se fará a seguir.

### 5.3. ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DO ICMS-E PARA OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES NO PERÍODO 2011-2015

Nesta seção, são realizadas as comparações do ICMS-E com as receitas tributárias municipais próprias; transferências voluntárias (do estado para os municípios); e transferências obrigatórias (do estado para os municípios). Esse período foi escolhido para a análise porque a partir de 2015 a Secretaria de Estado de Ambiente parou de divulgar os valores repassados aos municípios a título de ICMS-E. E a partir do ano de 2011, o repasse passou a ser feito com base na alíquota definitiva de 2,5%, conforme comando da lei 5.100/2009.

Para se fazer este estudo, foram utilizadas as seguintes fontes de informação:

- Valores do ICMS-E repassados aos municípios: site institucional da Secretaria de Estado de Ambiente <sup>26</sup>
- Valores de receita tributária própria dos municípios: site institucional da Secretaria do Tesouro Nacional, através da plataforma SICONFI e da ferramenta FINBRA <sup>27</sup>
- Valores de transferência obrigatória do estado para os municípios: site institucional da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, através da plataforma Portal da Transparência <sup>28</sup>
- Valores de transferência voluntária do estado para os municípios: site institucional da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, através da plataforma Portal da Transparência <sup>29</sup>
- Dados do IPCA: site institucional do IBGE <sup>30</sup>

Todos os valores utilizados foram atualizados utilizando-se o IPCA calculado até novembro de 2017. O IPCA foi escolhido como índice atualizador porque, como já se explicou na

---

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974> . Acesso em setembro de 2016.

<sup>27</sup> Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf> e [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-  
anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-<br/>anuais) . Acesso em novembro de 2017.

<sup>28</sup> Disponível em: [www.transparencia.rj.gov.br/](http://www.transparencia.rj.gov.br/) . Acesso em novembro de 2017

<sup>29</sup> Disponível em: [www.transparencia.rj.gov.br/](http://www.transparencia.rj.gov.br/) . Acesso em novembro de 2017.

<sup>30</sup> Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=52](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=52). Acesso em dezembro de 2017.

seção 1, é “o mais relevante dos índices empregados no Brasil no que se refere à da política monetária, já que foi escolhido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) como referência para o sistema de metas para a inflação, implementado a partir de junho de 1999”<sup>31</sup>.

Os valores de receita tributária própria incluíram todos os tributos que são de competência originária dos municípios, ou seja: impostos, taxas e contribuições. Não foram incluídas receitas patrimoniais nem receitas extraordinárias. Já os valores de transferência obrigatória foram calculados excluindo-se a parcela do FUNDEB.

Feitos estes esclarecimentos, a análise será iniciada com a comparação entre ICMS e as receitas tributárias próprias dos municípios, para se identificar se o ICMS-E é uma fonte relevante de receitas – e para quais municipalidades é relevante.

### **5.3.1. Comparação do ICMS-E com as receitas tributárias próprias dos municípios fluminenses**

Após atualizar os valores de receita tributária própria dos municípios e de ICMS-E repassado utilizando o IPCA, fez-se uma proporção simples do peso relativo do ICMS-E em relação à receita tributária própria; portanto, quando a proporção ultrapassar 100% significa que o ICMS-E foi superior, naquele ano, às receitas tributárias próprias do município. Espera-se que a receita tributária própria seja muito superior aos valores repassados a título de ICMS-E, já que a receita tributária própria inclui os impostos de competência originária dos municípios (ISSQN, IPTU, ITBI, IR retido na fonte), taxas (pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços) e receitas de contribuições (contribuições sociais, contribuições para o regime próprio de previdência do servidor público, contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e CIDE). Contudo, houve municípios em que os valores recebidos a título de ICMS-E foram superiores às receitas tributárias próprias em todos os anos analisados. Na tabela abaixo foram destacadas as municipalidades em que o ICMS-E foi superior, na média do período, à 10% (dez por cento) da arrecadação tributária municipal:

**Tabela 1: Comparação ICMS-E com Receitas Tributárias Próprias no Período 2011-2015**

---

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2020-%C3%8Dndices%20de%20Pre%C3%A7os%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em fevereiro de 2017.

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	média
Silva Jardim	74,90%	101,77%	96,39%	71,50%	1226,27%	314,17%
Santa Maria Madalena	120,62%	177,50%	222,43%	206,95%	226,70%	190,84%
Rio Claro	78,57%	127,62%	116,40%	99,13%	140,67%	112,48%
Carapebus	81,40%	131,60%	72,65%	103,78%	40,74%	86,03%
São José de Ubá	96,29%	132,32%	91,36%	51,64%	43,17%	82,96%
Rio das Flores	0,01%	57,35%	47,22%	63,42%	80,67%	49,73%
Quissamã	26,92%	34,93%	43,28%		91,39%	49,13%
São Sebastião do Alto	67,10%	67,54%	46,90%	47,78%	15,97%	49,06%
Conceição de Macabu	59,03%	67,29%	44,69%	35,74%	34,76%	48,30%
Laje do Muriaé	0,05%	0,06%	103,75%	71,70%	27,95%	40,70%
Miguel Pereira	16,07%	35,60%	52,36%	47,41%	51,46%	40,58%
Cachoeiras de Macacu	26,01%	33,25%	39,82%	41,41%	52,60%	38,62%
Areal	26,73%	29,38%	45,04%	45,79%	43,47%	38,08%
São José do Vale do Rio Preto	45,62%	60,16%	30,77%	25,10%	27,60%	37,85%
Miracema	0,02%	57,57%	49,88%	38,78%	37,46%	36,74%
Sapucaia			14,70%	37,19%	45,92%	32,60%
Quatis	0,01%	0,03%	51,13%	59,42%	34,27%	28,97%
Guapimirim	20,95%	31,47%	28,68%	28,16%	25,37%	26,93%
Paracambi	11,64%	25,53%	28,84%	29,80%	33,93%	25,95%
Iguaba Grande	15,94%	21,79%	23,54%	14,28%	27,47%	20,60%
Itatiaia	15,01%	21,66%	19,15%	19,00%	19,15%	18,79%
Mesquita	16,51%	23,54%	11,47%		18,69%	17,55%
Casimiro de Abreu	17,79%	22,77%	14,69%	14,04%	16,25%	17,11%
Carmo	0,02%	36,73%	0,03%	0,02%	40,33%	15,43%
Paty do Alferes	0,01%	26,12%	19,57%	13,88%	16,97%	15,31%
Macuco	0,05%	0,07%	0,03%	0,03%	67,89%	13,61%
Pirai	11,46%	14,04%	12,82%	13,09%	13,42%	12,97%
Sumidouro	0,02%	43,81%	0,03%	0,02%	20,56%	12,89%
Pinheiral	24,36%	23,02%	0,01%	0,02%	14,13%	12,31%
Trajano de Moraes	0,03%	0,04%	0,04%	46,82%		11,73%
São Pedro da Aldeia	8,20%	10,17%	14,60%	-	13,22%	11,55%
Arraial do Cabo			12,44%	10,28%	11,88%	11,53%
Engenheiro Paulo de Frontin	0,03%	0,04%	0,03%	0,05%	56,35%	11,30%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN e da SEA

Observe-se na tabela acima que todos os 5 municípios identificados na seção subseção 5.2 apresentam ICMS-E superior a 50% de suas receitas tributárias próprias (destacados em amarelo na Tabela 1). Ainda, em 5 municípios (Silva Jardim, Santa Maria Madalena, Rio Claro, Carapebus e São José de Ubá), o ICMS-E significou uma fonte de receita mais importante do que os próprios

tributos arrecadados ao menos uma vez no período analisado. Por fim, das 92 municipalidades fluminenses, em 33 delas constatou-se que o ICMS-E supera 10% das receitas tributárias próprias na média do período analisado. Estes são indícios de que, para um grupo de municipalidades, o ICMS-E foi uma fonte relevante de receitas municipais no período analisado.

Feitas as comparações do ICMS-E com as receitas tributárias municipais, será realizada, na seção seguinte, a comparação com as transferências obrigatórias estaduais, que é outro indício da relevância das receitas oriundas do ICMS Ecológico para os municípios.

### 5.3.2. Comparação do ICMS-E com as transferências obrigatórias dos municípios fluminenses

Após atualizar os valores de transferências obrigatórias do estado (ICMS, IPVA, IPI, royalties e CIDE, excluindo-se a parcela do FUNDEB) e de ICMS-E repassado utilizando-se o IPCA, fez-se uma proporção simples do peso relativo do ICMS-E em relação às transferências obrigatórias. Portanto, quando a proporção ultrapassar 100% significa que o ICMS-E foi superior, naquele ano, às transferências obrigatórias feitas pelo estado. Isso não aconteceu nenhuma vez no período analisado. Espera-se que as transferências obrigatórias sejam muito superiores aos valores repassados a título de ICMS-E. Porém, o ICMS-E significou mais do que 30% do total das transferências para 2 municípios em 2012 (Silva Jardim e Rio Claro). Na tabela abaixo foram destacadas as municipalidades em que o ICMS-E atingiu, na média do período, 10% (dez por cento) das transferências obrigatórias:

**Tabela 2: Comparação ICMS-E com transferências obrigatórias no período 2011-2015**

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	média
Silva Jardim	24%	32%	25%	26%	35%	28,55%
Rio Claro	24%	32%	22%	20%	27%	24,98%
Miguel Pereira	10%	20%	21%	22%	29%	20,45%
Cachoeiras de Macacu	15%	20%	18%	19%	25%	19,35%
Guapimirim	7%	20%	15%	16%	21%	15,76%
Iguaba Grande	12%	15%	13%	11%	23%	14,63%
Areal	12%	12%	15%	16%	17%	14,33%
Mesquita	12%	16%	11%	13%	18%	14,01%
São Pedro da Aldeia	10%	13%	14%	12%	18%	13,40%

Sapucaia			5%	13%	16%	11,39%
Paracambi	7%	13%	8%	12%	16%	11,32%
Conceição de Macabu	12%	14%	8%	8%	10%	10,53%
Arraial do Cabo	8%	11%	11%	7%	15%	10,46%
Itatiaia	13%	14%	8%	7%	10%	10,43%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SEFAZ e da SEA

Observe-se na tabela acima que os destaques em amarelo são municípios que foram bem avaliados no IFCA, conforme se discutiu na subseção 5.2. Para 4 destes municípios (Rio Claro, Silva Jardim e Miguel Pereira e Cachoeiras de Macacu), o ICMS-E significou mais do que 20% das transferências obrigatórias ao menos uma vez. Outro aspecto a ressaltar é que, das 92 municipalidades fluminenses, em 14 delas constatou-se que o ICMS-E supera 10% das transferências obrigatórias na média do período analisado, demonstrando que, para estas municipalidades, o ICMS Ecológico é uma fonte interessante de receitas, especialmente em 2015, que foi um ano em que as transferências estaduais forem menores em razão da crise econômica vivida pelo estado.

Feitas as comparações do ICMS-E com as transferências obrigatórias, será realizada, na seção seguinte, uma comparação com as transferências voluntárias estaduais, que é outro indício da relevância das receitas oriundas do ICMS Ecológico para os municípios.

### **5.3.3. Comparação do ICMS-E com as transferências voluntárias dos municípios fluminenses**

As transferências voluntárias dizem respeito aos repasses feitos por motivos de aliança político-partidária ou para a implementação de políticas públicas cuja execução precise ser realizada pelos municípios (ou em conjunto, estado e municípios). Nas transferências voluntárias encontram-se, de um modo geral, repasses para políticas e programas de assistência social (como Programa de Proteção Social Básica de Assistência Social, por exemplo), saúde (como o Programa de Organização, Gestão e Fortalecimento do SUS/RJ, por exemplo) e segurança pública (como Programa Somando Forças, por exemplo) Após atualizar os valores de transferências voluntárias do estado e de ICMS-E repassados utilizando o IPCA, fez-se uma proporção simples do peso relativo do ICMS-E em relação às transferências voluntárias. Portanto, quando a proporção ultrapassar 100% significa que o ICMS-E foi superior, naquele ano, às transferências voluntárias feitas pelo estado. Isso aconteceu pelo menos uma vez em 69 municípios durante o período

analisado. Na tabela abaixo foram destacadas as municipalidades em que o ICMS-E ultrapassou, na média do período, 10% das transferências voluntárias:

**Tabela 3: Comparação ICMS-E com transferências voluntárias no período 2011-2015**

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	média
Miguel Pereira	1492%	154%	744%	883%	303784%	61411%
Areal	36%	153%	472%	780%	135301%	27348%
Santa Maria Madalena	130%	303%	161%	757%	17960%	3862%
Cachoeiras de Macacu	16%	673%	1283%	1038%	6291%	1860%
Campos dos Goytacazes	252%	54%	49%	70%	4744%	1034%
Silva Jardim	64%	2166%	1417%	841%	559%	1009%
Itatiaia	1457%	505%	656%	690%	1724%	1006%
Iguaba Grande	2051%	958%	993%	119%	626%	949%
Rio Claro	56%	890%	1090%	492%	1583%	822%
Guapimirim	172%	1388%	643%	812%		754%
Sapucaia			192%	663%	1301%	719%
Mangaratiba	16%	725%	772%	338%	1535%	677%
Conceição de Macabu	38%	510%	567%	465%	1652%	646%
Niterói	135%	262%	206%	57%	1987%	529%
Paraty	20%	375%	947%	612%		488%
Mesquita	559%	546%	547%	268%		480%
Carapebus	192%	661%	567%	247%	438%	421%
São José do Vale do Rio Preto	39%	420%	303%	149%	1156%	413%
Casimiro de Abreu	77%	177%	510%	533%	704%	400%
Miracema	0%	503%	952%	208%	189%	370%
Piraí	224%	277%	277%	314%	750%	368%
Paty do Alferes		460%	527%	463%		362%
São João de Meriti				26%	1774%	360%
Rio das Ostras	33%	896%	380%	382%	76%	353%
São Pedro da Aldeia	189%	171%	1050%	108%	194%	342%
Itaocara					986%	329%
Magé	477%	197%	357%	278%		327%
São José de Ubá	42%	711%	494%	83%	182%	303%
Quissamã	462%	115%	350%	206%		283%
Armação dos Búzios	711%	256%	111%	69%	239%	277%
Varre-Sai					1102%	276%
Macaé	801%	48%	51%	203%	186%	258%
Carmo	0%	90%			1182%	255%
Quatis			202%	251%	619%	214%
Porciúncula					1061%	212%

Arraial do Cabo	17%	144%	391%	273%		206%
Paracambi	591%	118%	35%	131%	141%	203%
São Sebastião do Alto	8%	192%	272%	331%	0%	201%
São Gonçalo	0%	0%	0%	21%	894%	183%
Resende	400%	89%	105%	37%	157%	158%
Mendes					741%	148%
Sumidouro		578%				145%
Natividade				154%	548%	141%
Teresópolis	119%	79%	98%	61%	341%	140%
Rio das Flores		174%	218%	92%	198%	136%
Nova Friburgo	74%	45%	76%	83%	335%	122%
Angra dos Reis	56%	105%	133%	98%	159%	110%
Laje do Muriaé	0,04%	0,06%	212,05%	103,08%	159,12%	94,87%
Seropédica	0,14%	0,00%	263,94%	114,89%		94,75%
Pinheiral	41,87%	146,57%	0,16%	0,11%	229,25%	83,59%
Araruama	151,73%	20,96%	53,01%	40,46%	105,83%	74,40%
Porto Real	15,83%	139,33%	141,71%	0,10%		74,24%
Nova Iguaçu	123,77%	74,69%	86,92%	29,73%	48,27%	72,68%
Maricá	0,00%	0,02%	39,28%	23,75%	256,25%	63,86%
Petrópolis	169,61%	29,00%	28,41%	17,01%	52,20%	59,25%
Vassouras	0,00%	0,00%	0,01%	26,45%	268,07%	58,91%
São João da Barra	0,03%	0,03%	0,13%	125,49%	141,60%	53,46%
Trajano de Moraes	0,02%	0,12%	0,29%	144,60%	106,24%	50,25%
Cordeiro	0,01%	0,13%	0,07%	199,12%		49,83%
Itaboraí	0,06%	0,02%	121,86%	107,12%	6,64%	47,14%
Engenheiro Paulo de Frontin	0,01%	0,07%	0,21%	0,14%	221,50%	44,38%
Bom Jardim	0,01%	0,07%	54,52%	21,73%	135,98%	42,46%
Cantagalo	0,20%	0,16%	0,22%	76,85%	129,77%	41,44%
Japeri	0,01%	0,03%	0,06%	99,33%	105,90%	41,07%
Rio de Janeiro	67,07%	8,25%	21,36%	35,52%	61,74%	38,79%
Duque de Caxias	17,15%	14,43%	35,91%	22,98%	94,99%	37,09%
Três Rios		0,00%	32,32%	19,35%	90,78%	35,61%
Aperibé	0,01%	0,06%	0,11%	0,03%	177,53%	35,55%
Itaguaí	0,00%	0,00%	0,01%	19,35%	155,89%	35,05%
Valença	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	134,68%	26,94%
Belford Roxo	0,02%	8,83%	0,01%	0,02%	116,51%	25,08%
Cabo Frio	27,16%	20,84%	31,94%	12,21%	29,85%	24,40%
Barra do Piraí	0,00%	0,04%	91,29%	0,06%		22,85%
Macuco	0,02%	0,08%	0,18%	0,05%	110,61%	22,19%
Barra Mansa	0,00%	0,01%	0,01%	7,17%	81,58%	17,75%
Comendador Levy Gasparian	0,03%	0,08%	0,21%	0,04%	83,26%	16,72%
Nilópolis	0,01%	0,01%	37,91%	10,98%	29,23%	15,63%

Rio Bonito	0,01%	13,16%	28,11%	11,27%	20,79%	14,66%
Bom Jesus do Itabapoana	0,00%	0,01%	0,08%	0,02%	70,69%	14,16%
Santo Antônio de Pádua	0,01%	0,03%	0,04%	0,01%	57,38%	11,49%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SEFAZ e da SEA

Observe-se na tabela acima que os destaques em amarelo se referem aos municípios que foram bem avaliados no IFCA, conforme se discutiu na subseção 5.2. Em todos os 5 municípios destacados, o ICMS-E foi superior às transferências voluntárias pelos menos uma vez no período analisado. Ainda, das 92 municipalidades fluminenses, em 80 delas constatou-se que o ICMS-E supera 10% das transferências voluntárias na média do período analisado, demonstrando que, para estas municipalidades, o ICMS Ecológico é uma fonte interessante de receitas, especialmente em 2015, que foi um ano em que as transferências estaduais forem menores em razão da crise econômica vivida pelo estado. Como as transferências voluntárias são sazonais e imprevisíveis, e que o ICMS-E, ao contrário, precisa ser repassado obrigatoriamente todos os anos, em uma fase em que o município receba poucas transferências voluntárias do estado (seja por uma questão de conjuntura política, seja pela falta de projetos do estado para a região), o ICMS-E cresce em importância como fonte relevante de receitas.

#### 5.3.4. Considerações sobre os dados analisados

As comparações realizadas nesta seção demonstram que, para alguns municípios, o ICMS-E pode ser um bom negócio. Especialmente para aqueles com base tributária mais frágil, ou ainda, para os que não possuem muitas políticas públicas executadas em conjunto com o estado, há indícios de que o ICMS-E pode ser uma fonte relevante de receitas para as prefeituras. Destaque-se que nesta análise os 5 municípios identificados na subseção 5.2 que obtiveram melhora das suas notas (ou manutenção de sua boa colocação) em decorrência dos subcritérios mais sensíveis ao impacto das ações tomadas exclusivamente pelos municípios (**Cachoeiras de Macacu, Silva Jardim, Miguel Pereira, Quissamã e Rio Claro**) apareceram em todas as comparações realizadas. É mais um indício de que estes municípios são relevantes para a realização das entrevistas com os gestores municipais.

#### 5.4. A PARTICIPAÇÃO DO ICMS-E EM RELAÇÃO AO ICMS REPASSADO AOS MUNICÍPIOS

Conforme já se apontou anteriormente, o ICMS-E é uma parcela do ICMS transferido do estado para os municípios por força de obrigação constitucional. De acordo com a lei estadual 2664/1996, modificada pela lei estadual 5.100/07, a parcela de 25% da receita do ICMS pertencentes aos municípios será distribuída conforme seguintes critérios:

- I – População: relação percentual entre a população residente no Município e a população total da respectiva Região, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;
- II – Área Geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total da respectiva Região, informada pela Fundação CEPERJ;
- III – Receita Própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no município, baseada em dados relativos ao ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo TCE;
- IV – Cota Mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios de uma mesma Região, conforme determinado pelo anexo da lei;
- V – Ajuste Econômico: percentual a ser distribuído entre os Municípios de uma mesma Região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de População, Área e Valor Adicionado de cada Município em relação ao total da Região, funcionando como parcela de diminuição de desigualdades regionais, conforme determinado pelo anexo da lei; e
- VI – Conservação ambiental: critério que considerará: as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.

O somatório de todos os critérios gera um índice denominado Índice de Participação dos Municípios (IPM). Já a parcela de conservação ambiental é calculada com o somatório dos 6 subcritérios que contemplam a pontuação do ICMS-E, sendo divulgado um Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA) após a etapa de avaliação dos recursos dos municípios que ficaram insatisfeitos com o resultado divulgado pelo estado. Portanto, para se verificar a participação do ICMS-E em relação ao ICMS total repassado aos municípios, realizou-se o estudo da relação IFCA/IPM, utilizando dados divulgados pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e pela Fundação CEPERJ. É exercício que se realizará a seguir.

#### **5.4.1. A participação do ICMS-E em relação ao ICMS total no período 2012 a 2017**

Para a realização do estudo da participação do ICMS-E sobre o ICMS total repassado aos municípios, foram selecionados dados do período de 2012 a 2017. Utilizou-se como início o ano de 2012 pois até o final de 2011 foram realizadas mudanças no modo de apresentação das documentações pelos municípios, o que fez com que algumas municipalidades ficassem de fora do ranking do ICMS-E. Na época da realização desta pesquisa não havia ainda disponíveis os dados relativos ao ano de 2018, razão pela qual o período analisado restringiu-se a estes 6 anos.

Uma primeira observação é a de que a relação IFCA/IPM dos municípios é uma relação que depende de dois fatores: (i) o quanto o estado devolve ao município pela arrecadação de ICMS em seu território (parcela devolutiva); e (ii) desempenho da municipalidade no ranking do IFCA. Estes são os dois critérios que possuem variação anual significativa, uma vez que os demais critérios (população, área geográfica, cota mínima e ajuste econômico) não são modificados anualmente. Assim, observam-se situações bem heterogêneas entre as municipalidades fluminenses, seja em razão de uma atividade econômica mais pujante, seja em razão da melhora (ou piora) na avaliação dos critérios relativos à parcela ambiental.

Uma segunda observação é que, em média, o ICMS-E possui participação de 6% sobre o ICMS total repassado, conforme se verifica abaixo:

**Quadro 21: Relação IFCA/IPM no período 2012 a 2017**

Anos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mínimo	0,01%	0,09%	0,09%	0,14%	0,14%	0,15%
Máximo	30,36%	30,72%	29,53%	28,59%	27,29%	26,26%
Média	6,08%	6,02%	6,08%	6,01%	5,99%	6,00%

Fonte: Elaboração própria

É possível observar, porém, que há um intervalo grande entre os mínimos e máximos na relação IFCA/IPM realizada para os municípios. A distância entre mínimos e máximos observada reforça a tese defendida por Celina Souza (e discutida na seção 2) de que existem diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras existentes – também identificada nas municipalidades fluminenses.

Uma terceira observação diz respeito aos municípios que ficaram entre as 10 primeiras posições no ranking da relação IFCA/IPM em pelo menos 4 anos do período analisado. Explica-se o motivo desta escolha. O IFCA depende da capacidade de os municípios entregarem as documentações comprobatórias organizadas de modo correto e dentro do prazo. Por isso, é importante analisar a série mais longa, pois as dificuldades de apresentação dos documentos no formato exigido não podem ser desprezadas, especialmente se ocorrem mudanças na gestão municipal – o que pode levar a diminuições na avaliação que não dizem respeito a uma piora de fato na gestão ambiental. Por esta razão, se admitiram municípios que ficaram entre as 10 primeiras posições em 4 dos 6 anos estudados, especialmente porque houve, durante o período, a

posse de novas gestões municipais em 2 anos da série. Na tabela abaixo se identificam quais foram estes municípios:

**Tabela 4: Relação IFCA/IPM no período 2012 a 2017 (10 maiores)**

Município	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Silva Jardim	30,36%	30,72%	29,53%	28,59%	27,29%	26,26%
Rio Claro	29,63%	27,30%	22,89%	21,99%	21,84%	20,78%
Miguel Pereira	20,15%	26,58%	26,09%	25,06%	22,98%	20,60%
Cachoeiras de Macacu	19,72%	19,97%	21,85%	21,15%	21,52%	23,98%
Guapimirim	19,55%	18,62%	18,74%	17,86%	17,27%	19,50%
Mesquita	17,77%	15,17%	16,89%	17,74%	19,76%	19,13%
Iguaba Grande	14,45%	15,90%		19,60%	19,82%	18,38%
Areal		17,94%	17,95%	14,24%	14,89%	14,06%
São Pedro da Aldeia		15,79%		17,04%	15,42%	13,22%
Paracambi			14,52%	14,17%		16,23%
Santa Maria Madalena		16,44%	14,88%			
Sapucaia			14,85%			
Macuco					13,42%	
Conceição de Macabu	14,12%					
Carapebus	13,09%					
Itatiaia	13,06%					

Fonte: Elaboração própria

Interessante identificar que os municípios de Silva Jardim, Rio Claro, Miguel Pereira e Cachoeiras de Macacu apresentaram, em pelo menos 4 anos da série, uma participação relativa do IFCA sobre o IPM igual ou superior a 20% – sendo, portanto, municipalidades em que o ICMS-E é uma parcela muito relevante no cômputo de total do ICMS repassado para os municípios. É mais um indício de que, para estas municipalidades, o ICMS-E é uma fonte relevante de receitas municipais.

Por fim, uma última observação sobre os 9 municípios que ficaram entre as 10 primeiras posições em 4 dos 6 anos estudados. A média da relação IFCA/IPM é uma média que oscila menos do que a média observada no universo geral dos municípios analisados, havendo uma relativa estabilidade desta relação para estes municípios ocupantes das 10 primeiras posições, conforme se observa na tabela a seguir:

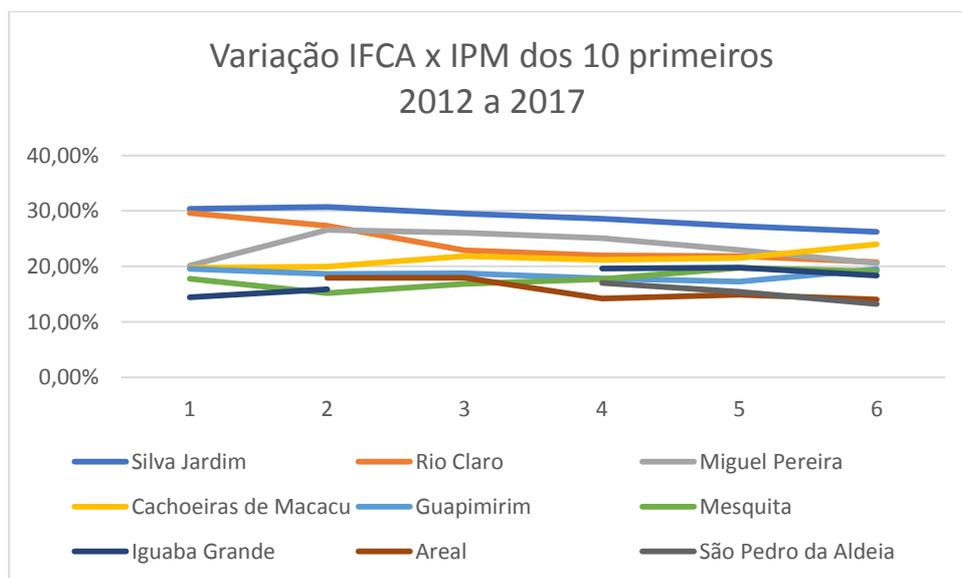
**Tabela 5: Relação IFCA/IPM para os 10 maiores (média e mediana)**

Anos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Municípios participantes	10	10	10	10	10	10
Mínimo	13,06%	15,17%	14,52%	14,17%	13,42%	13,22%
Máximo	30,36%	30,72%	29,53%	28,59%	27,29%	26,26%
Mediana	18,66%	18,28%	18,35%	18,73%	19,79%	19,32%
Média	19,19%	20,44%	19,82%	19,74%	19,42%	19,21%

Fonte: Elaboração própria

Observe-se que a média e a mediana são mais próximas uma da outra, havendo, portanto, menos distorção por valores extremamente altos ou baixos para este grupo de 9 municípios ocupantes das 10 primeiras posições. Ainda, os municípios participantes destas 10 primeiras posições são os mesmos em quase todo o período, apontando para uma certa estabilidade das municipalidades em que o ICMS-E possui mais relevância dentro do ICMS total, conforme se pode visualizar melhor no gráfico abaixo:

**Gráfico 13: Variação na Relação IFCA x IPM dos 10 primeiros – 2012 a 2017**



Fonte: Elaboração própria

Importante destacar no gráfico que Silva Jardim, Rio Claro, Miguel Pereira e Cachoeiras de Macacu permaneceram entre os 10 primeiros colocados durante todo o período analisado.

#### 5.4.2. Considerações sobre os dados analisados

Conclui-se, portanto, que, para estes 9 municípios o, ICMS-E possui participação expressiva sobre o ICMS total, especialmente quando comparados aos demais municípios do estado. Este é mais um indício de que **a parcela ambiental é importante para as finanças municipais de Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Rio Claro, Miguel Pereira**, conforme já foi destacado anteriormente neste trabalho.

Finalizada a etapa da análise da relação IFCA/IPM, a seguir serão discutidos os pontos de vista dos gestores estaduais sobre a relevância do ICMS-E para os municípios fluminenses. Pela análise das entrevistas, buscará se averiguar a perspectiva dos representantes do estado sobre os efeitos deste instrumento de política ambiental na realidade dos municípios fluminenses.

#### 5.5. A PERSPECTIVA DO ESTADO: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM OS GESTORES ESTADUAIS

Para melhor se compreender os efeitos do ICMS-E para os municípios fluminenses, foram entrevistados cinco gestores e ex-gestores estaduais que participaram das etapas de elaboração, formulação, implementação, execução do ICMS-E. O roteiro de perguntas completo encontra-se na seção 7 deste trabalho, como Anexo.

Para a realização das entrevistas, foram escolhidos 2 dos principais envolvidos na fase de elaboração e formulação do instrumento, o Secretário de Ambiente na época da criação da lei estadual 5.101/07 e o Subsecretário Executivo na época da formulação dos decretos responsáveis pelo detalhamento do ICMS-E, além dos 3 dos principais implementadores e executores do ICMS-E, o Assessor Especial da SEA de 2007 a 2016, o Coordenador Técnico do INEA de 2016 até 2018 e o Coordenador Técnico da Fundação CEPERJ de 2012 até 2018. As perguntas feitas para elaboradores e formuladores foram um pouco diferentes daquelas feitas para os implementadores e executores, uma vez que o foco da atuação deles na construção do ICMS-E é diferente, modificando, assim, as informações que se buscaram levantar com os questionários.

#### **Quadro 22: Relação dos Gestores Estaduais Entrevistados**

Quem?	Qual cargo ocupa/ocupou?	Em qual período?	Quais atribuições?	Com qual equipe trabalha/trabalhou?*
<b>Entrevistado 1</b>	Secretário da SEA	De 2011 a 2014	Elaboração do Projeto de Lei e articulação para obtenção de apoio de outros membros do Poder Executivo, dos prefeitos e dos deputados estaduais.	Exerceu cargo de Secretário*
<b>Entrevistado 2</b>	Subsecretário Executivo da SEA	De 2011 a 2013	Apoio político, dentro da SEA e do INEA, para a formulação dos decretos do ICMS-E, além da revisão da montagem das tabelas, acompanhamento da publicação dos resultados e articulação com gestores municipais.	Exerceu cargo de Subsecretário*
<b>Entrevistado 3</b>	Assessor Especial da SEA	De 2007 a 2016	Elaboração do decreto 41.844/09, principalmente na construção matemática dos indicadores. Também atuou na implementação e execução, especialmente na coordenação técnica, que incluiu apoio na avaliação dos documentos e esclarecimento de dúvidas.	Equipe de 3 pessoas*: 2 assessores e 1 estagiário.
<b>Entrevistado 4</b>	Coordenador Técnico do INEA	De 2016 a 2018	Coordenação técnica, que inclui: atender os municípios, atualizar a resolução que abre o ciclo de avaliação, preparar os formulários para os municípios responderem, coordenar toda a recepção do material encaminhado pelos municípios, conferir o material e repassar para os avaliadores.	Equipe de 1 pessoa*: 1 coordenador técnico
<b>Entrevistado 5</b>	Coordenador Técnico da Fundação CEPERJ	De 2012 a 2018	Coordenação técnica, que inclui: consolidar, analisar e por vezes auditar as informações encaminhadas pela SEA, além de cumprir as obrigações constantes em lei, que são a de publicar os índices e as pontuações no Diário Oficial.	Equipe composta de 4 pessoas: 1 coordenador técnico, 1 analista e 2 apoios administrativos

Fonte: Elaboração própria

\*Observações: 1. Não se descreveu a equipe que trabalhou com o Subsecretário ou com o Secretário em razão da dificuldade de se especificar quais servidores estão diretamente vinculados a eles, uma vez que, em tese, todos os servidores da pasta são a eles hierarquicamente subordinados. 2. Na equipe do Assessor da SEA e do Coordenador Técnico do INEA, descreveu-se apenas aqueles que atuavam diretamente com o ICMS-E, não sendo destacados os técnicos que atuam na avaliação dos parâmetros durante a fase de análise das documentações municipais. 3. Todos foram identificados sem marcação de gênero, de forma a se preservar a identidade dos entrevistados.

Um aspecto importante a destacar é a diminuição da equipe que atua na implementação e execução do ICMS-E. Conforme se observa no Quadro 22, a equipe dedicada ao ICMS-E, que até 2016 se localizava na Secretaria de Estado de Ambiente, passou a localizar-se no INEA. Ainda, houve redução do quadro funcional ao passar de 3 funcionários para 1 funcionário, que também atua na coordenação de outros projetos e políticas públicas. Como o própria coordenador técnico do INEA destaca na entrevista, este é um quantitativo muito pequeno de funcionários atuando na execução do ICMS-E.

A seguir, serão apresentadas as análises das entrevistas realizadas com os gestores estaduais envolvidos na formulação e elaboração do ICMS-E.

### **5.5.1. Entrevistas com ex-Secretário e ex-Subsecretário**

Destacam-se em primeiro lugar as respostas dos formuladores e elaboradores do ICMS-E. Inicia-se a análise com a entrevista realizada com o ex-Secretário Estadual de Ambiente. Perguntado sobre o histórico da formulação do ICMS-E no Rio de Janeiro, o Entrevistado 1 informou que o primeiro projeto apresentado sobre o tema, que era mais simples e incompleto, foi apresentado 15 anos antes, por influência da legislação pioneira do Paraná. Ele apresentou esta primeira versão, mas não conseguiu aprovar a lei. Segundo o Entrevistado 1, na época, alguns deputados “populistas” disseram que era uma coisa direcionada, que os municípios da Baixada Fluminense iriam perder muito e quem ia ganhar mais era Angra dos Reis – município que na época era governado por um prefeito do mesmo partido que o dele.

A ideia básica era a de conceder estímulos financeiros e econômicos para “mudar os hábitos dos prefeitos, para eles serem mais sustentáveis” – e sobretudo sem onerar os contribuintes. Então, para ganhar apoio dos municípios, o Entrevistado 1 decidiu incorporar a questão do lixo para contemplar os municípios da Baixada Fluminense e vários outros que não tinham tantas áreas protegidas– além de incluir a questão do esgoto. Segundo o ex-Secretário, não bastava fazer uma lei boa – precisava fazer uma lei boa que pudesse ser aprovada.

Neste ponto da entrevista, o ex-Secretário demonstrou a importância de se fazer o alinhamento com os diversos atores envolvidos na construção da política ambiental, como já se

discutiui na seção 2 deste trabalho. O Entrevistado 1 afirmou que para conseguir construir a legislação do ICMS-E, foi necessário chamar o Secretário de Fazenda da época para convencê-lo da importância da legislação – e, segundo o Entrevistado 1, houve uma “sorte”, porque a esposa do Secretário de Fazenda era uma grande ambientalista e o ajudou no convencimento; também foram convidados o Secretário de Planejamento da época e o Subprocurador Geral do MPRJ – que também é um ambientalista. Após conseguir angariar apoio dentro do Poder Executivo, o ex-Secretário de Ambiente também realizou tratativas com a Associação de Municípios do Estado do Rio de Janeiro (AEMERJ). Ainda segundo o Entrevistado 1:

Apresentei a proposta e falei para eles: "a base está aqui, mas me ajudem, porque essa lei tem por objetivo mudar o comportamento dos prefeitos e tem como objetivo ampliar as áreas protegidas, acabar com os lixões, ampliar a coleta seletiva e sobretudo não onerar o contribuinte - porque a cada vez que um município ganha 1 real, significa que outro perdeu 1 real". É como se fosse uma "gincana ecológica". E que na verdade o estímulo é que ninguém pode parar de pedalar - quem parar de pedalar, cai da bicicleta e aí só no ano seguinte. Então houve várias e várias rodadas de reuniões, com apresentação de cálculos. (...) E a gente fez um trabalho prévio político para arredondar com os prefeitos. Checamos se algum município ia perder muito - porque tem alguns municípios, sobretudo os pequenos, que praticamente dependem do ICMS-E. Então nós conseguimos aprovar a lei no final de 2007 porque eu já tinha essas coisas bem organizadas na cabeça: a parte técnica, a parte política, a parte financeira, alinhar com os políticos - tanto com os prefeitos quanto com os deputados na Assembleia. Então os deputados apresentaram emendas, a gente ainda teve que contemplar a história de as UCs diminuírem um pouquinho, o lixo aumentou um pouquinho. Então tiveram algumas emendas que ainda mexeram no projeto e que fizeram parte da negociação. Eu tive que ir pessoalmente na ALERJ negociar com os líderes as emendas para ver quais que a gente aprovava, quais que a gente não aprovava, para garantir que a lei seria aprovada. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 14/03/2018

A fala do ex-Secretário demonstra o que se identificou na seção 2 com o estudo das ideias defendidas por Elazar: as decisões são tomadas em uma arena política em que os entes federados disputam pelo desenho das políticas a serem implementadas. Assim, o ICMS-E dependeu, logo em seu nascedouro, de uma interação entre as esferas de governo, desenvolvida por meio de negociação, para que pudesse ser efetivamente aprovado.

Outro aspecto interessante destacado na entrevista foi a integração que entre ICMS-E e as demais políticas públicas, programas e projetos do governo estadual. Segundo o ex-Secretário de Ambiente, o grande desafio era rapidamente mostrar para os prefeitos, população e mídia as vantagens da lei. Um dos momentos mais simbólicos do apoio que se conseguiu obter para o ICMS-E foi em 2008. Segundo o Entrevistado 1, havia a proposta de se criar um grande parque no sul do estado, o Parque Estadual do Cunhambebe, mas os Prefeitos geralmente não gostam de criar

parques, porque tratam-se de áreas em que não se pode arrecadar tributos – além de os ambientalistas passarem a acompanhar mais de perto para que não haja invasão. O Entrevistado 1 conta que:

Para esta audiência pública o prefeito de Mangaratiba já tinha preparado 2 ônibus lotados, com faixa para votar contra a criação do parque estadual. Aí eu e o André Ilha [na época era presidente do IEF e viria a se tornar Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do INEA] nós fomos lá levando as contas de quanto Mangaratiba iria ganhar a mais com ICMS-E com a criação do parque. E era uma bolada, uns 3 milhões de reais, uma coisa assim - que para Mangaratiba na época fazia muita diferença. Aí quando o prefeito viu aquelas contas, piscou os olhos várias vezes, manteve os ônibus cheios de gente, mas mandou mudar a faixa para ser a favor da criação do parque. Essa história é hilária, mas é bem ilustrativa de que o dinheiro é uma linguagem universal, que todos os prefeitos entendem - inclusive os que não são a favor do meio ambiente. Então quando isso começou a funcionar e as pessoas viram que alguns municípios ganhavam mais dinheiro e outros ganhavam menos, vários prefeitos que sempre foram contra a criação de UCs passaram a ir ao INEA e dizer que queriam criar parque para ganhar mais dinheiro do ICMS-E, só que eles não sabiam fazer isso. Então a gente teve que criar na estrutura da SEA e do INEA um programa chamado Pró-UC, cujo objetivo era explicar aos prefeitos como se criava uma UC. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 14/03/2018

Assim, o ICMS-E foi um dos fatores que levaram à criação de um programa estadual de apoio à criação de unidades de conservação municipal, o Pró-UC. Segundo o ex-Secretário de Ambiente, as áreas protegidas municipais mais que duplicaram de 2008 a 2013 – o Rio de Janeiro, em 10 anos – segundo o INPE e o SOS Mata Atlântica, passou do estado que mais perdia vegetação originária de Mata Atlântica para o que menos desmatava, chegando próximo do desmatamento zero das áreas nativas.

Sobre a questão dos resíduos sólidos, o ex-Secretário aponta uma vez mais a integração das políticas estaduais com o ICMS-E. Segundo o Entrevistado 1, foram várias as iniciativas do governo do estado sobre este tema: licenciamento de aterros sanitários – públicos e privados – , apoio na formalização de consórcios públicos, utilização de recursos do FECAM para subsidiar a criação de aterros, estabelecimento de um mecanismo de compra de lixo tratado. E o ICMS-E – somando-se os valores da compra do lixo tratado – ajudou a financiar os custos que o município teria na transição do lixão para o aterro. O Entrevistado 1 afirma textualmente que, “a lei do ICMS-E foi fundamental para induzir”. Como resultados, ele aponta que em 2005, o estado do Rio de Janeiro, que tinha 90% do lixo em lixão e 10% do lixo em aterro, passou a ter, em 2013, 90% do lixo destinado a aterros e 10% para lixão –estes dados seriam referentes a toneladas de lixo/dia, embora não existam evidências na literatura que comprovem tal afirmação. Ainda segundo o ex-Secretário:

Eu falo esses 2 exemplos porque são duas das agendas mais fundamentais da agenda ambiental. E o ICMS-E foi tão eficaz que ele - não sozinho, mas conjugado a outras políticas públicas - em 10 anos, em cada um dos casos, tivemos resultados substanciais. É uma lei que apresenta resultados fantásticos no curto prazo - desde que você trabalhe ela, jogue polícia em cima, jogue imprensa em cima e jogue dinheiro em cima, como no caso da compra do lixo tratado, para motivar os municípios na direção que a própria lei do ICMS-E deu. Então é uma legislação altamente eficiente.

Fonte: transcrição da entrevista realizada em 14/03/2018

Por fim, na avaliação do ex-Secretário, sobre o tema do saneamento básico houve melhora, mas não na velocidade “estrondosa, trepidante” dos temas relativos à destinação do lixo e áreas protegidas. Também há problemas para o critério de coleta seletiva, que, segundo aponta o Entrevistado 2 em entrevista concedida ao jornal Extra, “é um desastre ecológico de grandes dimensões”<sup>32</sup>. O Entrevistado 1 enxerga que os motivos para estes dois aspectos do ICMS-E não serem tão bem-sucedidos são: (i) a coleta seletiva pontua pouco em relação ao que o município ganha simplesmente deixando o lixo ir pro aterro; (ii) a maior parte das empresas de limpeza urbana não fica embaixo das Secretarias de Ambiente, e por isso não possuem foco na questão ambiental – e normalmente essas empresas são dominadas por aliados políticos dos prefeitos, que não gostam de trabalhar com catadores – nas palavras do ex-Secretário: “acham que os catadores são desorganizados, cheiram mal e são difíceis de lidar”. Então, na visão dele, é possível enxergar que, para os temas de destinação do lixo e áreas protegidas, o ICMS-E pode ser considerado bem-sucedido; já para o tema do saneamento básico, o resultado não é intermediário – os avanços não foram maiores em razão das dificuldades técnicas e financeiras dos municípios; por fim, um critério que fracassou seria o da coleta seletiva.

Perguntado porque foram escolhidos estes 3 temas da agenda ambiental (áreas protegidas, resíduos sólidos e recursos hídricos), o ex-Secretário Estadual de Ambiente observou que estas são as três agendas mais importantes para o meio ambiente. Além de serem temas muito relevantes, também seriam temas sob a governança municipal. Outro aspecto apontado foi o de que, como o ICMS-E entrava no cálculo geral do ICMS, tinham que ser temas que abrangessem todos os municípios. Se fosse utilizado um critério relativo à área costeira, por exemplo, geraria um desequilíbrio total. Portanto, uma vez mais se observa a preocupação de se contemplar a visão municipal na formulação da legislação do ICMS-E.

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/coleta-seletiva-ainda-chega-poucos-domicilios-da-regiao-metropolitana-22504063.html>. Acesso em 19/03/2018.

Por fim, foi perguntado se durante a sua gestão na Secretaria de Estado de Ambiente, ele identificou que os valores repassados a título de ICMS-E às municipalidades fluminenses foram relevantes para os municípios – e em caso de resposta positiva, como a Secretaria identificou para quais municípios foi relevante. O Entrevistado 1 respondeu textualmente que o ICMS-E é um recurso muito relevante. Para alguns municípios, como **Silva Jardim**, que era um dos campeões do ICMS-E, houve períodos que o ICMS-E equivalia a 1/3 da receita do município. Esta informação trazida pelo entrevistado corrobora a análise realizada neste trabalho sobre as receitas tributárias próprias dos municípios. Ainda, perguntado se o ICMS-E consegue induzir políticas municipais, ele afirmou expressamente que sim, e que um exemplo seriam os casos já citados sobre a integração com a compra do lixo tratado e o Programa Pró-UC. Concluindo a entrevista, o Entrevistado 1 destaca que o recurso do ICMS-E torna-se ainda mais relevante, porque os municípios já estão perdendo recursos com os critérios tradicionais de arrecadação, não podendo “se dar ao luxo” de perder por não ter protagonismo nas ações ambientais.

A seguir, passa-se a analisar a entrevista com o ex-Subsecretário Executivo, Entrevistado 2. A sua avaliação é bastante semelhante à do Entrevistado 1 – principalmente no modo como o ICMS-E se integrava às políticas e projetos estratégicos do estado durante a sua gestão. Quando perguntado porque foram escolhidas as três áreas da agenda ambiental para os critérios de pontuação do ICMS-E, ele aponta que a SEA tinha várias políticas importantes na área de saneamento e de destinação do lixo, e que se avaliou, na época, que seria importante ter um estímulo financeiro que reforçasse estas políticas. O Entrevistado 2 citou o mesmo exemplo do Programa Lixão Zero, pertencente ao Pacto Pelo Saneamento, mencionado pelo ex-Secretário, apontando que o ICMS-E foi uma das coisas que ajudou o Lixão Zero a dar certo e a mostrar resultados positivos, citando os mesmos números destacados por ex-Secretário de Estado de Ambiente: em 5 anos, o estado saiu de 90% do lixo em lixões e somente 10% em aterro para o inverso - 90% em aterro e 10% em lixões, embora não se encontrou, durante a realização desta pesquisa, evidências na literatura que corroborem esta afirmação.

O ex-Subsecretário ecoa a visão já defendida pelo ex-Secretário dos efeitos positivos do ICMS-E para as unidades de conservação e para a diminuição dos lixões, afirmando expressamente que “o ICMS-E foi fundamental para que o Pacto pelo Saneamento desse certo”. Ainda, ele aponta que o tema da agenda ambiental onde menos se percebem os efeitos do ICMS-E é na destinação do esgoto, porque, na avaliação do ex-presidente, o investimento necessário para

resolver o problema do saneamento é tão alto que os recursos do ICMS-E acabaram sendo insuficientes.

O Entrevistado 2 apresenta uma visão mais focada na implantação do ICMS-E. Perguntado sobre a inclusão da exigência da Guarda Municipal Ambiental como pré-requisito para se habilitar a receber os valores de ICMS-E, ele apontou que o mais complicado era a identificação do que era uma guarda ambiental, pois não se trata de uma carreira que já existisse na maioria dos municípios. Então houve uma dificuldade comprobatória. Na avaliação do ex-presidente:

O intuito era bom: era o de garantir que as secretarias de ambiente não fossem "equipes" - os secretários de ambiente sozinhos, sem equipe para fiscalizar. Era uma forma de estimular que tivesse essa equipe de fiscalização. Então o intuito foi bom, mas a forma de controlar se mostrou bastante difícil. De início a SEA exigia só a lei que cria a guarda municipal, mas depois ficou-se na dúvida se aceitaria apenas a designação de um contingente para a guarda ambiental. Porque era uma coisa complicada exigir do município criar um centro de custos e toda uma estrutura de carreira quando o município poderia apenas designar uma parte do efetivo para a fiscalização ambiental. Então a intenção do legislador era válida, mas a verificação dela na hora de aplicar a legislação foi bem complicada.

Fonte: transcrição da entrevista realizada em 28/02/2018.

O ex-Subsecretário destacou que se dedicou mais ao ICMS-E a partir de 2011, período em que a lei estadual já havia sido criada, apontando que sua principal tarefa foi a de refinar o modo como os critérios foram construídos. Nesta etapa, a maior dificuldade identificada era o acesso adequado à informação que dava subsídio ao cálculo do IFCA. Segundo o ex-Subsecretário, o “fiel da balança” era o INEA, que era o prestador da informação oficial, mas como os municípios começaram a apresentar muitos recursos administrativos, percebeu-se que algumas vezes os dados que o INEA tinha nem sempre eram fidedignos com a realidade. Um exemplo:

O INEA informava a questão do esgoto com base na licença de uma estação. Mas aí vinha alguém depois e dizia: "mas essa estação não está funcionando". Então não podia estar pontuando no ICMS-E. Outra questão que apresentava dificuldades era a implementação da UC em si. Não bastava apresentar a lei ou decreto municipal de criação se não tinha plano de manejo, equipe da UC, sede do parque. Então estas eram questões de permanente dificuldades, e a gente fazia constantes reuniões com os municípios, buscando melhorar ano a ano essa aferição. Então essa avaliação vai sempre demandar uma capacidade melhor, ano a ano, senão você estará sendo injusto.

Fonte: transcrição da entrevista realizada em 28/02/2018.

A fala do Entrevistado 2 demonstra o que foi apontado por Moura (2016) na discussão sobre instrumentos econômicos, realizada na seção 3 deste trabalho. Se por um lado os instrumentos econômicos são dotados de flexibilidade, liberdade de escolha por parte dos agentes

econômicos, estímulo à inovação, capacidade de incentivo dinâmico e menores custos de implementação, por outro lado, são de operacionalização mais difícil e necessitam de avaliações e adaptações periódicas.

Perguntado se houve dificuldades na relação entre estado e municípios, o Entrevistado 2 apontou que não houve problemas de relacionamento, destacando que havia uma “sede de obter maiores pontuações no ICMS-E”, com o município questionando que a criação de uma unidade de conservação só pontuaria no ano seguinte, mas sem haver dificuldade de relacionamento. A resposta do ex-Secretário aponta para uma relação de cooperação federativa entre estado e municípios na implantação deste instrumento de política.

Sobre a relevância do ICMS-E para as municipalidades fluminenses e se potencial indutor de políticas municipais ambientais, as respostas de ambos os entrevistados foram semelhantes: foi “extremamente relevante”. O ex-Subsecretário identificou que os campeões de ICMS-E, no período em que trabalhou com o tema, eram **Silva Jardim e Cachoeiras de Macacu**, que são municípios detentores de muitas unidades de conservação, funcionando como "caixa d'água" de abastecimento para as populações. O Entrevistado 2 aponta que ao analisar o orçamento destes dois municípios, percebeu-se que os valores recebidos de ICMS-E eram bastante significativos – e os prefeitos sabiam disso. Isso demonstra que o critério de áreas protegidas, mesmo com a incorporação de outros temas da agenda ambiental à legislação, continua sendo justo do ponto de vista de remunerar municípios fundamentais. Ainda na avaliação do ex-Subsecretário da SEA:

O caso do lixo é um exemplo fantástico de como o ICMS-E ajudou a mudar o cenário do lixo no estado. Então não tenho dúvida de que se fosse possível a gente deveria até aumentar o quinhão do que é aplicado - pois existe uma margem do ICMS que é disponível para ser modificado pela legislação estadual e o ICMS-E usa apenas um quinhão dessa margem. Tanto que nós estamos discutindo aqui na Câmara Metropolitana de tentar usar a outra parte que ainda está dentro desta margem para remunerar municípios que fazem políticas urbanas adequadas, mas acho que seria meritório aumentar o quinhão da parcela ambiental. O bom exemplo do ICMS-E é que pode ser levado para outras áreas da gestão pública, como é o caso da questão metropolitana e o ERJ ainda pode avançar muito e usar melhor a margem que ainda está na lei para ser distribuída.

Fonte: transcrição da entrevista realizada em 28/02/2018.

Por fim, perguntado sobre a integração do ICMS-E com outras políticas estaduais, ele apontou que “a integração do ICMS-E com outras políticas ambientais estaduais foi total”. Ele cita o exemplo já citado do Programa Pró-UC, que foi criado depois do ICMS-E porque os próprios

municípios demandaram uma estrutura de apoio para ensiná-los a criar UCs municipais. O Entrevistado 2 aponta ainda que, do ponto de vista de integração, ela não só aconteceu, como o ICMS-E forçou outras políticas e programas a acontecerem, como foi o caso do já citado Pró-UC. Ele conclui com a seguinte avaliação: “[é mérito do ICMS-E] ter gerado políticas interessantes para estas três áreas pontuadas, no sentido não só do estímulo, mas também de aperfeiçoar os mecanismos dos órgãos ambientais, tanto no sentido de dar assessoria como também de implementar políticas nestas três áreas”.

Conclui-se, das entrevistas analisadas, que ambos consideram o ICMS-E como uma ferramenta de política pública bem-sucedida para as agendas de áreas protegidas e destinação adequada do lixo, mas não tão eficaz nas áreas de tratamento de esgoto e coleta seletiva. Ambos consideram que a relação entre estado e municípios foi cooperativa durante a construção do ICMS-E – na verdade, os municípios foram fundamentais para a aprovação da legislação. Ambos apontam que o ICMS-E é um instrumento relevante e que pode induzir políticas ambientais municipais – notadamente nas áreas de lixo e unidades de conservação. Por fim, ambos destacam a integração do ICMS-E com outras políticas estratégicas para o estado, especialmente com o Pró-UC e o Pacto Pelo Saneamento. O Entrevistado 2 destacou a dificuldade de se averiguar as informações exigidas, enquanto o Entrevistado 1 focou nas especificidades do processo legislativo. Resta agora analisar, pela perspectiva daqueles que trabalharam ou trabalham na implementação e execução do ICMS-E, a avaliação que possuem dos efeitos do ICMS-E nos municípios fluminenses.

### **5.5.2. Entrevistas com Coordenadores Técnicos e ex-Assessor**

Nesta etapa serão analisadas as entrevistas com o Entrevistado 3, que foi assessor especial da SEA para o ICMS-E de 2009 a 2016; com o Entrevistado 4, coordenador técnico do INEA de 2016 até o momento da realização desta pesquisa; e com o Entrevistado 5, coordenador técnico da Fundação CEPERJ de 2012 até o momento da realização desta pesquisa. Estes trabalharam e trabalham nas etapas de implementação e execução do ICMS-E.

Na entrevista, o ex-assessor da SEA apontou que foi ele quem elaborou a composição aritmético dos pesos dos subcritérios constantes no decreto estadual 41.844/2009. A proposta foi apresentada ao Secretário de Estado de Ambiente da época, que aprovou. Segundo ele, houve

reuniões amplas com a cúpula da Secretaria, realizadas por temas (água, unidade de conservação, saneamento básico) para entender quais informações estavam disponíveis internamente na SEA e no INEA para construir os critérios de pontuação do ICMS-E. Segundo o ex-assessor, no início tinha-se a ideia que o ICMS-E seria construído com base em informações já existentes no estado e apenas eventualmente se solicitariam informações dos municípios. Porém, no decorrer da implementação, ele observou que o ICMS-E se transformou em “um grande coletor de informações municipais, um verdadeiro banco de dados sobre as três áreas pontuadas”. O Entrevistado 3 aponta que a primeira vez que ele se deu conta disso foi quando ele viu uma publicação da antiga Fundação CIDE (atual Fundação CEPERJ) e percebeu que o ICMS-E era a fonte de informações citada como referência.

Perguntado quais foram as dificuldades principais enfrentadas para implementar os critérios determinados no ICMS-E, o Entrevistado 3 apontou que foi a de realizar o levantamento das informações relativas a recursos hídricos, áreas protegidas e destinação do lixo disponíveis. A SEA e o INEA não se estruturam tão bem no início para levantar essas informações, pois não havia clareza, para os técnicos de cada área, se as informações exigidas pelo decreto estariam organizadas e atualizadas – principalmente para tratamento de esgoto e destinação de lixo. Ainda, o processo de coletar informação, no primeiro ano, foi realizado através de envio de ofício aos municípios – e que no primeiro ano as informações foram encaminhadas sem padronização, sem formulário e sem organização, dificultando muito a análise. Nos anos seguintes começou-se o processo de padronização.

Sobre a relação entre estado e municípios, o Entrevistado 3 aponta que houve muita reclamação (principalmente na avaliação das informações recebidas), mas não houve atritos formais com os municípios. Eram discussões informais entre os Secretários Municipais de Ambiente e os técnicos da SEA e do INEA sobre o que eles achavam que estava certo ou errado no ICMS-E – o que, na avaliação do ex-assessor, foi bom, porque segundo ele, ajudou a aperfeiçoar. Um dos aspectos que gerou muitos questionamentos foi o critério relativo a mananciais de água, pois os municípios à jusante se achavam prejudicados pelo critério, apontando que beneficiava os municípios à montante. Houve reclamação dos gestores municipais sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente [pré-requisito para aderir ao ICMS-E], principalmente sobre a Guarda Ambiental Municipal, que até 2016 teve sua exigência postergada ano a ano (apenas a partir de outubro de 2017 é que os municípios deixaram de receber recursos

por não cumprir este pré-requisito). O Conselho e o Fundo também foram pré-requisitos que tiveram sua exigência postergada várias vezes antes de se tornarem obrigatórios definitivamente – e alguns municípios deixaram de receber ICMS-E em alguns anos por causa destes pré-requisitos. O Entrevistado 3 narra que houve um caso em que uma ONG ambiental solicitou a suspensão da transferência do ICMS-E para um município por causa do não-funcionamento adequado do Conselho Municipal de Ambiente. Porém, não cabia ao estado definir como o Conselho Municipal de Ambiente funcionaria, o pré-requisito dizia respeito apenas à existência formal do Conselho. O município tinha uma competência para determinar o funcionamento do Conselho e o estado não poderia interferir.

Perguntado sobre quais os critérios que os municípios tiveram maior dificuldade de apresentar documentações, o Entrevistado 3 apontou que foi o critério de tratamento de esgoto, reiterando o que já havia sido apontado pelo ex-Secretário e ex-Subsecretário. Segundo o ex-assessor, é um critério complicado para o município realizar sozinho. Independente da discussão sobre a competência para prestação do serviço de saneamento, há uma complexidade técnica e financeira para a implementação de Estações de Tratamento de Esgoto que muitos municípios não conseguem suportar. Mesmo nos casos de pequenas estações coletivas em áreas rurais há dificuldades de implementação pelos gestores municipais e de avaliação pelos gestores estaduais. Trata-se de um critério muito complicado de se avaliar, ainda que as informações apresentadas pelos municípios fossem confrontadas com as estimativas que existiam dentro do INEA/SEA. A informação constante da licença ambiental para a operação da estação de tratamento era muito concisa, dificultando a avaliação pelos analistas.

Sobre os valores repassados a título de ICMS-E serem relevantes para os municípios, o Entrevistado 3 apontou que para alguns eram relevantes, para outros não. O ex-assessor chegou à época a fazer um cálculo do percentual da receita municipal que provinha do ICMS-E, apontando que para **Cachoeiras de Macacu** houve pelo menos uma vez em que 20% da receita municipal era advinda de ICMS-E. Ele aponta que houve casos em que algumas Secretarias Municipais de Ambiente passaram a ser mais bem vistas por nas Prefeituras justamente porque passaram a ser geradoras de receita – eram casos em que os Secretários Municipais poderiam fazer mais ações pelo meio ambiente porque convenciam os Prefeitos de que “era um bom negócio”. O Entrevistado 3 recorda que fez algumas vezes o cálculo de quanto cada município ia ganhar com uma determinada política - esgoto, unidade de conservação municipal, lixo. Este cálculo era

levado para a AEMERJ para convencer os municípios a apoiar uma dada política que era do interesse do estado, como por exemplo a instalação de um aterro sanitário em seu território. Ele aponta ainda que houve casos de municípios que conseguiram aprovar regras municipais para destinar recursos do ICMS-E para o Fundo Municipal de Ambiente, mas ele não se recorda que municípios foram esses – este foi um dos indícios mais interessantes de que o ICMS-E era relevante para a municipalidade. Apesar de não se recordar quais foram os municípios que aprovaram essas legislações, ele indica que para **Silva Jardim e Rio Claro** o ICMS-E foi bastante relevante.

Questionado se o ICMS-E seria capaz de induzir à criação de políticas ambientais municipais, o Entrevistado 3 apontou que várias UCs municipais foram criadas depois da implementação do ICMS-E. Inclusive alguns Secretários Municipais de Ambiente entraram em contato e pediram para calcular o quanto ganhariam de ICMS-E com a criação de uma UC municipal. Os consórcios de lixo também foram um bom exemplo: os consórcios já eram obrigatórios, mas havia resistência porque havia custos. E o ICMS-E ajudou a diminuir a resistência, porque passaria a significar receita. Na avaliação do ex-assessor, lixo e esgoto são mais complicados de avaliar, porque muitos fatores interferem na implementação de aterros e na coleta de esgoto – mas o caso das UCs municipais era bem claro. No caso da coleta seletiva também houve indícios de que o ICMS-E estimulou a implementação da política pelos municípios, porque após a implementação do ICMS-E houve aumento do percentual coletado – contudo, não houve um estudo estatístico para comprovar se o aumento foi significativo e não foram encontradas evidências na literatura que corroborem este entendimento.

Por fim, ao analisar a integração entre as políticas estaduais e o ICMS-E, o Entrevistado 3 afirmou textualmente que existia uma “integração total”. O ex-assessor explicou que essa integração variou ao longo dos anos por conta dos recursos financeiros disponíveis para a SEA, mas houve um “período de bonança” [ele se recorda do biênio 2012-2013] em que o estado tinha programa para praticamente todas as áreas da agenda ambiental – e aí o ICMS-E complementava com a parte financeira. Ele também destaca que:

Existia na SEA um núcleo de apoio à UC criação de UCs municipais, o Pró-UC – e várias vezes eu fiz os cálculos para saber o quanto o município ganharia com a implementação de uma UC municipal. Muitas UCs municipais foram criadas porque o núcleo de apoio às UCs municipais realizou os memoriais descritivos e os estudos de impacto – o estado foi no município, identificou áreas interessantes e ajudou na mobilização do município para a

criação da UC municipal. Então a SEA não apenas fornecia os estudos técnicos, mas também auxiliava o secretário municipal de ambiente da informação financeira para ajudá-lo no convencimento do prefeito. Isso aconteceu na coleta seletiva também - mas no caso era um núcleo do INEA. Todas as áreas da SEA e do INEA que tinham que fazer alguma coisa que dependiam de apoio ou de consulta aos municípios, sempre que aquilo pudesse se reverter em aumento dos repasses do ICMS-E, sempre os técnicos estaduais pediam para que se calculasse o quanto o município ganharia a mais de ICMS-E. Então a integração era muito forte e era muito bem feita.

Fonte: transcrição da entrevista realizada com em 20/02/2018.

Passando agora para a análise da entrevista com o coordenador atual do ICMS-E no INEA, o Entrevistado 4. O coordenador possui uma visão mais crítica sobre o processo inicial de implementação do ICMS-E pelo estado. O Entrevistado 4 iniciou o trabalho no ICMS-E em 2016, quando verificou que muitos municípios não mandavam o material corretamente e ainda assim pontuavam. Na visão dele, a publicação da Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2017 veio para tornar este processo de avaliação mais rigoroso, de modo que o município que não entregasse os formulários adequadamente, zerassem o item; e o município que não atendesse os pré-requisitos do Sistema Municipal Ambiental, também ficasse de fora do rateio do ICMS-E. Segundo Entrevistado 4, a publicação da Resolução foi o primeiro passo no sentido de se aplicar os critérios da legislação com maior rigor.

O coordenador do INEA também aponta que em meados de 2016 se criou um Grupo de Trabalho (GT) que ficou responsável por discutir as mudanças que seriam implementadas no ICMS-E. O GT começou a trabalhar no final de 2016, realizando várias discussões e fazendo palestras nos municípios para mostrar as propostas de mudanças – aceitando também as alterações que eram solicitadas pelos municípios. Essas propostas de mudança ainda estão em fase de elaboração, espera-se que um novo decreto seja publicado no final de 2018, para estar em vigência para o ciclo de 2019.

O Entrevistado 4 aponta que os municípios por vezes apresentam dificuldades para encaminhar adequadamente as informações exigidas pelo ICMS-E, além de não possuem memória do que é feito – o que dificulta a avaliação. Outro problema apontado pelo coordenador é a equipe técnica do INEA, que tem um quantitativo muito pequeno para a quantidade de informação que recebe – atualmente, a equipe tem apenas uma pessoa dedicada em tempo integral ao ICMS-E. Ainda, a questão do Sistema Municipal de Meio Ambiente (pré-requisito para se habilitar ao recebimento do ICMS-E) é um gargalo, pois ele considera que é preciso ser um pouco mais rigoroso, exigir mais informações do município e tratar com mais cuidado a questão da Guarda

Ambiental Municipal. Os municípios apresentam muita dificuldade de comprovar tanto a Guarda Ambiental Municipal como o Fundo Municipal do Ambiente, mas são itens importantes e que precisam ser exigidos com seriedade. Outra dificuldade apontada é o critério da coleta seletiva, especialmente do óleo vegetal.

Sobre a Guarda Ambiental, o Entrevistado 4 aponta que a maior parte dos municípios alega falta de recursos para a realização de concursos. Então a SEA/INEA postergaram por vários anos a exigência deste pré-requisito, prorrogando o prazo para criação da Guarda. Mas em 2017 a área jurídica do INEA informou que não era mais possível postergar esta exigência. Então não foram mais admitidas prorrogações, de modo que no ciclo de 2018 houve um município (Mendes) que deixou de receber recursos do ICMS-E. Para cumprir este pré-requisito, o município pode destacar um contingente da guarda municipal e treinar para atuar como guarda ambiental – e muitos municípios fizeram isso. Só que a legislação não estabeleceu o quantitativo mínimo que precisa ser destacado – este inclusive é tema proposto para haver modificação no novo decreto, pois a ideia é estabelecer a quantidade de servidores da Guarda de acordo com a população e com as UCs que o município tem.

Sobre as mudanças implementadas com a Resolução SEA/INEA 626/2017, o coordenador do INEA avalia que os municípios reagiram positivamente a essas mudanças. Segundo o Entrevistado 4, os próprios municípios pleiteavam mais organização na entrega dos documentos, pois o rigor exigido na comprovação dos critérios faz com que os municípios que entregam corretamente sejam recompensados. Na sua avaliação, antes não tinha tanto rigor, e agora todos os municípios estão se esforçando para entregar os documentos de forma organizada, pois o município receberá o retorno se proceder corretamente. A partir destas mudanças, os municípios ficaram mais atentos uns aos outros, porque o recurso é rateado, o que os deixa muito vigilantes – não apenas para que eles cumpram todas as exigências, como também para exigir que os demais cumpram também. A ideia do ICMS-E é a de gestão compartilhada – e os próprios municípios ajudam a fiscalizar uns aos outros.

Ainda sobre as mudanças implementadas com a Resolução SEA/INEA 626/2017, o Entrevistado 4 aponta que em 2017 passou a se exigir que todos os municípios reenviassem as informações sobre as UCs municipais para se organizar melhor, pois por vezes os municípios traziam informações insuficientes para avaliar o critério. O INEA solicita para que se envie todo o

ano, porque se houver mudança ou recategorização, é importante ter o banco de dados sempre atualizado. A fala do coordenador segue no mesmo sentido da fala do Entrevistado 1 sobre a importância de se ter um banco de dados atualizado ano a ano para a manutenção de um instrumento econômico como o ICMS-E. Como apontado anteriormente neste trabalho, o ICMS-E demanda a criação de uma base de dados robusta, devendo ser modernizada de maneira constante e exigindo do Poder Público uma estrutura administrativa complexa, dotada de um corpo técnico altamente qualificado.

Perguntado se os valores repassados a título de ICMS-E às municipalidades fluminenses foram relevantes para os municípios, o coordenador do INEA respondeu que, baseado na sua experiência, o ICMS-E tem sido bastante relevante – principalmente em época de crise financeira. O Entrevistado 4 afirma ter notado que desde 2017 há um interesse maior dos municípios em preencher os formulários corretamente, para ter certeza de que receberão aquele recurso. Segundo ele, para alguns municípios, o ICMS-E é até superior do que a arrecadação própria – corroborando a análise realizada neste trabalho sobre os dados de receita tributária própria. Entrevistado 4 aponta alguns indícios de que o recurso é relevante: (i) as equipes municipais passaram a se organizar melhor para fornecer as informações; (ii) passaram a se esforçar mais para participar dos treinamentos fornecidos pelos gestores estaduais; e (iii) estão mais atentos a prazos e procedimentos para apresentar os documentos de forma correta, para que possam receber os valores do ICMS-E.

Questionado se o ICMS-E induz à criação de políticas municipais ambientais, o coordenador avalia que os municípios só utilizam o recurso do ICMS-E na gestão das unidades de conservação. Outros itens, como tratamento de esgoto e coleta de lixo ainda carecem de investimento por parte dos municípios. Na sua avaliação, os municípios investem mais nas UCs porque é o item que mais pontua – demonstrando que haveria uma estratégia dos municípios de investir o recurso na área que dá maior retorno financeiro do ICMS-E. O coordenador avalia que é um bom momento para se rediscutir a ênfase nas UCs, pois há lugares em que não há mais espaço para implementar novas UCs. A proposta seria a de se repartir essa pontuação maior das UCs com outros critérios que a atual gestão do INEA considera que estão carentes de atenção, como por exemplo os Planos Municipais de Saneamento Básico.

Por fim, sobre as modificações que estão sendo discutidas para a legislação do ICMS-E, o coordenador do INEA pontua que o estado não pode exigir que o município aplique os recursos do ICMS-E em políticas ambientais – em razão da sua natureza de imposto, como já se discutiu anteriormente neste trabalho. Mas uma das mudanças seria para bonificar o retorno do valor repassado para a área ambiental, com os gestores municipais comprovando a destinação de valores do ICMS-E para o Fundo Municipal do Ambiente. A proposta é que se possa exigir a apresentação de um formulário em que constem todos os projetos e programas que são financiados com recursos do ICMS-E – seria uma forma de o estado acompanhar esses dados. No desenho que está em debate para reformulação do ICMS-E, os municípios irão receber uma pontuação extra, já que o estado não pode obrigar o município a aplicar todo o recurso na área ambiental. Esta modificação, contudo, ainda está em discussão e não há certeza ainda se será ao final aprovada. Sobre existir algum município que já tenha lei municipal vinculando a aplicação dos valores de ICMS-E para políticas ambientais, o Entrevistado 4 informa não ter certeza sobre essas legislações municipais, mas que há notícias de que Nova Iguaçu e Itaperuna estariam em fase de elaboração de leis municipais, ainda não aprovadas, e que Paracambi teria uma lei municipal que destina 30% dos recursos do ICMS-E para o Fundo Municipal de Ambiente. Estas informações, contudo, não foram corroboradas pelas pesquisas realizadas nos *sites* das Prefeituras destes municípios.

Passando agora para a análise da entrevista com o Entrevistado 5, coordenador técnico da Fundação CEPERJ. O Entrevistado 5 destacou a importância do órgão de produção de dados estatísticos do estado na implementação e execução do ICMS-E. Conforme se destacou anteriormente neste trabalho, partes da política ambiental podem ser implementadas por outros órgãos e entidades que não os órgãos ambientais, como a Fundação CEPERJ. No caso do ICMS-E, isso fica evidente. O Entrevistado 5 explica que a Fundação CEPERJ é responsável por consolidar, analisar e por vezes auditar as informações encaminhadas pela SEA, além de cumprir as obrigações constantes em lei, que são a de publicar os índices e as pontuações no Diário Oficial. Após a publicação, a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento recebe esta informação e inclui o IFCA junto aos demais critérios do ICMS geral, para montar o IPM - Índice de Participação dos Municípios, que vai determinar o quanto cada município vai receber de ICMS no ano-fiscal de referência.

O coordenador da Função CEPREJ aponta também que, além das obrigações que decorrem da lei, a Fundação procura divulgar os dados produzidos. Até 2014, existia um Anuário

Estatístico, que é uma compilação de todos os dados produzidos por instituições estaduais e que ficam à disposição de toda a população, trabalhando diversos temas, e um deles é o tema ambiental. A partir de 2014, o Anuário Estatístico virou o Relatório da Qualidade de Vida da População Fluminense, que é um relatório anual, que é uma obrigação que o governo do estado tem com o TSE e faz parte da prestação de contas do governador – e o ICMS-E é utilizado neste Relatório. A Fundação CEPERJ passou a incluir o ICMS-E como uma fonte fidedigna de informações ambientais para o estado, principalmente pela periodicidade e confiabilidade, porque todo ano essas informações são renovadas e atualizadas. Além disso, aponta o coordenador, são informações prestadas pelos municípios sobre os seus territórios – e muitas vezes o estado não consegue produzir informações atualizadas sobre o território, então o município ajuda o estado a entender o que está acontecendo. A fala do Entrevistado 5 vai ao encontro da fala do ex-assessor, que apontou que o ICMS-E passou a funcionar como indicador de qualidade ambiental do estado – e como se viu anteriormente neste trabalho, o próprio Plano Plurianual do Estado usou o ICMS-E como indicador por um período.

Além destas atribuições, a Fundação CEPERJ também oferece esclarecimentos aos municípios e apoio na realização de cursos de capacitação – importantes até para que nenhum município deixe de receber os valores a que têm direito e para diminuir o número de recursos administrativos recebidos. O coordenador da Fundação CEPERJ aponta que é de conhecimento dos técnicos estaduais que não ocorreram tragédias que justifiquem que um município não receba nenhum recurso, como foi o caso de Mendes em 2018, por vezes falta conhecimento aos agentes municipais, por isso a importância de se realizarem cursos de capacitação cíclicos, didáticos, e que estejam permanentemente na agenda de implementação da política. Ainda segundo a avaliação do Entrevistado 5, a divulgação é fundamental nesta política – e precisa ser fortalecida. Na opinião dele, apenas uma minoria sabe o que é ICMS-E e o curso de capacitação da Fundação CEPERJ vem para ajudar a suprir esta lacuna.

Emiliano aponta que existem correntes políticas dentro do estado que são contrárias ao ICMS-E. São correntes que afirmam que o ICMS-E não está cumprindo sua funcionalidade e que deveria acabar. Alguns críticos enxergam que o ICMS-E "sequestra" 2,5% do que se gera de arrecadação com atividades econômicas tradicionais, que seria o que gera desenvolvimento econômico. Essas pessoas vão ser eternamente adversárias do ICMS-E. Na avaliação do coordenador da Fundação CEPERJ, essa visão é absurda, porque se opõe a um movimento

mundial de se fazer Pagamento por Serviço Ambiental, que é saber quanto custa uma floresta em pé, quanto custam os serviços prestados por um manancial bem conservado. Então o ICMS-E precisa de ajustes, mas é um instrumento fundamental da política ambiental que precisa ser divulgado e consolidado, pois a população precisa exigir que a municipalidade reinvesta pelo menos uma parcela do que o município recebe em políticas socioambientais. Ele destaca ainda que não pode ser reinvestido apenas na criação de novas UCs, mas também na contratação de Guarda-Parques, em manutenção da sede, nas políticas de melhoria de saneamento básico, na coleta seletiva e nas cooperativas de catadores, que ainda são pouco expressivas no estado do RJ. A fala do Entrevistado 5 está alinhada, portanto, com a fala do ex-Secretário de Estado de Ambiente, que também atestou a coleta seletiva como um dos pontos fracos do ICMS-E.

Perguntado sobre o critério da Guarda Ambiental Municipal, Emiliano aponta que é o critério que os municípios apresentam mais dificuldades. Quando esse pré-requisito de habilitação foi publicado, não foram dimensionados na lei o quantitativo, as horas de treinamento, quanto de carga horária teria que ser dedicado. A norma que existe hoje apresenta uma redação muito genérica, mas a partir de 2017, a avaliação deste pré-requisito passou a ser mais rigorosa. O município que não comprovou Guarda Ambiental Municipal, não recebeu recursos do ICMS-E em 2018 – foi o que aconteceu com Mendes, por exemplo. Na avaliação do coordenador do CEPERJ, isso demonstra que até mesmo para os pré-requisitos existe margem de interpretação, se troca a equipe técnica responsável pela análise, a análise acaba se modificando.

Sobre os critérios que os municípios apresentam mais dificuldades para cumprir, Entrevistado 5 aponta que a destinação de resíduos, que na lei ainda consta como "lixo", além da coleta e tratamento de esgoto, são os critérios mais complicados. Na avaliação dele, isso ocorre porque as UCs são mais estáticas, não podem ser criadas todo ano e é necessário que se invista na qualidade das UCs, e não apenas na quantidade. Já o critério de mananciais abastecimento fica exclusivamente sobre a governança do INEA, com base nos dados da Fundação CEPERJ sobre tamanho territorial dos municípios e população atendida. Então como quem decide sobre qual a população atendida pelos mananciais é o estado, acaba sendo um critério com pouca interferência das ações municipais. Já coleta seletiva e tratamento de esgoto são critérios complicados, porque, na avaliação do coordenador, são isonômicos. Ele explica que:

Não interessa se o município tem árvore ou não, se é gigantesco ou pequeno, se tem perfil rural ou urbano, todos eles precisam cuidar do lixo e do esgoto. Meu parâmetro de comparação é 100% - então se o município tem 20.000 habitantes, ele precisa levar esgoto tratado para 20.000 habitantes, independentemente do tamanho dele. Então a gente tem estes dois quesitos de expansão da nota do IFCA – resíduo sólido e coleta seletiva – , mas ao mesmo tempo são os dois quesitos em que os municípios enfrentam mais dificuldades – isso em nível nacional, inclusive. O critério de remediação de vazadouros também entra nessa avaliação.

Fonte: transcrição da entrevista realizada em 09/03/2018.

Questionado se ele identificou que os valores repassados a título de ICMS-E às municipalidades fluminenses foram relevantes para os municípios, o coordenador da Fundação CEPERJ respondeu que o aumento das áreas protegidas em hectares é visível desde a criação do ICMS-E até hoje, conforme também atesta a tese de doutorado da pesquisadora Bruna Conti. Mas há outros indícios. Segundo o Entrevistado 5, observa-se que os municípios discutem sobre a implementação da coleta seletiva em seus territórios. Já houve um programa do estado – o Programa Coleta Seletiva Solidária – que ajudou os municípios a montar seus sistemas municipais de coleta seletiva e isso impactou muito no ICMS-E, especialmente de 2013 a 2015. Alguns municípios mantiveram esse avanço, mas outros estão regredindo - ou seja, estão perdendo recursos do ICMS-E na avaliação dele, enquanto existem municípios que estão perdendo, há outros que estão recebendo bem, como Rio Claro e Cachoeiras de Macacu. Para **Rio Claro**, o Entrevistado 5 aponta que os valores repassados a título de ICMS-E aproximam-se de 40% do orçamento municipal – número semelhante a que se chegou na análise realizada neste trabalho com as receitas tributárias municipais.

Por fim, sobre o potencial do ICMS-E induzir os municípios a implantar políticas ambientais municipais nas áreas de recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos, o Entrevistado 5 aponta que o objetivo do ICMS-E é o de criar políticas municipais nessas áreas. Um exemplo é Rio Claro, que foi objeto de reportagem do Jornal do Brasil<sup>33</sup>. Rio Claro chegou ao primeiro lugar no ano fiscal de 2018 em razão da integração entre iniciativa pública e privada, via terceiro setor, para aumentar o número de hectares protegidos. O coordenador da Fundação CEPERJ aponta que também aconteceu uma coisa que incentivou Rio Claro a se esforçar mais, que foi justamente a revisão da base de dados do estado, especialmente na parte de mananciais. O INEA reviu sua base de dados em 2017 e isso beneficiou os municípios que possuíam nascentes em seus territórios e Rio Claro foi um dos beneficiados. Ele argumenta que:

---

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2018/03/07/icms-ecologico-repassa-r-210-milhoes/> . Acesso em 29/03/2018.

Por isso é muito importante estar sempre revisitando e atualizando as suas bases de dados, principalmente esses critérios que quem dita são a SEA e o INEA. Quando a gente fala de ranking para população, isso estimula a competição. Mas a verdade é que os municípios que estão ali no meio da tabela não vão nunca ficar entre os 10 primeiros. Para mim, o ICMS-E é um programa facilitador de gestão ambiental municipal. É um facilitador da integração da gestão ambiental.

Fonte: transcrição da entrevista realizada em 09/03/2018.

Observe-se que a fala do Entrevistado 5 reitera o que está se defendendo neste trabalho: o ICMS-E é um relevante mecanismo da relação entre entes federados – estado e municípios – e é utilizado pelo ente estadual como ferramenta para implementação de parte de sua política ambiental, com a intenção de induzir as municipalidades fluminenses na direção desejada pela agenda estadual. Para o coordenador da Fundação CEPERJ, este é exatamente o objetivo do ICMS-E – que, pela perspectiva do gestor estadual, vem sendo realizado com sucesso.

### **5.5.3. Considerações sobre as entrevistas analisadas**

Após a análise das entrevistas dos cinco gestores estaduais – dois que atuaram nas etapas de formulação e elaboração, e três que trabalham ou trabalharam na fase de implementação e execução, em épocas distintas – ficou claro que, pela perspectiva de todos os representantes do governo estadual entrevistados, o ICMS-E é considerado um instrumento relevante para induzir as políticas municipais de ambiente.

Embora alguns gestores sejam mais entusiastas quanto aos feitos do ICMS-E nos municípios – especialmente aqueles mais envolvidos com a formulação e elaboração –, todos eles apontam que os efeitos são mais positivos no tocante às Unidades de Conservação, especialmente para as UCs municipais. Nos quesitos remediação de vazadouros, mananciais de abastecimento e tratamento de esgoto, não se enxergam impactos tão relevantes. Por fim, o resultado quanto à destinação do lixo é enxergado de maneira diferente: aqueles que trabalharam com o ICMS-E até 2015 enxergam um efeito positivo para o lixo – talvez porque o referencial anterior para o estado do Rio de Janeiro fosse muito ruim. Já para os que trabalharam com ICMS-E a partir de 2016, os efeitos relativos ao lixo não são tão evidentes. E todos são unívocos em apontar a dificuldade dos municípios com a coleta seletiva.

O efeito positivo na criação de UCs municipais vai ao encontro das conclusões apontadas no Relatório Técnico Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica<sup>34</sup>, que descreve o aumento das UCs municipais no estado do Rio de Janeiro da seguinte forma:

Entre 2007 e 2009, havia registro de 127 UCs municipais em 40 municípios do estado do Rio de Janeiro (Clare et al., 2009). Sete anos depois, o número de UCs municipais mais que duplicou (314) no estado e a área total protegida praticamente quadruplicou, passando de 147.531 ha para 555.324,02 ha. Esse crescimento, a partir de 2007, pode ser atribuído ao efeito sinérgico do estabelecimento do ICMS Ecológico (Lei Estadual nº 5.100, de 4 de outubro de 2007), do Programa de Apoio às Unidades de Conservação Municipais do Estado do Rio de Janeiro (ProUC), em 2009, e ao evento da Rio+20, em 2012. Esses fatores proporcionaram estímulos técnicos, financeiros e políticos que podem ter contribuído para a criação e implementação das UCs municipais no estado. (2017, páginas 20-21)

Outro aspecto relevante que veio à tona nas entrevistas é o de que o ICMS-E é utilizado como fonte de informação da situação ambiental do estado e dos municípios. Essa questão não apenas aparece nas falas dos entrevistados, como também é corroborado pela análise apresentada anteriormente neste trabalho dos PPAs estaduais. Ainda, a questão da base de dados também foi apontada, pois é atualizada pelos municípios e auditada anualmente pelos gestores estaduais – sendo uma fonte de informação utilizada pelo Anuário Estatístico da Fundação CEPERJ. Por fim, o ICMS-E é considerado um instrumento tão exitoso que já vem até sendo cogitado para ser replicado para outros temas externos à área ambiental, como é o caso da Região Metropolitana.

Também se concluiu, pelas entrevistas realizadas, que o ICMS-E é um importante mecanismo de relação entre estado e municípios e sua implementação depende substancialmente deste relacionamento. Não apenas durante a elaboração do projeto de lei, em que o ex-Secretário de Estado de Ambiente contou com o apoio dos Prefeitos para obter aprovação do projeto apresentado na Assembleia Legislativa, como também todos os entrevistados apontaram que a relação cooperativa na implementação do ICMS-E. Ficou claro que os municípios possuem espaço para influenciar na formulação, seja através dos recursos administrativos, questionando a avaliação realizada pelo estado, seja através das consultas feitas durante o processo de atualização das legislações. Observa-se, portanto, que o estado busca induzir os municípios na direção de sua agenda ambiental, mas os municípios também influenciam na construção do ICMS-E – sendo, portanto, esta relação interfederativa uma via de mão dupla em que estado e municípios se influenciam mutuamente.

---

<sup>34</sup> Disponível em: [https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2017/07/SOSMA-UCs\\_WEB.pdf](https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2017/07/SOSMA-UCs_WEB.pdf) . Acesso em 05/05/2018.

Por fim, alguns municípios parecem ser mais sensíveis aos impactos do ICMS-E. Foram mencionados durante as entrevistas os municípios de Rio Claro, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Casemiro de Abreu e Paracambi. Dessa forma, 3 dos municípios apontados pelos gestores estaduais (**Rio Claro, Silva Jardim e Cachoeiras de Macacu**) também foram identificados na análise do IFCA e na análise dos dados orçamentários. Estes são os municípios, juntamente com **Miguel Pereira e Quissamã**, que acumulam indícios de que o ICMS-E pode ser indutor de políticas ambientais municipais. Por este motivo, serão os cinco municípios escolhidos para análise mais aprofundada, conforme se desenvolverá a seguir, quando serão estudados os efeitos do ICMS-E pela perspectiva dos gestores municipais.

#### 5.6.A PERSPECTIVA DOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM OS GESTORES MUNICIPAIS

Para as entrevistas com os gestores municipais, foram elaborados dois perfis de roteiro de entrevista: um para os Secretários de Fazenda e outro para os Secretários de Ambiente. Ambos os roteiros podem ser encontrados como anexos deste trabalho. Nesta etapa da pesquisa de campo, o objetivo era compreender, pela perspectiva das municipalidades fluminenses, os efeitos do ICMS-E em suas políticas ambientais, assim como a importância desta transferência intergovernamental para as receitas municipais, de modo a gerar subsídios para responder aos dois problemas de pesquisa apontados no início deste trabalho.

Assim, foram selecionados para esta etapa da pesquisa de campo, conforme explicado anteriormente, os municípios destacados abaixo junto aos representantes que foram entrevistados:

**Quadro 23: Relação dos Gestores Municipais Entrevistados**

Município	Prefeito e partido político	Gestor responsável pela área ambiental entrevistado	Gestor responsável pela área fazendária entrevistado	Secretaria a que pertence (respectivamente)
Quissamã	Fátima (PTN)	Entrevistados 6, 7 e 8, respectivamente, Subsecretário de Ambiente desde 2017, e assessores, atuam na Secretaria desde 2015.	Entrevistado 9, Secretário de Fazenda desde 2017, e Entrevistado 10, Subsecretário de Fazenda desde 2003	Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca e Secretaria de Fazenda
Rio Claro	Professor José Osmar (PR) - oposição ao governo estadual	Entrevistado 11, Secretário de Ambiente desde janeiro/2018 e Entrevistado 12, assessor, trabalha na secretaria desde janeiro/2017.	Entrevistado 13, Secretário de Fazenda desde janeiro/2018.	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura e Secretaria Municipal de Finança
Silva Jardim	Cilene (Solidariedade) oposição ao governo estadual	Entrevistado 14, Secretário de Ambiente desde 2014.	Entrevistado 15, Secretário de Fazenda desde agosto de 2017, mas é servidor fazendário há 14 anos.	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Fazenda
Cachoeiras de Macacu	Mauro Soares (PSB) oposição ao governo estadual	Entrevistado 16, Secretário de Ambiente desde janeiro de 2017.	Não foi possível realizar a entrevista com Secretário de Fazenda de Cachoeiras de Macacu	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Miguel Pereira	André Português (PR) oposição ao governo estadual	Entrevistado 17, assessor da Secretária de Ambiente e chefe da divisão de fiscalização desde 2012.	Entrevistado 18, Subsecretária de Fazenda desde 2014 e Entrevistado 19, chefe da Tesouraria desde 1998	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Fazenda

Fonte:

Elaboração

própria

Importante destacar que o Secretário de Fazenda de Cachoeiras de Macacu pediu exoneração do cargo um dia antes da entrevista agendada e não foi possível reagendar a entrevista com o novo Secretário que assumiu em seu lugar, razão pela qual não foi entrevistado nenhum representante da pasta fazendária para este município. Outro destaque importante é que, assim como foi feito com os gestores estaduais, os entrevistados foram apresentados sem marcação de gênero, de modo a preservar suas identidades.

A seguir, serão discutidas as principais conclusões obtidas através das entrevistas com os gestores municipais de Quissamã, Rio Claro, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu e Miguel Pereira.

#### **5.6.1. Os efeitos do ICMS-E sobre as políticas ambientais municipais**

Conforme mencionado nas seções anteriores deste texto, o ICMS-E é composto de 6 subcritérios de pontuação: áreas protegidas, áreas protegidas municipais; tratamento de esgoto; mananciais de abastecimento; destinação final de lixo; e remediação de vazadouros. Estas, portanto, foram as áreas da política ambiental municipal que foram o foco das entrevistas.

Sobre as **áreas protegidas**, todos os gestores ambientais apontaram a relevância do ICMS-E para esta área da política ambiental, especialmente porque o subcritério de áreas protegidas municipais é um dos que está inteiramente sobre a governança das municipalidades. Como destacou o Subsecretário de Ambiente de Quissamã, Entrevistado 6:

O item tratamento de esgoto é muito custoso para se investir para aumentar a nota do ICMS-E, há itens mais baratos para melhorar a pontuação dos municípios. UC é o item que todo município decide investir quando está de olho no ICMS-E. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 15/05/2018

Esta fala do Subsecretário de Ambiente vai ao encontro da fala feita pelo coordenador técnico do INEA apontando que os municípios possuem a estratégia de priorizar a implementação de UCs municipais. Conforme se verá ao longo desta seção,

de fato parece haver uma estratégia dos municípios entrevistados para se obter uma pontuação melhor no ICMS-E, mas esta estratégia não passa mais pela criação de novas UCs municipais.

Ao longo das entrevistas com os gestores ambientais municipais, identificaram-se duas estratégias diferentes para melhoria da pontuação do ICMS-E no quesito de áreas protegidas: (i) implantação de fato das UCs municipais já existentes, dotando-as de plano de manejo, sede física, conselho gestor, regularização fundiária, “shape” da área da unidade, devidamente georreferenciado – o que acontece em parte para a melhoria da pontuação do IFCA, em parte porque os gestores estaduais começaram a ser mais rigorosos com os municípios na comprovação de existência das UCs municipais para fins de pontuação no ICMS-E; (ii) estímulo à criação de RPPNs, seja pela implementação de políticas de pagamentos por serviços ambientais (PSA), seja ao facilitar os trâmites burocráticos de formalização das RPPNs, de modo que se possa completar todo o processo dentro do município da maneira mais simples possível.

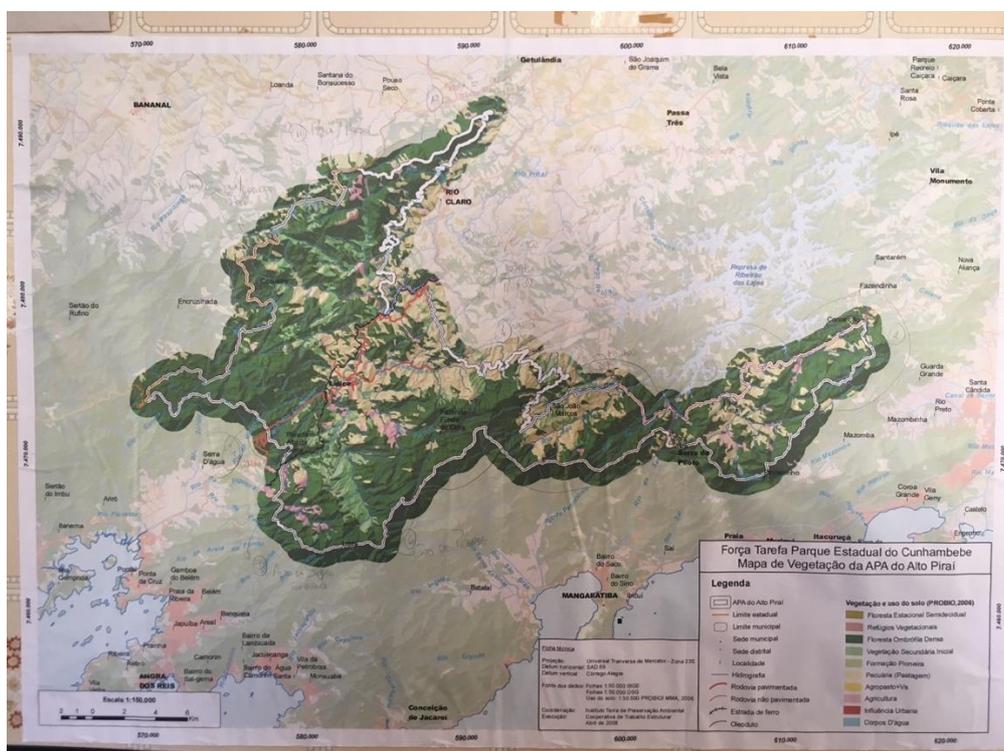
Em Rio Claro, que ficou na primeira posição do ICMS-E no ano de 2018, o assessor explicou de que modo o município está implementando a sua estratégia para aumentar a pontuação do ICMS-E para o seu município:

Quando a gente chegou no ano passado (2017), nós fomos na capital, conversamos com o pessoal do INEA e vimos que a única coisa que podíamos fazer era movimentar a APA municipal [Alto Pirai], para tentar aumentar a pontuação de alguma coisa. E assim fizemos: criamos uma Câmara dentro do Conselho, indicamos que a sede provisória da APA era aqui, eu sou gestor da APA e tudo o que precisava ser feito para a APA pontuar no máximo no ICMS-E foi feito - e aí chegamos no primeiro lugar em 2018. Então esse é um pouco do histórico da importância da questão ambiental para Rio Claro. Identificou-se que o Reservatório de Ribeirão das Lages abastece aproximadamente 15% da Região Metropolitana, então tem água de boa qualidade. O manancial está abrangido em parte pelo Reservatório de Ribeirão das Lages que é particular, pertence à Light, e em parte pelo Parque Estadual de Cunhambebe - e todo esse manancial pontua no ICMS-E. Um aspecto da APA municipal é que ela foi criada em 2008, antes da legislação do ICMS-E, mas ela estava “parada” – então a estratégia para aumentar os ganhos de ICMS-E foi implementar a APA. Existe uma estratégia para aumentar a pontuação do ICMS-E, que é dar continuidade à implementação da APA - estamos fazendo o plano de manejo e implementando o conselho e vamos criar uma sede física pra APA no Lídice, em Santanna. A outra estratégia é de aumentar o número de RPPNs - que pontua para o ICMS-E e ao mesmo tempo ajuda na questão da conservação de biodiversidade. Mesmo que pontue menos, ainda pontua. Tem uma grande empresa que quer implementar uma RPPN grande no município e que já está bem encaminhada. (...) Tudo isso começou com o corredor de biodiversidade

Tinguá-Bocaína e com o Programa Produtor de Água e Floresta (2009). Só que a turma do ITPA [Instituto Terra de Proteção Ambiental] começou a ver que tinha um buraco nesse corredor ecológico, mas que tinha uma floresta aqui embaixo que podia se tornar um parque, que viria a ser o Parque Estadual do Cunhambebe - e em seguida veio o município e criou a APA. Então todo esse movimento se fez para se consolidar esse corredor do Tinguá Bocaína. Nessa carona veio o governo estadual, que consagrou o ICMS Ecológico por aqui, na carona desse grande movimento. Esse movimento consagrou Rio Claro em um cenário em que o município nunca tinha aparecido. Por isso que o coordenador do ITPA fala que Rio Claro é o berço de todo esse movimento<sup>35</sup>. A própria TNC [The Nature Conservancy] fala em "Coalização das Cidades pela Água" e ele mostra Rio Claro em destaque. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 20/05/2018.

Observa-se, na fala do gestor municipal, que a estratégia para aumentar a pontuação do ICMS-E de Rio Claro é sinérgica com outras ações para se estruturar um corredor ecológico na região, de modo a se proteger os mananciais que abastecem principalmente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse sentido, tanto a APA do Alto Pirai como as UCs municipais e as RPPNs implantadas no seu entorno são estruturantes para este corredor ecológico – e o ICMS-E tem colaborado neste processo.

**Figura 5: Mapa da vegetação da APA do Alto Pirai, localizada em Rio Claro**



Fonte: arquivo pessoal

<sup>35</sup> Entrevista disponível em: <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2018/03/07/icms-ecologico-repassa-r-210-milhoes/>. Acesso em 21/06/2018

Mesmo que as RPPNs pontuem menos no subcritério de áreas protegidas, ainda assim há indícios de que faz parte da estratégia dos gestores municipais em razão do custo zero, para o Poder Público, para a manutenção das RPPNs, como explica o Secretário de Ambiente de Silva Jardim:

A minuta do Projeto de Lei Municipal de PSA (pagamento por serviços ambientais) tem uma estratégia para melhorar a nota do ICMS-E de Silva Jardim. Pelo menos 60% de Silva Jardim tem cobertura de Mata Atlântica e aí entende-se imóveis rurais. Então a gente entende que a modalidade de RPPN é onde a gente mais pode avançar, mais em extensão e velocidade e em menor custo - porque ela é particular. Então tem duas frentes de atuação. Uma é para facilitar para que o município reconheça as RPPNs em seu território, para que o tramite de aprovação de uma RPPN transcorra todo dentro do município. A outra é darmos uma contrapartida através de PSA. Se nós vamos ter retorno em termos de aumento de recursos do ICMS-E, é razoável que os proprietários recebam algum apoio também, para ajudar a cercar sua propriedade, para cuidar do ambiente. (...) Então estas são as duas estratégias do município para melhorar a pontuação do ICMS-E. Nós temos 21 RPPNs aqui, eles vão ser os maiores beneficiários. A Deisy, que faz parte do CODEMA, é presidente da APN - Associação de Proprietários de RPPN - ajuda a gente a fazer este movimento. Estas 21 RPPNs que existem tem muito mérito dela. O Poder Público não conseguiu ajudar até aqui, então a gente acha que estas duas estratégias viriam para ajudar a criar novas RPPNs. [Perguntei se vale a pena investir em RPPN, já q é a UC que pontua menos na legislação do ICMS-E] Eu considero que vale a pena investir em RPPN, mesmo tendo um peso menor, mas o custo quase zero para o Poder Público para a sua implementação faz com que valha a pena para a municipalidade. Além disso, considerando a extensão territorial do município, são muitos quilômetros quadrados de áreas rurais dentro do município, quase 600 km quadrados de área. Então mesmo tendo um peso menor, eu só com um parecer [da Secretaria] posso ampliar enormemente a extensão de áreas protegidas no território - o limite seria a extensão territorial nossa, porque a área urbana do município é muito pequena. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 24/05/2018.

Importante destacar que pela perspectiva do proprietário, o custo de instalação de uma RPPN não é zero, razão pela qual é importante que os municípios implementem políticas de incentivo à criação de RPPNs. Além do foco nas RPPNs, há também o interesse das municipalidades em reforçar a implementação das UCs municipais, acabando com as chamadas “UCs de papel”. Como aponta o Secretário de Ambiente de Cachoeiras de Macacu:

O Refúgio da Vida Silvestre de Santa Fé, que foi criado ano passado. Esta UC foi criada com foco na preservação ambiental também de olho no ICMS-E. Só Pedra do Colégio tem Plano de Manejo, por enquanto, estas UCs foram criadas nas gestões passadas apenas pelo lado mais fácil, que é fazer o decreto. Tem toda uma parte de implementação que ainda não foi feita. E para o ICMS-E o decreto de criação não conta tanto, conta mais é a implementação de fato. Acabamos de receber em março do MMA um

recurso para terminar de implementar no Refúgio da Pedra do Colégio. Então a gente já vai começar a pontuar mais nesta UC no ICMS-E, até porque esta já está cadastrada no SNUC. Este recurso vai vir para o Fundo Municipal de Ambiente e o Fundo aplica na UC, tem uma ONG que vai apresentar um projeto de como estes recursos serão aplicados na implementação da unidade. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 07/06/2018.

Assim, o esforço do município se dá em implementar as UCs municipais, já criadas, como aquela mencionada pelo Secretário, o Refúgio da Vida Silvestre de Santa Fé, e o Refúgio da Vida Silvestre de Macacu.

**Figura 6: Acesso à UC Municipal Refúgio da Vida Silvestre de Macacu**



Fonte: arquivo pessoal

Interessante observar que o diagnóstico feito pelos gestores estaduais de que o ICMS-E era um importante indutor de políticas municipais para as áreas protegidas foi confirmada pelos gestores municipais. Contudo, ao invés de as municipalidades estarem investindo na criação de novas UCs, a opinião dos gestores municipais é de que, com a cobrança maior por parte do órgão estadual ambiental e com a crise financeira batendo às portas dos municípios, as estratégias devem ser diversificadas e não mais está se investindo apenas na criação de novas UCs, mas sim na implementação daquelas já existentes e no fomento de criação de novas RPPNs pelos particulares locais.

Sobre os efeitos do ICMS-E nas políticas ambientais municipais para **tratamento de esgoto**, em 4 dos 5 municípios entrevistados (Quissamã, Rio Claro, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu), a responsabilidade pelas políticas de tratamento de esgoto pertencia a outra Secretaria, ou a uma concessionária ou a uma autarquia (apenas em Miguel Pereira o entrevistado falou do assunto como se fosse uma responsabilidade da pasta dele). Como os gestores estaduais já haviam apontado, a implantação de Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) é muito difícil e custosa, e em regra é realizada pelo governo estadual. Quando o estado não o faz, a estratégia é utilizar fossas e filtros (tratamento primário). Segundo o Secretário de Ambiente de Silva Jardim:

Então existe um separador absoluto e bombeamento para a ETE Caju e isso está sob inteira responsabilidade da concessionária Águas de Juturnaíba. Então não há nenhum investimento municipal nesta ETE, porque ela é de responsabilidade da empresa concessionária. Existe um bairro em que tem tratamento através de tomada em tempo seco e que não está sob concessão. Aí o Poder Público toma conta, com o apoio da concessionária, no bairro do Boqueirão. **É um sistema de fossas e de filtros: neste, então, o município ajuda na manutenção, cuja implementação foi feita com recursos aprovados pelo Comitês de Bacia, provavelmente com recursos advindos do FUNDRHI. Não existem projetos prontos e elaborados para tratar esgoto nas comunidades que não estão abrangidas neste contrato com a Águas de Juturnaíba** - e são várias comunidades que estão nesta situação, pequenas comunidades que estão no perímetro urbano. Existe o Plano Municipal de Saneamento Básico, que foi elaborado e aprovado já. Existe um processo em andamento da prefeitura comprar 500 fossas e 500 filtros para distribuir para famílias de baixa renda em comunidades não assistidas pelo contrato de concessão. Então nas comunidades identificadas via parecer social da secretaria de desenvolvimento social, essas famílias destas comunidades se habilitarão a receber essas fossas e filtros, quando o processo de compra pela Prefeitura estiver encerrado. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 24/05/2018.

Em Cachoeiras de Macacu, há até uma estratégia diferenciada para obrigar a população a instalar fossas e filtros em suas residências: condicionar a aprovação da autorização ambiental para conexão à rede elétrica à comprovação de existência de fossa e filtro na residência. Como explica o Secretário de Ambiente:

Eu vou falar enquanto Secretaria de Ambiente, porque quem cuida da água e esgoto é uma autarquia, se chama AMAE (Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Cachoeiras de Macacu). Nós temos ações para minimizar o envio de efluentes para o rio. Desde 2010 havia um projeto de despoluição do rio Macacu, e conseguimos aportar recursos da ordem de R\$50 milhões do governo federal e haveria uma contrapartida do governo do estado de R\$9 milhões ou R\$12 milhões. E isso veio se arrastando, o estado entrou em crise e acabamos não conseguindo desenvolver este projeto. Aí veio uma outra gestão, de 2013 a 2016, que também não conseguiu realizar este projeto, que

era de adquirir 3 estações de tratamento. Só que este projeto foi descontinuado e hoje estamos lutando para recuperar uma parte deste recurso e adquirir 2 estações de tratamento. Em paralelo a isso, nós da Secretaria de Ambiente temos cobrado que a ENEL faça o seguinte: o nosso município, quase em sua totalidade, é composto de área de preservação ambiental, então para fazer uma ligação nova de energia eles [da ENEL] pedem autorização nossa aqui da secretaria de ambiente. Então no ano passado a primeira norma que nós emitimos foi a exigência de que para a liberação de autorização para novas ligações o cidadão precisa comprovar que a casa tenha um conjunto de fossa e filtro. Aí sim, com esse conjunto de fossa e filtro, a casa é conectada à rede que desagua no rio. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 07/06/2018.

Já em Miguel Pereira, foi apontado que o recurso do ICMS-E foi utilizado para ampliar e melhorar as ETES que foram implementadas pelo estado – mas que as ETES foram implementadas em razão da política estadual de saneamento básico, não ficando claro para o gestor municipal a conexão desta política com o ICMS-E:

As ETES de Javari e de Rio Douro foram implementadas em 2011 e 2012, em razão da política estadual de saneamento básico, não teve conexão com o ICMS-E. O lago é o maior ponto turístico da cidade, então havia essa necessidade de realizar a obra, mas coincidiu de a obra terminar na mesma época em que se começou a implementar o ICMS-E. A ETE de Javari foi construída pelo governo do estado e entregue em 2012. Há 2 outras estações que realizam coleta e tratamento. A proposta é ampliar a estação do Portal das Mansões e construir novas estações na bacia do rio Guandu, que recentemente a CEDAE entregou um projeto de saneamento contemplando toda a bacia, e a gente está correndo atrás de recursos nos Comitês de Bacia e através de emendas parlamentares para conseguir implementar este projeto que a CEDAE fez para o município. Há também um novo projeto na parte rural, mas ainda não foi implementado, porque as licitações foram desertas e é uma outra obra que sairia pelo estado também. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 08/06/2018.

Portanto, sobre a questão do saneamento básico, o diagnóstico dos gestores municipais também vai ao encontro daquele feito pelos gestores estaduais: é o tema da agenda ambiental onde menos conseguem ser percebidos os efeitos do ICMS-E, porque o investimento necessário para resolver o problema do saneamento é tão alto que os recursos do ICMS-E acabaram sendo insuficientes. O ICMS-E, sozinho, não tem sido suficiente para induzir políticas públicas nesta área.

Sobre os efeitos do ICMS-E nas políticas ambientais municipais para **mananciais de abastecimento**, a avaliação dos gestores municipais sobre este critério é de que ele depende exclusivamente de fatores físicos e de informações que pertencem ao INEA,

havendo pouco espaço para a ação dos municípios. A avaliação do assessor de Quissamã, por exemplo, é a seguinte:

Já proteção de mananciais, pelo conceito de manancial que o INEA tem, Quissamã fica de fora, porque o conceito deles é se um município funciona como "caixa d'água" que abastece outros municípios, o que não é o caso de Quissamã, que é "final de linha". A Lagoa Feia recebe águas de outras regiões. Então, neste critério de manancial de abastecimento, Quissamã provavelmente não terá nunca como pontuar. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 15/05/2018.

Portanto, áreas que por vezes possuem importância ambiental, como a Lagoa Feia, que é uma área de reprodução de aves raras migratórias, não é beneficiada pelos critérios de proteção de manancial. Além disso, os gestores municipais possuem pouca compreensão de como este critério é avaliado pelos gestores estaduais.

**Figura 7: Lagoa Feia e seu Entorno, Área que Recebe Pássaros Migratórios**



Fonte: arquivo pessoal

Dos municípios entrevistados, 4 deles (Rio Claro, Cachoeiras de Macacu, Silva Jardim e Miguel Pereira) não souberam explicar a razão da nota deles ter aumentado ou diminuído no período. Como aponta o Subsecretário de Ambiente de Rio Claro:

Rio Claro zerou neste subcritério em 2017 e em 2018 sua pontuação aumentou. Quem faz essas contas é o estado, não sabemos porque zerou em 2017. Em 2018 poucos municípios pontuaram neste subcritério - e nós pontuamos porque abastecemos o sistema Guandu. A gente aqui só pontua por conta da transposição do rio Paraíba do Sul para o Guandu pelo reservatório de Santa Cecília, nós contribuimos para a captação que ocorre em Barra do Pirai. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 20/05/2018.

Portanto, para o critério de mananciais de abastecimento, o ICMS-E não teve um efeito indutor de políticas ambientais, uma vez que parece compensar atributos físicos do município, tendo pouca ou nenhuma influência das políticas públicas municipais.

Sobre os efeitos do ICMS-E nas políticas ambientais municipais para **destinação de lixo**, alguns municípios reclamaram da descontinuidade de programas estaduais de apoio aos municípios, como o Programa Coleta Seletiva Solidária. Outros apontaram a questão de o INEA não pontuar aterros privados, que também fazem destinação de resíduos sólidos. Todos os 5 municípios destinavam lixo para aterros sanitários, ainda que não localizados em seu próprio território – e tais arranjos parecem ter sido construídos com o apoio do governo estadual, em razão de políticas implementadas há alguns anos atrás, como o Lixão Zero e a compra do lixo tratado, conforme foi apontado pelos gestores estaduais. Não está nos planos de nenhum dos municípios entrevistados a ampliação ou construção de novos aterros municipais: sem o apoio de programas estaduais, as municipalidades não parecem ter políticas municipais específicas para construção de novos aterros.

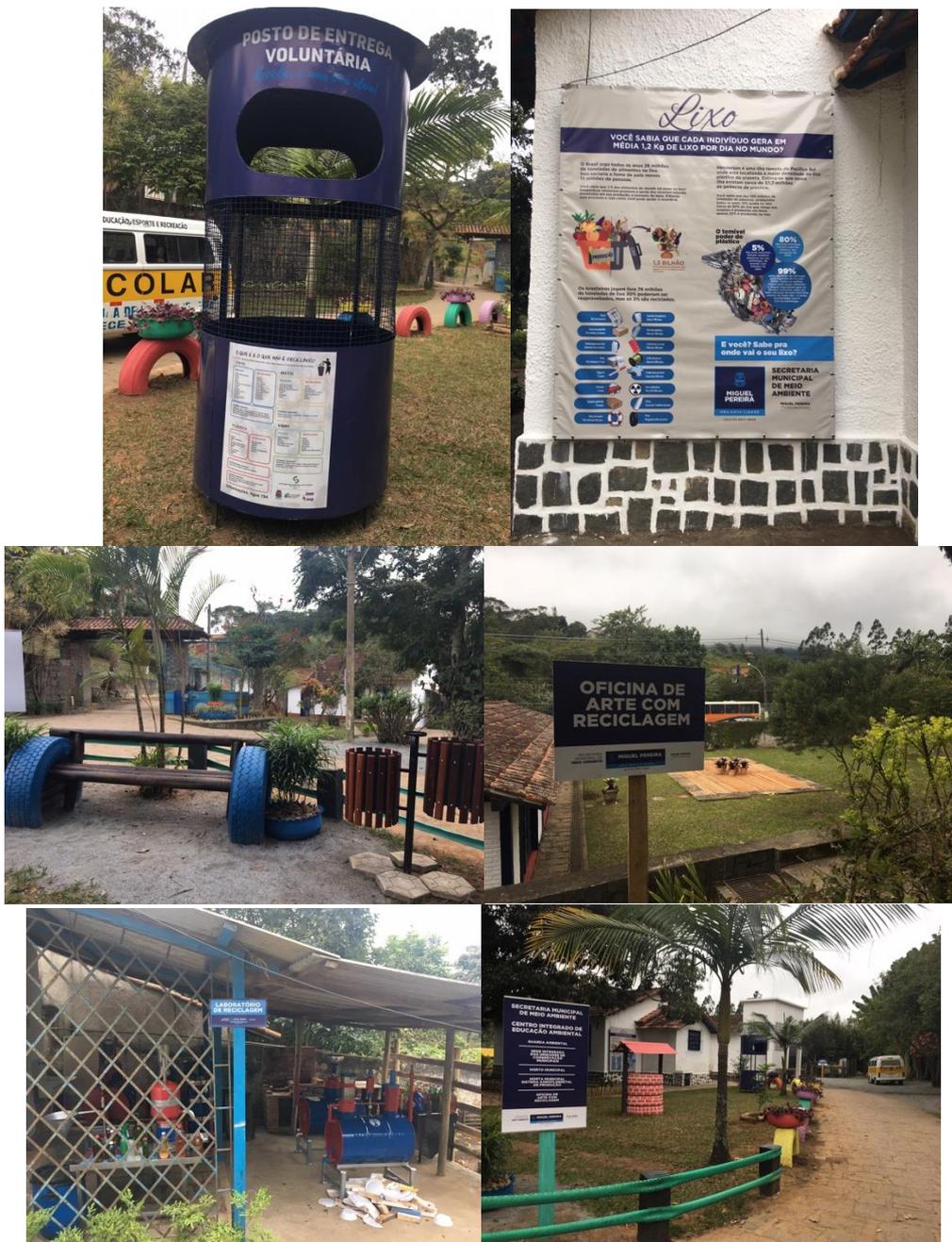
Sobre a **coleta seletiva**, contudo, o diagnóstico dos gestores municipais entrevistados é bastante diferente daquele feito por seus pares estaduais: em todos os municípios entrevistados, em diferentes níveis de implantação, para diferentes tipos de resíduos (inclusive para além dos resíduos pontuados pelo ICMS-E, como entulho, pneus e lixo eletrônico), identificaram-se políticas municipais de coleta seletiva, com ou sem apoio de cooperativas de catadores.

A questão da coleta seletiva é tão forte para estes municípios que em Miguel Pereira, o assessor da Secretária de Ambiente relatou que houve um antigo Secretário Municipal de Ambiente que advogou, junto ao INEA, a ideia de incluir o óleo vegetal como critério de pontuação do ICMS-E – e acabou que o INEA decidiu incorporar a coleta seletiva do óleo vegetal como um dos critérios de pontuação, sendo mais uma evidência de que o ICMS-E é um instrumento de relação intergovernamental de mão dupla. Segundo o gestor municipal:

O programa de coleta seletiva começou a ser implementado em 2010. O Aterro estava para entrar em operação e nesse meio tempo tinha que ver a parte social dos catadores que trabalhavam no lixão e com isso a gente ajudou os catadores a criar a associação de catadores. Em 2012 começou a coleta seletiva por meio da associação, foi bem na época em que encerrou o lixão e iniciou a operação do aterro sanitário. Nós da prefeitura compramos prensa, caminhão, alocamos funcionários da prefeitura para ajudá-los na coleta. Em 2014 a gente conseguiu junto com a Tetrapak, conseguimos um Termo de Comodato para mais equipamentos para os catadores. O município também apoia os catadores com a doação de uma cesta básica por mês para cada catador da associação. Em 2012, o município até ganhou um prêmio na Câmara dos Deputados em Brasília como Cidade Cidadã, tanto pela coleta seletiva, como pela questão social. Claro que ainda há pontos que precisam ser melhorados, mas acredito que de uma maneira geral nossa coleta seletiva funcione bem. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 08/06/2018.

Importante destacar que Miguel Pereira, em particular, oferece bastante destaque para a coleta seletiva, inclusive pelo modo como a Secretaria Municipal de Ambiente é fisicamente construída. A sua sede é afastada do centro do município, onde se localiza a Prefeitura, justamente por ocupar um terreno maior, onde atividades de coleta de lixo e reciclagem são realizadas, como se pode ver nas imagens abaixo:

**Figuras 8, 9, 10, 11, 12 e 13: Sede da Secretaria Municipal de Ambiente de Miguel Pereira**



Fonte: arquivo pessoal

Ainda sobre a coleta seletiva, os assessores dos Secretários de Ambiente de Rio Claro e Quissamã assim destacam:

Em 2017 nós começamos a implementar um sistema-piloto. No ano passado recebemos 4 estagiários voluntários da UBM [Universidade de Barra Mansa] que ajudaram na elaboração do programa Bem-Estar Animal e no programa de Coleta Seletiva. Agora em 2018, nós estamos buscando algumas pessoas aqui do município que já trabalham com algum tipo de coleta. Estamos tentando capacitar essas pessoas a recolher tipos específicos de lixo - como por exemplo lixo eletrônico - e fazer campanhas de educação ambiental.

Então a ideia é montar um piloto aqui na sede urbana do município agora para 2018. Nós estamos de olho também no ICMS Ecológico, claro. Transcrição da entrevista realizada em 20/05/2018.

É um desafio grande implementar coleta seletiva. Quissamã, por ser um município pequeno e com pouca população, é um ambiente propício para começar um projeto dessa natureza. Na verdade, estamos estudando maneiras de tocar isso de uma forma mais responsável, que possa se sustentar independente da mudança de gestão. Por exemplo, um esclarecimento que nos foi feito é que não há necessidade de ter cooperativa de catadores para pontuar no ICMS-E. Então isso também facilita, porque não precisa legalizá-los. A estratégia então seria começar em um bairro pequeno em que fosse mais fácil sensibilizar a população da importância de separar e reciclar o lixo, isso está no radar também. A ideia é instituir a coleta seletiva não apenas pela melhora no desempenho no ICMS Verde, mas também para permitir aumentar a renda de população de baixa renda que vai ajudar na coleta. Há alguns anos atrás não tinha gente interessada em catar resíduos, mas com a crise agora começam a aparecer pessoas que podem ser beneficiadas com este tipo de política. E está cada vez mais claro que tem coisas que são jogadas no aterro sanitário e que tem valor, que dá dinheiro, não faz sentido. Já houve reuniões com a equipe do INEA e da prefeita, há interesse, mas precisa terminar de elaborar essa estratégia. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 15/05/2018.

Portanto, a coleta seletiva não apenas é uma realidade para estes municípios entrevistados como também é uma estratégia para melhorar o desempenho no ICMS-E.

Para finalizar a análise sobre o tema da destinação de lixo, em 3 dos municípios analisados (Silva Jardim, Miguel Pereira e Cachoeiras de Macacu) há estudos sendo realizados para remediar vazadouros de antigos lixões/aterros já encerrados – porém, a implementação mostra-se dificultosa na prática. Como aponta o Secretário de Ambiente de Cachoeiras de Macacu:

Cachoeiras de Macacu não tem aterro próprio, mas tem um lixão desativado em 2009, só que ainda não foi remediado. Há um projeto para remediação deste vazadouro, uma parceria com um pesquisador da Universidade Federal de Juiz de Fora que está coletando amostras e estudando o que pode ser remediado ou não. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 07/06/2018.

Sobre o Sistema Municipal de Ambiente: nenhum município teve dificuldade para comprovar a existência dos pré-requisitos para aderir ao ICMS-E (existência de Fundo Municipal de Ambiente, Conselho Municipal de Ambiente e Guarda Ambiental Municipal), isso parece já estar consolidado para estas municipalidades. Aliás, em termos de estrutura física, todos os municípios pareceram ter Secretarias com sedes próprias:

**Figura 14: Sede da Secretaria de Ambiente de Silva Jardim**



Fonte: arquivo pessoal

**Figura 15: Sede da Secretaria de Ambiente de Cachoeiras de Macacu**



Fonte: arquivo pessoal

**Figura 16: Sede da Secretaria de Ambiente de Miguel Pereira**



Fonte: arquivo pessoal

Dos 5 municípios entrevistados, 4 utilizam destacamentos da Guarda Municipal e 1 (Rio Claro) tem um guarda ambiental concursado, atuando em conjunto com um guarda municipal destacado para atuar na guarda ambiental municipal. Portanto, para a questão da estruturação institucional das Secretarias (que o ICMS-E denomina Sistema Municipal de Meio Ambiente), há indícios de que o ICMS-E reforçou a institucionalização do Sistema nestas municipalidades.

Além dos temas da política ambiental pontuados pelo ICMS-E, algumas outras conclusões puderam ser tiradas a partir das entrevistas realizadas:

- Nenhum município possuía uma base de dados consistente e atualizada sobre os temas pontuados pelo ICMS-E antes que este instrumento de política ambiental entrasse em vigor. Então um aspecto colateral positivo da política foi o de não apenas exigir que as municipalidades mantenham uma base de dados consolidada e atualizada, como também, ao disponibilizar os dados publicamente, permitir que se tenha uma visão geral, de médio prazo, de como estão as políticas ambientais municipais nos temas avaliados. Ainda que o gestor do INEA aponte que os municípios não possuem estrutura adequada para encaminhar as informações exigidas, para estes 5 municípios em que se realizaram as entrevistas não há indícios que

confirmem esta avaliação. Como bem aponta o Secretário de Ambiente de Silva Jardim:

Nós temos uma pasta com as informações do ICMS-E - neste tempo em que eu estou aqui várias pessoas já cuidaram disso, porque a rotatividade é grande, são poucos os cargos efetivos, então você só tem cargo comissionado, a rotatividade é maior. Na pasta, tem todas as informações que nós já mandamos, então quando eu passo esta tarefa para alguém, eu passo como que um "treinamento" para esta pessoa, para ela fazer. E essa pessoa só envia depois que eu revisar, porque é uma coisa muito importante para o município. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 24/05/2018.

- Todos os municípios destacaram a importância das modificações que o estado irá realizar no desenho do ICMS-E, especialmente no que tange à bonificação dos municípios que aportarem mais recursos no Fundo Municipal de Ambiente.

- Todos os municípios entrevistados apontaram uma relação cooperativa com a equipe técnica do ICMS-E, embora haja divergências em outras áreas da política ambiental (como por exemplo licenciamento ou concessão de outorgas de uso de água) ou em uma esfera política (conforme apontado no Quadro 23, 4 dos 5 municípios possuem prefeitos que são adversários políticos do atual governante estadual).

Aliás, este aspecto é interessante de ser destacado. Na etapa de formulação do ICMS-E, conforme destacado pelo ex-Secretário de Estado de Ambiente, os municípios exerceram papel de bloqueio na primeira tentativa de se legislar o ICMS-E no início dos anos 2000 – principalmente os municípios da Baixada Fluminense, que se sentiram prejudicados pela primeira versão do “ICMS Verde”, que só bonificava aqueles que possuíam UCs em seu território. Mas na etapa de execução deste instrumento da política ambiental – e uma vez que os marcos normativos principais já estão legislados pelo ente estadual, sendo apenas atualizados ano a ano por meio de portarias e resoluções internas ao governo estadual – o município não mais atua para bloquear o ICMS Ecológico. Quando não há empoderamento por parte do Prefeito, a postura é a de investir poucos esforços para avançar nos quesitos pontuados, esvaziando, de recursos humanos e financeiros, a pasta responsável por executar a política ambiental. Contudo, o instrumento continua a funcionar anualmente, e o ente municipal sempre encontra uma maneira de enviar os documentos exigidos pelo estado para participação no ICMS-E, mesmo que os grupos políticos ocupantes da Prefeitura e do Secretaria Estadual sejam adversários. Não há notícia de judicialização até aqui, nem há evidências de que os

municípios estejam se organizando para modificar os marcos normativos do ICMS-E, como se observou no caso do estado de Goiás.

Uma explicação possível para este fenômeno é a de que parece haver uma cooperação entre o nível técnico das burocracias estadual e municipais, que gera uma rede de apoio que mantém a política ambiental municipal – incluindo aí o ICMS-E – em funcionamento, independente do apoio que receba do Prefeito ou do Secretário Estadual ocupante da gestão. Os gestores da área ambiental – tanto no nível estadual como no nível municipal – parecem se comportar mais como ambientalistas do que como representantes do ente estadual ou do ente municipal, apoiando-se mutuamente a despeito das divergências políticas e ideológicas entre estado e município. E, para os gestores municipais, em todas as entrevistas foi identificado que eles buscam apoio para fora da gestão municipal propriamente dita, sendo comum relacionarem-se – e mesmo pedirem apoio financeiro, operacional e técnico – com o governo federal, das entidades da sociedade civil, dos Comitês de Bacia, das universidades, da EMBRAPA e do Ministério Público.

- Não existem normas municipais vinculando valores de ICMS Ecológico para políticas ambientais municipais em nenhum dos 5 municípios avaliados. Em Rio Claro há um arranjo informal de se repassar um valor fixo por mês, a título de recompensa pelo bom desempenho de Rio Claro no ICMS-E em 2018 – valor que é designado para o Fundo Municipal de Meio Ambiente. E um arranjo interessante foi o que se observou em Miguel Pereira: a íntegra o ICMS Ecológico é repassado mensalmente para a Secretaria Municipal de Ambiente, mas em razão de um arranjo que não se encontra formalizado em lei – trata-se de um mecanismo contábil em que há uma rubrica de receita designada especificamente para o ICMS-E, além de uma conta específica para receber estes recursos. Como bem aponta o assessor da Secretaria Municipal de Ambiente de Miguel Pereira:

O ICMS-E é um recurso muito relevante. Se fosse depender só de royalties ou de outras receitas, o município teria dificuldades financeiras, além de se ver obrigado a dividir estes recursos com saúde, educação. E se a gente não tivesse este recurso específico para a área ambiental, acho que a gente sofreria mais do que nós sofremos neste período de crise. (...) Miguel Pereira conseguiu, por exemplo, fazer alguns reparos nesta estação de tratamento de esgoto que o estado adquiriu [ETE de Jaguari], **e estes reparos foram feitos utilizando recursos do ICMS-E. O aterro sanitário, que chegou a sua capacidade máxima, fizemos um PAT de transferência de resíduos com**

recursos do ICMS-E. Tem a sede de uma UC nossa que fizemos com recursos do ICMS-E, além de equipamentos e veículos que adquirimos com esses recursos. Fonte: transcrição da entrevista realizada em 08/06/2018

**Figura 17: Veículo da Prefeitura de Miguel Pereira adquirido com recursos do ICMS-E**



Fonte: arquivo pessoal

Dessa forma, a fragilidade maior do ICMS-E para a indução de políticas ambientais municipais é a impossibilidade de destiná-lo para o financiamento de tais políticas. A proibição formal à vinculação (decorrente do princípio constitucional de não-vinculação dos impostos, conforme consta no art. 167, IV da Constituição Federal, que foi discutido na seção 2), contudo, pode ser contornada de outras maneiras, como foi apontado por Loureiro (2002), sem que o estado tenha que obrigar o município a vincular a integralidade do valor repassado. A mudança no critério de pontuação que foi proposta pelos gestores estaduais – premiando os municípios que investirem mais recursos do ICMS-E no Fundo Municipal de Ambiente – é uma mudança no desenho do instrumento que vem em boa hora para as políticas ambientais fluminenses.

### **5.6.2. A perspectiva dos Secretários Municipais de Fazenda**

Conforme destacado no Quadro 23, apenas 4 Secretários de Fazenda (ou de Finanças) puderam ser entrevistados, pois em Cachoeiras de Macacu houve um revés, com o pedido de exoneração do entrevistado na semana em que a entrevista havia sido marcada. Ainda, o Secretário de Finanças de Rio Claro não soube responder quase a totalidade das perguntas, alegando que havia tomado posse em janeiro de 2018 (portanto, a menos de 4 meses da data da entrevista) e se comprometendo a responder o questionário por e-mail, mas até a finalização desta pesquisa, nenhuma resposta havia sido encaminhada. Portanto, apenas 3 municípios trouxeram respostas robustas dos gestores da pasta responsável pelas finanças municipais. Os aspectos mais importantes destas entrevistas serão destacados a seguir.

1. Não há comunicação feita pela Secretaria de Fazenda à Secretaria de Ambiente quando o estado repassa ao município o ICMS, assim como o estado não discrimina a parcela de IFCA e de IPM quando é feito o repasse para o município. De uma forma geral, a relação da Secretaria de Fazenda (ou Administração) com a Secretaria de Ambiente é uma relação de distanciamento, com pouca compreensão no modo como o recurso chega financeiramente para o município e quais valores são de fato relativos ao ICMS Ecológico – com exceção de Miguel Pereira, em que há uma relação mais integrada entre Fazenda e Ambiente.

2. Embora haja aumento no volume total de ICMS Ecológico repassado aos municípios (até o ano de 2015), isso não necessariamente se reflete em mais recursos para a Secretaria de Ambiente dos municípios – exceto para Miguel Pereira, em que a totalidade dos valores de ICMS-E é repassada para a Secretaria Municipal de Ambiente. O mecanismo existente em Miguel Pereira é bastante interessante e demonstra o bom relacionamento entre as pastas responsáveis pelas finanças e pelo ambiente no município. Conforme destacam o Subsecretário de Fazenda e o Coordenador-chefe da Tesouraria do município:

O ICMS-E tem uma conta separada. Quem administra esta conta é a Secretaria de Fazenda, em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente. É possível individualizar os valores de ICMS-E dentro do orçamento

municipal. Os valores de ICMS-E vão para o pagamento das despesas da Secretaria de Ambiente. A Secretaria de Estado de Fazenda envia ao município um valor só, feita a dedução de 20% do FUNDEB. Do valor que o estado credita, nós internamente fazemos um cálculo e em seguida repassamos para a conta do ICMS-E. Todo o ICMS que chega no mês, nós fazemos o cálculo estimado e repassamos para a conta do ICMS-E. Tem uma conta vinculada para o ICMS-E, que não é vinculada ao Fundo Municipal de Ambiente, pois o Fundo recebe recursos de multa e taxa de licenciamento, e tem lei sancionando a existência deste Fundo. A conta vinculada não foi criada por lei, foi criada contabilmente em 2010. Nós criamos no financeiro uma fonte de recurso específica para o ICMS-E, uma fonte 07. Quem administra é o ordenador da despesa, que é o Prefeito. O dinheiro da conta do ICMS-E vai para a Secretaria de Meio ambiente, que o executa conforme as despesas previstas em orçamento, na LDO e na LOA. Estes valores não estão afetados a uma finalidade específica, mas a LOA e a LDO são leis autorizativas, então já suprim esta necessidade de autorização legal. Desde que o ICMS-E começou, todos os recursos do ICMS-E vão para esta conta específica e todos os recursos desta conta específica vão exclusivamente para a Secretaria de Ambiente. Fonte: entrevista realizada em 08/06/2018.

Portanto, trata-se de um arranjo infralegal, mas que atende à função de destinar os recursos do ICMS-E para a Secretaria de Ambiente. Esses recursos aportados vêm ajudando o município a investir em temas importantes da agenda ambiental de Miguel Pereira, conforme já se destacou, permitindo a compra de equipamentos, o aperfeiçoamento da ETE, a implantação das UCs municipais e a melhoria do programa de coleta seletiva municipal. É um exemplo de bom resultado do que acontece quando a municipalidade consegue fazer os recursos do ICMS-E chegarem para a Secretaria Municipal de Ambiente.

3. Em termos de receitas públicas municipais, o ICMS-E é considerado, por todos os gestores entrevistados, uma receita muito relevante, perene e relativamente estável se consideradas outras receitas disponíveis para os municípios (como royalties por exemplo). Para alguns municípios, a receita estimada para o ICMS-E foi superior às receitas tributárias próprias em 2017, corroborando a tendência já identificada na análise das receitas tributárias próprias realizadas neste trabalho. Conforme apontam os Secretários de Fazenda de Quissamã, Silva Jardim e Miguel Pereira:

A participação do ICMS Ecológico é muito relevante para as receitas municipais. Para você ter ideia, a receita tributária própria do município em 2017 foi em torno de R\$7,3 milhões - incluindo tudo. E a receita advinda do ICMS foi em torno de R\$5 milhões. (...) A receita mais interessante repassada pelo estado é a do ICMS, e o ICMS Ecológico é uma parcela dela. Porque hoje a gente sobrevive por causa do ICMS e do FPM, eles é que seguram a receita ordinária do município - a arrecadação de ISS e IPTU do município não é expressiva (a arrecadação com ISS em 2017 foi R\$1,6

milhão). Não estamos recebendo nenhuma transferência voluntária do estado. Só estamos recebendo as transferências obrigatórias. Há muito tempo nem os repasses da saúde estamos recebendo mais. Os repasses da assistência, segurança, todos minguraram. Desde 2017 não estamos recebendo mais nada. Fonte: entrevista realizada em 15/05/2018 com Secretário de Fazenda de Quissamã.

Não há um cálculo específico sobre o ICMS-E, só há cálculos sobre o ICMS como um todo. Se for fazer um comparativo, o ICMS representa o dobro das receitas tributárias próprias do município. Somando IPTU, ISS e taxas, computa-se anualmente algo entre R\$12 a R\$13 milhões de reais. Silva Jardim recebe R\$30 milhões de ICMS. A característica de Silva Jardim é de termos poucas empresas, então o ISS é muito baixo. A população urbana é pequena, então IPTU é muito baixo. De ITR, recebemos uma média mensal, de R\$3 mil. Se fizer o convênio com a União, passa a receber R\$6 mil por mês. Só que depois Silva Jardim assim o ônus da arrecadação - o que não paga a estrutura que precisa ser montada para arrecada o ITR. Fonte: entrevista realizada em 24/05/2018 com Secretário de Fazenda de Silva Jardim.

Em 2018, o total estimado das receitas tributárias próprias é de R\$10,2 milhões. O ICMS-E foi de R\$5,16 milhões. Ou seja, o ICMS-E representou 50,5% das receitas tributárias próprias estimadas para 2018. Fonte: entrevista realizada em 08/06/2018 com Subsecretário de Fazenda de Miguel Pereira .

Em alguns casos, os royalties caíram a menos de 50% do ano anterior, as transferências voluntárias zeraram nos dois últimos anos e mesmo as transferências obrigatórias da saúde não foram cumpridas pelo estado em 2017. Neste cenário, o ICMS-E mostra-se como uma receita relevante para as finanças dos municípios entrevistados.

**4.** Em termos de despesas municipais nas funções gestão ambiental e saneamento básico, apenas Miguel Pereira soube responder quantos por cento a despesa nestas funções representava em relação às despesas totais. Todos os municípios apontaram a dificuldade em se fazer um estudo das despesas municipais. As análises realizadas previamente com base nos dados orçamentários disponíveis também apontaram para um resultado caótico e de difícil análise. Um alerta feito pela Secretária de Fazenda de Quissamã, que fez uma ponderação técnica importante para a análise das despesas nestas duas funções:

Outra coisa que a gente precisa estar atento é à classificação programática, que precisa estar muito bem estruturada dentro do planejamento para que se faça essa avaliação por função ou subfunção. Tem que tomar muito cuidado para não fazer essa análise crua, porque pode gerar viés. Por exemplo, em Quissamã a questão do lixo está dentro da Secretaria de Obras. Então se você for procurar na função gestão ambiental, não vão aparecer os gastos com

lixo. Saneamento também. Quando você paga pessoal, isso é uma despesa administrativa ou é uma despesa dentro da função gestão ambiental? E se você pega o gasto de despesa de pessoal com a secretaria de ambiente, vai ter viés, porque aqui a secretaria de ambiente abrange agricultura, pesca, e não separam os gastos de pessoal. Fonte: entrevista realizada em 15/05/2018.

Exatamente em razão dessas dificuldades apontadas pela Secretária é que não se realizou, neste trabalho, a análise das despesas em ações ambientais nos municípios fluminenses.

5. Dos 3 Secretários de Fazenda que foram entrevistados, 2 apontaram que o ICMS-E é uma parte integrante do ICMS recebido pelos municípios, sendo, portanto, um recurso disponível para pagar despesas correntes – principalmente folha de pessoal. Os únicos gestores municipais que não apresentaram essa perspectiva foram os de Miguel Pereira, cujo Subsecretário entrevistado apontou que o recurso do ICMS-E pertence à Secretaria de Ambiente para investir em projetos e melhorias – separado, portanto, do pagamento de pessoal da prefeitura. Destacam-se, a seguir, os diferentes pontos de vista:

Na verdade, a Secretaria de Estado de Fazenda repassa um bolo de recursos de ICMS e não discrimina o que é relativo ao IPM, o que é relativo ao IFCA. Na realidade, se você vê, o ICMS Ecológico é um critério dentro do ICMS geral. Então na verdade, entendemos que esse recurso nem deveria vir separado. Na prática, se você vai na Tesouraria e tira um estrato de recebimento de ICMS, não vai ter separação nenhuma - isso inclusive que a legislação não nos permite que se faça nenhuma vinculação. Quem repassa é o Bradesco, que é um banco privado. E é transferido direto para a Conta Única do Tesouro - para todos os municípios vai ser assim. Eu sou a favor do critério, mas não necessariamente vindo do ICMS, utilizando outras fontes de recursos (royalties). Esse recurso do ICMS na verdade é para nos auxiliar no pagamento de folha de pessoal. Tirando o recurso do ICMS, eu teria que ter outro recurso para cobrir essa ausência. Fonte: entrevista realizada em 15/05/2018 com Secretário de Fazenda de Quissamã.

Em termos de contabilização da receita pública, o ICMS-E é contabilizado como um todo. Então nunca houve interesse em fazer esta relação (da parcela ambiental do ICMS em relação às demais parcelas). Não há destinação específica do ICMS-E. A contabilização é única, o orçamento do meio ambiente já é feito com todas as receitas, inclusive a parte do ICMS, e conforme as ações vão sendo executadas, elas vão sendo empenhadas e pagas pela fonte específica e pelo recurso específica. Não existe um percentual específico, como se faz com saúde e educação. Fonte: entrevista realizada em 24/05/2018 com Secretário de Fazenda de Silva Jardim.

Sim, houve aumento das despesas ambientais. Em 2017, as despesas totais orçadas foram de R\$85.767.070,34. Já as despesas ambientais foram de

R\$5.158.135,86. As despesas ambientais representaram aproximadamente 6% das despesas totais em 2017. Em 2018, as despesas totais orçadas foram de R\$96.051.879,12. Já as despesas ambientais foram de R\$6.294.199,41. As despesas ambientais representaram aproximadamente 6,5% das despesas totais em 2018. Então houve um aumento. Este aumento está associado a uma estratégia de melhoria da pontuação do ICMS-E, porque há investimento nos parques e áreas de preservação – mas não sei dizer que estratégia é essa, porque fica a cargo da Secretaria de Ambiente. Há na LOA 2018 a especificação dos gastos relativos à Secretaria de Ambiente, inclusive com a discriminação em separado das despesas de manutenção do órgão. Fonte: entrevista realizada em 08/06/2018 com Subsecretário de Fazenda de Miguel Pereira.

Dessa forma, observa-se que a não-vinculação formal do ICMS-E dificulta muito a sua utilização para políticas ambientais – embora não seja impossível destinar ao menos parte do recurso, se houver priorização política ou um bom relacionamento entre os técnicos das pastas de finanças e ambiente. Uma medida que facilitaria a construção deste bom relacionamento, além da sensibilização dos gestores ocupantes da Secretaria de Fazenda para a importância da agenda ambiental, seria o governo estadual discriminar, no momento de repasse do ICMS aos municípios, a parcela relativa ao IFCA. Embora a Fundação CEPERJ divulgue estes valores estimados (não para todo o período, mas para alguns dos anos analisados), pode haver variações no cálculo, uma vez que ocorrem deduções e compensações na hora de se efetivar o repasse. Caso a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento discriminasse os valores referentes ao IFCA no momento da realização de repasse aos municípios, não só as dúvidas a respeito de cálculo acabariam, como também seria uma maneira de permitir que os Secretários Municipais de Ambiente pudessem realizar uma interlocução mais qualificada com os Secretários Municipais de Fazenda.

### **5.6.3. Considerações sobre as entrevistas analisadas**

Após a realização de entrevistas com os gestores municipais, algumas conclusões podem ser tiradas. Sobre a participação do ICMS Ecológico nas receitas municipais durante o período analisado, pela perspectiva deste grupo de gestores municipais, tanto de finanças como ambientais, a resposta é que o ICMS-E possui uma participação muito relevante. Não apenas por ser uma receita razoavelmente perene, se comparada com outras formas de receita do município, mais sensíveis às crises fiscais, como também porque o ICMS-E é baseado em critérios técnicos cujo mecanismo de avaliação não oscila muito de um ano para o outro. Para municípios rurais, com base de

arrecadação tributária de IPTU e ISS pouco expressiva, o ICMS-E torna-se particularmente mais relevante.

Em relação ao ICMS Ecológico funcionar como mecanismo indutor de políticas públicas municipais no estado do Rio de Janeiro, a resposta é: para este grupo de municípios, depende da área de política ambiental em que se faça a análise. Para as áreas protegidas, o ICMS-E parece ter um efeito indutor na implementação das UCs municipais criadas nos primeiros anos da sua vigência, além de estimular as ações de apoio à criação de novas RPPNs. Para os recursos hídricos, tanto pela perspectiva da quantidade (mananciais de abastecimento), quanto pela perspectiva da qualidade (saneamento básico), o efeito indutor não é observado, seja pelo desenho do ICMS-E privilegiar questões físicas, que não são afetadas pelas políticas municipais (como é o caso dos mananciais de abastecimento) seja pela necessidade de atuar conjuntamente com outras políticas estaduais para que possa gerar efeitos positivos, como se identificou com o Pacto Pelo Saneamento. Por fim, quanto à destinação do lixo, para a redução de lixões e remediação de vazadouros parece valer a mesma lógica que se observou no saneamento (necessidade de atuação conjunta com outro programa estadual, como o Lixão Zero, para poder produzir efeitos); para a coleta seletiva, porém, diferentemente do prognóstico feito pelos gestores estaduais, o ICMS-E foi capaz de induzir a criação ou aperfeiçoamento de políticas de reciclagem nos municípios analisados, seja por manter o tema no “radar”, seja por ser um aspecto que é sensível a medidas que estão inteiramente sobre a governança dos gestores ambientais municipais.

Como efeitos positivos da implementação do ICMS-E, observou-se: (i) a criação e manutenção de um banco de dados da política ambiental, atualizado ano a ano e recentemente cobrado com mais rigor pelos técnicos estaduais; (ii) atuação cooperativa entre os técnicos estaduais e municipais, a despeito das divergências políticas e dos atritos existentes em outros temas da agenda ambiental; (iii) institucionalização de um Sistema Municipal de Ambiente, composto por Guarda Ambiental, Fundo e Conselho Municipais de Ambiente, que se mantêm em funcionamento, a despeito da crise financeira; e (iv) uma compreensão mais madura dos instrumentos da política ambiental, uma vez que os gestores municipais precisam traçar, durante o período de sua gestão, estratégias para aperfeiçoá-la usando os recursos à sua disposição – e o

ICMS-E é uma maneira de convencer outros gestores municipais de que a área ambiental pode permitir ganhos financeiros ao município, e não somente mais gastos. É o famoso “ganha-ganha” do slogan que o ICMS-E usava assim que foi lançado: ganha a prefeitura, que obtém mais recursos; ganha a sociedade, com políticas ambientais mais permanentes e mais maduras; e ganha a natureza, com mais proteção para o ambiente.

## 5.7. OS MUNICÍPIOS COM PIOR DESEMPENHO: UM OLHAR SOBRE O FINAL DO RANKING DO IFCA

### 5.7.1. Analisando os dados do IFCA

Até aqui, foi realizado um estudo qualitativo sobre os municípios que obtiveram melhor posicionamento no ranking do IFCA, cruzando-se dados da análise orçamentária com a análise das entrevistas realizadas com os gestores municipais. Pelas informações levantadas, ficou claro que os recursos oriundos do ICMS-E são relevantes para as finanças destas municipalidades e que existe uma estratégia dos municípios melhor posicionados no ranking para que eles possam disputar por mais recursos. Além disso, a análise das entrevistas traz indícios de que as estratégias municipais encontram-se centradas tanto no tema de áreas protegidas municipais quanto no de coleta seletiva do lixo no seu território, apontando para a conclusão de que o ICMS Ecológico consegue induzir políticas municipais nestas áreas da agenda ambiental – embora seu efeito indutor seja limitado (ou mesmo não existente) para os temas de recursos hídricos (tanto no quesito mananciais de abastecimento como no de tratamento de esgoto) e de destinação de lixo. Contudo, tais conclusões referem-se aos 5 municípios melhor posicionados no ranking do IFCA do ICMS Ecológico. Falta ainda identificar quais os efeitos do ICMS-E para os demais municípios fluminenses.

Dada a diversidade de situações dos demais 87 municípios fluminenses – o que dificulta sobremaneira a análise dos efeitos do ICMS-E em todos eles –, para fins desta pesquisa serão analisados apenas os 8 municípios que estiveram entre as 10 piores posições do ranking do IFCA no período de 2012 a 2017 – ou seja, o último decil dos 92 municípios fluminenses (fazendo-se o arredondamento para cima) –, buscando identificar, tal como foi feito na subseção 5.2 deste trabalho, quais os efeitos do ICMS-E para este grupo de municípios. Importante destacar que o IFCA depende da

capacidade de os municípios entregarem as documentações comprobatórias organizadas de modo correto e dentro do prazo. Por isso, as dificuldades de apresentação dos documentos no formato exigido não podem ser desprezadas, especialmente se ocorrem mudanças na gestão municipal – o que pode levar a diminuições na avaliação que não dizem respeito a uma piora de fato na gestão ambiental. Por esta razão se admitiram municípios que ficaram entre as 10 piores posições em 4 dos 6 anos estudados, especialmente porque houve, durante o período, a posse de novas gestões municipais em 2 anos da série.

Feitas essas explicações, observou-se que **8 municípios permaneceram pior posicionados durante o período analisado** – ou seja, estiveram entre as 10 piores posições do ranking em pelo menos 4 dos 6 anos da série, conforme se demonstra no quadro abaixo (destacados em azul):

**Quadro 24: Municípios que ocuparam as 10 últimas posições do ICMS-E de 2012 – 2017**

Municípios	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*
Cardoso Moreira	85°	84°	83°	87°	88°	87°
Cambuci	79°	82°	84°		83°	84°
Bom Jesus do Itabapoana	78°	80°	88°	86°	87°	
Varre-Sai	NP	87°	89°	89°	90°	89°
Italva	77°		82°	90°	89°	88°
Valença	NP		91°	91°	91°	90°
Itaperuna	82°	88°	90°			83°
Paraíba do Sul	83°	NP	85°	88°	84°	
Itaocara	84°	NP	86°	83°		
Bom Jardim				82°	85°	85°
São Francisco de Itabapoana	80°	83°	NP	NP	NP	NP
Santo Antônio de Pádua	81°		87°			
Maricá	76°					
Porciúncula		89°				NP
Vassouras		85°				
Itaguaí		81°				
Seropédica		86°				
Porto Real				84°		
Laje do Muriaé				85°		

Pinheiral					86°	86°
São Fidélis					82°	
São Sebastião do Alto						82°
Sumidouro						81°

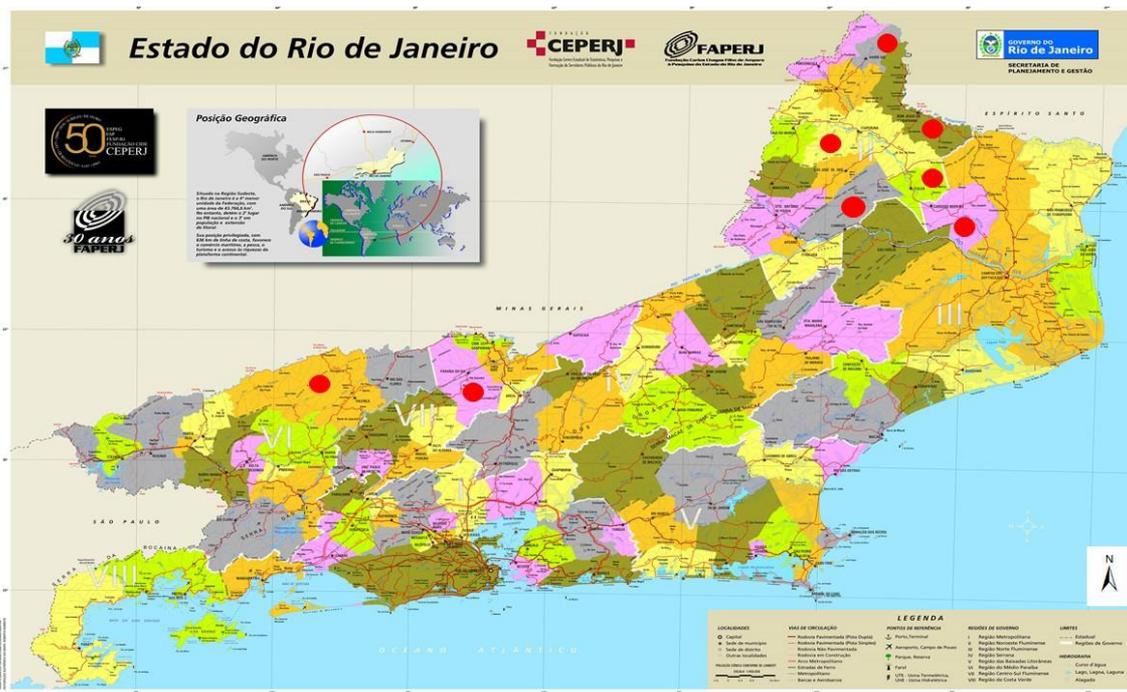
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação CEPERJ

\*Observações: Em 2012, apenas 85 municípios participaram do ICMS-E. Em 2013, apenas 89 municípios participaram do ICMS-E, pois Sapucaia, Paraíba do Sul e Itaocara não participaram (NP). De 2014 a 2016, apenas 91 municípios participaram do ICMS-E, pois São Francisco de Itabapoana não participou (NP). Em 2017, apenas 90 municípios participaram, pois São Francisco de Itabapoana e Porciúncula não participaram (NP).

Analisando-se os dados relativos aos 8 municípios que permaneceram no decil inferior do ranking do ICMS-E (ou seja: Cardoso Moreira, Cambuci, Bom Jesus do Itabapoana, Varre-Sai, Italva, Valença, Itaperuna e Paraíba do Sul), observou-se o seguinte:

1. Dos 8 municípios selecionados, 6 deles (Cardoso Moreira, Cambuci, Bom Jesus do Itabapoana, Varre-Sai, Italva e Itaperuna) localizam-se na mesma região hidrográfica (RH IX – Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana) e em 2 regiões administrativas (norte e noroeste), conforme se vê no mapa abaixo (os municípios encontram-se destacados com pontos vermelhos no mapa):

**Figura 18: Localização dos 8 Municípios Piores Colocados no Ranking do IFCA**



Fonte: Fundação CEPERJ, adaptado

Assim, diferentemente do que ocorreu com os municípios que se encontravam melhores posicionados no ranking do IFCA (que possuíam localização muito heterogênea), para os municípios que estão piores posicionados ocorre uma certa similaridade física e administrativa, concentrando-se na região norte e noroeste fluminense.

2. Todos os 8 municípios analisados zeraram o subcritério de mananciais de abastecimento, conforme se verifica no quadro a seguir:

**Quadro 25: Composição do Subcritério IrMA para os 8 piores colocados no IFCA**

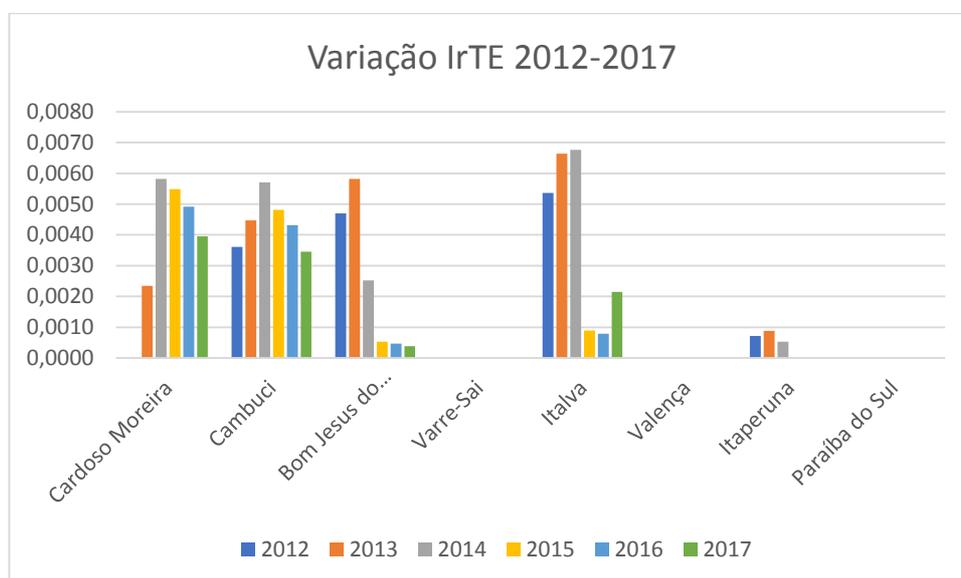
IrMA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cardoso Moreira	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Cambuci	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Bom Jesus do Itabapoana	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Varre-Sai	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Italva	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Valença	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Itaperuna	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Paraíba do Sul	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fonte: Elaboração própria

Como este subcritério depende fundamentalmente de um atributo físico do território, os piores colocados parecem ter sido bastante prejudicados neste requisito, inclusive porque 6 deles estão na mesma localização geográfica.

3. No subcritério de tratamento de esgoto, houve queda no desempenho para todos os municípios, sendo que três deles (Valença, Varre-Sai e Paraíba do Sul) zeraram o subcritério em todo o período analisado e Itaperuna zerou de 2014 a 2017, conforme ilustra o gráfico abaixo:

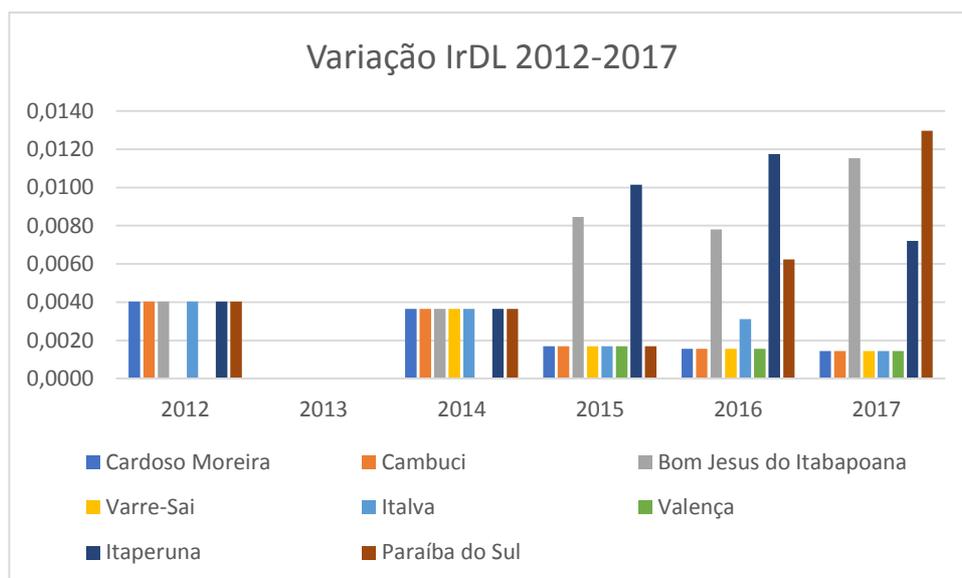
**Gráfico 14: Variação do Subcritério Tratamento de Esgoto no período 2012-2017**



Fonte: elaboração própria

4. No subcritério de destinação de lixo, apenas Bom Jesus de Itabapoana e Paraíba do Sul obtiveram uma leve melhora de 2016 para 2017. Os demais municípios tiveram queda na pontuação. Um aspecto curioso é que em 2013 todos zeraram o subcritério e em 2014 todos tiveram a mesma nota, conforme se verifica no gráfico abaixo:

**Gráfico 15: Variação do Subcritério Destinação do Lixo no período 2012-2017**



Fonte: elaboração própria

5. No subcritério remediação de vazadouros, todos os 8 municípios analisados zeraram em todo o período – exceto Valença em 2013. Contudo, como o município zerou neste subcritério em todos os demais anos, este parece ter sido um erro de avaliação por parte do órgão estadual especificamente neste ano de 2013, pois não faz sentido pontuar em um ano e zerar em todo o período subsequente. A pontuação destes 8 municípios no subcritério de remediação de vazadouros pode ser visualizada na tabela abaixo:

**Quadro 26: Composição do Subcritério IrRV para os 8 piores colocados no IFCA**

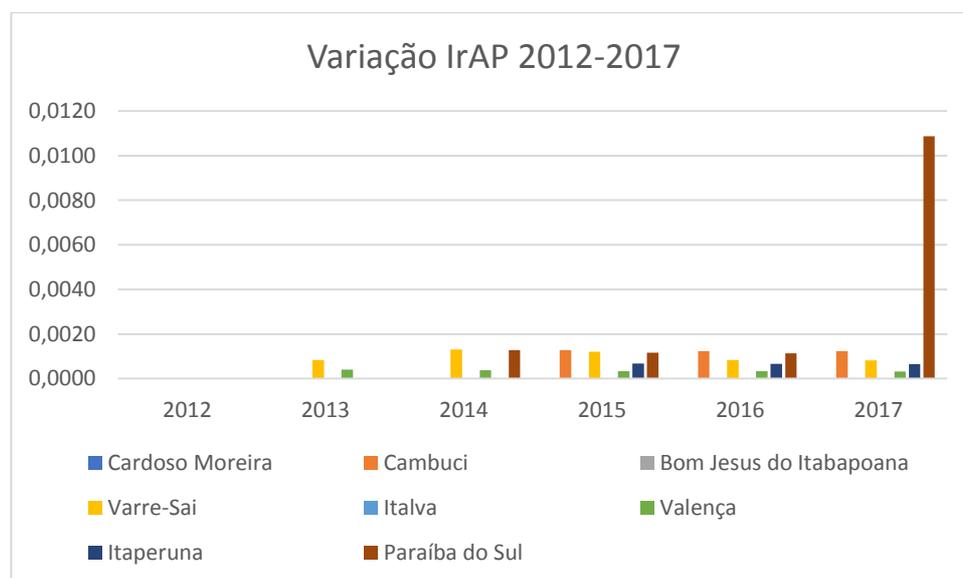
IrRV	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cardoso Moreira	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Cambuci	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Bom Jesus do Itabapoana	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Varre-Sai	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Italva	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Valença	0,0000	0,0426	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Itaperuna	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Paraíba do Sul	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fonte: Elaboração própria

6. Para os subcritérios de áreas protegidas (tanto o de áreas protegidas que pontua todas as modalidades de áreas protegidas como o de áreas protegidas

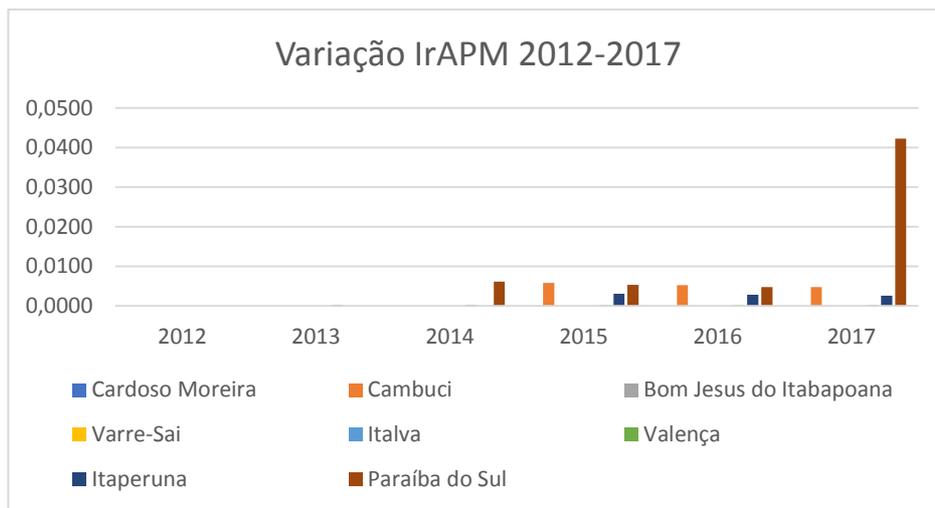
exclusivamente municipal), há um padrão: os municípios deste grupo não conseguem melhorar suas notas neste quesito, com exceção de Paraíba do Sul. Para as áreas protegidas municipais, todos os municípios analisados ou zeraram (é o caso de Cardoso Moreira, Bom Jesus de Itabapoana, Varre-Sai e Italva) ou tiveram diminuição em suas já baixas pontuações (é o caso de Cambuci, Valença e Itaperuna). Para o subcritério de áreas protegidas, embora Varre-Sai e Cambuci apresentem um desempenho um pouco melhor (para Varre-Sai, em razão das RPPNs registradas no município, e para Cambuci, em razão do Refúgio da Vida Silvestre do Chauá), a maior parte dos municípios ou zera o subcritério (Cardoso Moreira, Bom Jesus de Itabapoana e Italva) ou teve queda no período analisado (Valença, Itaperuna). Paraíba do Sul, no entanto, apresentou melhora expressiva em ambos os subcritérios, em razão das unidades de conservação municipais que passaram a ser pontuadas no período (Monumento Natural Pedra da Tocaia, Monumento Natural Monte Cristo e APA Rainha das Águas). Os gráficos abaixo demonstram o desempenho destes 8 municípios nestes subcritérios:

**Gráfico 16: Variação do Subcritério Áreas Protegidas no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração própria

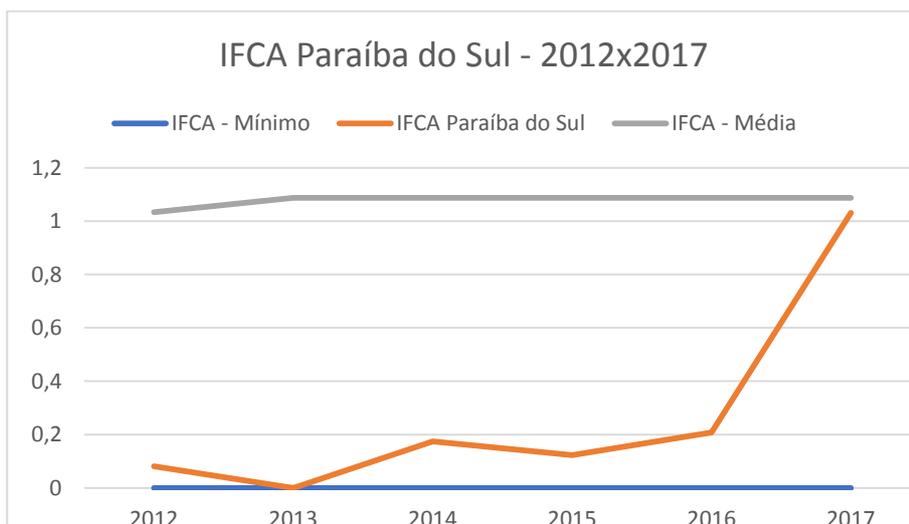
**Gráfico 17: Variação do Subcritério Áreas Protegidas Municipais no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração Própria

Portanto, o subcritério de áreas protegidas municipais, que foi considerado como um dos aspectos mais relevantes na estratégia de disputa por mais recursos do ICMS-E, é um tema que não apresentou evolução no período avaliado para os municípios que possuem as piores avaliações no IFCA. O único município deste grupo dos 8 piores que investiu na criação de área protegida municipal, que foi Paraíba do Sul, conseguiu obter uma melhora expressiva de sua pontuação no ranking do IFCA, aproximando-se da média da pontuação, conforme se demonstra pelo gráfico abaixo:

**Gráfico 18: Variação do IFCA do Paraíba do Sul no período 2012-2017**



Fonte: Elaboração Própria

Conclui-se, portanto, que o município que investe em criação de áreas protegidas municipais consegue obter uma melhora significativa do seu desempenho no ranking do ICMS-E. Contudo, para a maior parte dos municípios que estão pior colocados no ranking, não houve esforço para a criação de áreas protegidas municipais, fazendo com que estas municipalidades continuassem como piores colocadas no período. É de se destacar que os dados apontam para a conclusão de que municípios com menor capacidade instalada, como são os da região Norte-Noroeste do estado, tendem a ser mais prejudicados, sendo, portanto, um aspecto negativo deste instrumento de política ambiental.

### **5.7.2. Considerações sobre os dados analisados**

Conclui-se, da análise realizada, que nos subcritérios mais sensíveis à gestão municipal (áreas protegidas municipais, remediação de vazadouros e destinação do lixo) não se observou aumento na pontuação do IFCA destes 8 municípios – com exceção do município de Paraíba do Sul, que obteve melhora expressiva da sua pontuação graças aos subcritérios de destinação do lixo e áreas protegidas municipais. O subcritério de mananciais de abastecimento, que depende substancialmente de questões territoriais, foi um critério em que todos os municípios tiveram um desempenho ruim, reforçando a tendência de baixa pontuação para estes municípios que partilham de características geográficas comuns. Por fim, o subcritério de tratamento de esgoto é um subcritério em que os municípios selecionados parecem ter bastante dificuldade, especialmente no período mais recente em que a ausência de políticas estaduais específicas sobre o tema parece pesar mais para estas municipalidades.

Há indícios de que o ICMS-E não é capaz de induzir políticas ambientais municipais para estes municípios piores avaliados no ranking do IFCA. Uma explicação possível seria a de que o ICMS-E, pelo modo como está desenhado no estado no Rio de Janeiro, funciona como um jogo de soma zero: necessariamente para que um município receba mais, outro município terá que perder, trata-se de uma característica inerente ao instrumento. Como contribuição para futuras pesquisas, seria importante entrevistar os gestores destas municipalidades que mais perdem (o que não pôde ser realizado no âmbito deste trabalho), de forma a se compreender melhor quais as limitações deste instrumento econômico da política ambiental.

## 6. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se mencionou na introdução, a hipótese desta pesquisa é: o ICMS Ecológico pode exercer um papel de destaque nas relações intergovernamentais entre estado e municípios, funcionando como fonte relevante de receitas para a política ambiental municipal? Pode-se concluir que, para um grupo específico de municipalidades, é um instrumento que exerce importante papel na relação entre estado e municípios para a construção conjunta da política ambiental – em particular nos temas de áreas protegidas e coleta seletiva do lixo. Ainda, a pesquisa trouxe indícios de que o ICMS-E é uma fonte relevante de receitas para um grupo de municípios. Tais recursos não podem ser vinculados para as políticas municipais ambientais, por sua natureza jurídica de imposto, mas em alguns casos identificou-se que foram parcial ou integralmente alocados nas políticas ambientais, por força de arranjos informais ou infralegais – embora, na maior parte dos casos, não há evidências de onde os recursos são de fato alocados. Por fim, a pesquisa trouxe aspectos da formulação, elaboração, implementação e execução deste instrumento da política ambiental que merecem atenção para sua melhor compreensão, como a criação de um banco de dados, atualizado anualmente, sobre a realidade municipal nas três áreas pontuadas, e a integração entre as burocracias municipais e estaduais da área ambiental – integração esta que não se vislumbra ainda entre a pasta ambiental e outros setoriais do governo municipal, como a área de administração e finanças. Caso houvesse maior integração entre estes setoriais, poderiam ser buscadas maneiras mais eficientes de utilização de recursos do ICMS-E para as políticas ambientais municipais, como se observa no caso de Miguel Pereira. As evidências para estas conclusões serão melhor detalhadas a seguir.

Durante a pesquisa realizada, identificou-se que o ICMS-E exerce papel de destaque nas relações intergovernamentais entre estado e municípios para a consecução de objetivos comuns da política ambiental. Na justificativa apresentada pelo Poder Executivo ao apresentar o Projeto de Lei 384/2007 para aprovação pelo Legislativo, apontou-se textualmente a necessidade de se buscar um “modelo de gestão ambiental compartilhada com os municípios, estimulando ações ambientais no âmbito dessas municipalidades”. Ainda, antes mesmo da apresentação do Projeto de Lei, o ex-

Secretário de Estado de Ambiente relatou em sua entrevista que houve a preocupação em chamar os representantes municipais para conversar, de modo a ganhar mais adeptos à proposta apresentada. Por fim, durante a aprovação da lei de criação do ICMS-E, o Legislativo apresentou emenda que alterava a distribuição dos percentuais para ampliar o peso do critério de resíduos sólidos.

Ainda de acordo com o relato do ex-Secretário de Estado de Ambiente, o motivo desta modificação foi para não prejudicar as prefeituras que não possuíam grandes extensões de áreas protegidas em seu território – permitindo, assim, uma maior aceitabilidade dos municípios, o que levou à aprovação pelos legisladores estaduais. As rodadas de conversas dos gestores estaduais e municipais demonstram que se pode vislumbrar uma “arena” em que estado e municípios dialogaram para a elaboração do instrumento. Assim, identificou-se na prática o que Elazar (1991) denominou de “shared rule”: as decisões são tomadas em uma arena política em que os entes federados (no caso, estado e municípios) disputam pelo desenho das políticas a serem implementadas. É notável identificar como uma iniciativa de política pública conseguiu, desde o seu desenho, estabelecer um espaço de conversações entre estado e municípios.

Na análise dos critérios, identificou-se não apenas a lógica compensatória que permeia o desenho de outras legislações estaduais de ICMS-E – ou seja, critérios desenhados para compensar aquelas municipalidades que possuem parte do seu território gravada como área protegida ou manancial de abastecimento – como também o aspecto indutor de políticas ambientais municipais. As evidências deste aspecto indutor foram identificadas tanto nas falas dos atores estaduais, principalmente do ex-Secretário de Estado de Ambiente e do coordenador técnico da Fundação CEPERJ, mas também pela análise dos dados estatísticos levantados, conforme se explicitará melhor mais adiante.

O papel de destaque nas relações intergovernamentais também pôde ser observado na etapa de implementação do ICMS-E, pela institucionalidade da política estadual ambiental que alinhou o ICMS-E com três dos seus temas mais importantes da política ambiental. Os instrumentos econômicos, de uma forma geral, não se prestam a ser ferramentas de um único tema da política ambiental, pois afetam a diversos

aspectos, enfatizando uma dada agenda em detrimento de outra, a depender da pressão feita pelos atores envolvidos. O ICMS-E é um instrumento que, do modo como está desenhado hoje, pode servir a três temas da agenda ambiental: áreas protegidas, recursos hídricos e resíduos sólidos. As evidências de integração do ICMS-E com estes temas são: os critérios de pontuação do ICMS-E; e os programas e ações ambientais considerados relevantes para o governo a ponto de serem incluídos no planejamento estratégico estadual (PPA) no período de 2008 a 2019. No estudo realizado, identificou-se que os três temas da agenda ambiental atendidos pelo ICMS-E predominaram nos PPAs elaborados durante o período analisado, demonstrando a importância destes temas para o ente estadual. Outra evidência encontrada foi a de que no PPA do ciclo 2008-2011 a ação “Implantação do ICMS Ecológico” apareceu incluída no Programa “Preservação da Biodiversidade e Gestão de Unidades de Conservação”. Ainda, no PPA do ciclo 2012-2015, o próprio estado reconheceu, no texto introdutório da seção relativa ao meio ambiente, que o ICMS-E tem como objetivo incentivar os municípios a criar suas próprias políticas ambientais (“Na política ambiental, destacam-se no Estado temas que são enfrentados em todas as suas regiões, como a estruturação do Sistema de Gestão Ambiental e o ICMS Ecológico, que incentiva os municípios a criar seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente, condição para habilitarem-se ao recebimento dos repasses”). Por fim, o ICMS-E foi utilizado como um dos indicadores sociais pelos quais a ação estatal na área ambiental foi avaliada neste quadriênio para os temas “População servida por sistema de coleta e tratamento de esgoto” e “Lixões desativados e remediados” e “Aterros Sanitários construídos”.

Ainda, este papel de destaque nas relações intergovernamentais também se faz notar pela construção de uma base de dados municipal para a repartição dos valores relativos ao ICMS-E. Esta foi uma das consequências positivas da sua implementação: a criação e manutenção de uma base de dados consistente, atualizada ano a ano por todos os municípios e auditada pelo estado, com cada vez mais rigor. Tal base não é simples nem isenta de custos: ela demanda a existência de uma burocracia robusta e tecnicamente qualificada; o fortalecimento de uma estrutura jurídica e de regulamentação consistente e anualmente modernizada; e um aparato administrativo custoso, seja em termos de armazenamento da informação, seja para o desenvolvimento de sistemas de informática para encaminhamento das documentações. Assim, o governo

estadual conseguiu que esta base fosse construída pelos municípios sem depender recursos orçamentários estaduais para isso, embora a necessidade de se cobrar para que os dados sejam apresentados de maneira apropriada demande um corpo burocrático estadual de alto nível, cuja formação também não é simples nem isenta de custos.

Por fim, o papel de destaque nas relações intergovernamentais se observou também no bom relacionamento entre os técnicos ambientais do governo estadual e dos governos municipais. Ainda que se tenha observado a diminuição da equipe estadual responsável por implementar e executar o ICMS-E, a análise das entrevistas realizadas apontou que os técnicos estaduais se preocuparam em manter diálogo constante com os gestores municipais. Na análise das entrevistas dos gestores municipais também se identificou o apoio realizado pelos técnicos estaduais, seja para esclarecimento de dúvidas de envio de documentação, seja para ouvir propostas de modificação da legislação estadual, para melhoria do ICMS-E. E algumas destas propostas já foram implantadas, como foi o caso descrito pelo gestor municipal de Miguel Pereira sobre a coleta seletiva do óleo vegetal. O bom relacionamento entre os técnicos se verificou mesmo com a mudança do grupo político ocupante da Secretária do Estado de Ambiente; mesmo quando houve divergências sobre a avaliação dos documentos (não havendo, até o momento da redação deste texto, sinais de judicialização da avaliação do ICMS-E); e mesmo que o grupo político ocupante das prefeituras seja de oposição político-partidária ao grupo político ocupante da gestão estadual. Portanto, há indícios de que as burocracias municipais e estadual cooperam entre si, a despeito das oposições político-partidárias e da divergência de agenda entre estado e municípios.

Destacadas as conclusões relativas ao modo como o ICMS-E atua nas relações entre estado e municípios, retoma-se o primeiro problema de pesquisa apresentado na introdução deste trabalho: de que maneira o ICMS Ecológico funcionou como mecanismo indutor de políticas públicas municipais no estado do Rio de Janeiro? Para um grupo de municípios é relevante para áreas específicas da política ambiental. Ao se analisar os dados de IFCA no período de 2012 a 2017, observaram-se os 9 municípios que permaneceram melhor posicionados no ranking (Silva Jardim, Rio Claro, Cachoeiras de Macacu, Miguel Pereira, Angra dos Reis, Nova Iguaçu, Mesquita, Itatiaia e Quissamã). Em uma segunda etapa de análise, identificou-se que 5 deles (Silva

Jardim, Cachoeiras de Macacu, Miguel Pereira, Rio Claro e Quissamã) obtiveram melhora das suas notas (ou manutenção de sua boa colocação) em decorrência da alta nos subcritérios mais sensíveis ao impacto das ações tomadas exclusivamente pelos municípios (áreas protegidas municipais, destinação de lixo e remediação de vazadouros). Para estes municípios, que abrigam 0,9% da população fluminense e possuem em comum as características de funcionar como “caixa d’água” para outros municípios (com exceção de Quissamã) e possuir unidades de conservação municipais, identificou-se aumento ou estabilidade na pontuação do IFCA. Tal padrão é um indicativo de que o ICMS-E conseguiu induzir algumas áreas da política ambiental para este grupo específico de municipalidades.

Além destes indícios trazidos pela análise do IFCA, também se observaram evidências desta lógica indutora nas falas dos gestores estaduais. Pela perspectiva dos gestores estaduais, o potencial indutor do ICMS-E apareceu com clareza. As entrevistas corroboraram a interpretação realizada com base na análise dos dados do IFCA. Já nas entrevistas com os gestores municipais de Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Miguel Pereira, Rio Claro e Quissamã, identificou-se uma avaliação mais detalhada de como funcionaria a lógica indutora do ICMS-E. Os entrevistados destacaram que, para as áreas protegidas, o ICMS-E teve um efeito indutor na implementação das UCs municipais criadas nos primeiros anos da sua vigência, sendo que as medidas para criação de planos de manejo, construção de sede, instituição do Conselho Gestor da UC são mencionadas como constituintes da estratégia destas municipalidades para aumentar sua pontuação no IFCA. Além disso, os gestores municipais apontaram o efeito de estímulo às ações de apoio à criação de novas RPPNs, conforme se verificou na fala dos gestores de Rio Claro (que já apresenta marco normativo para isso, com a lei municipal 514/2010 e decreto municipal regulamentador 931/2011), Silva Jardim (cuja minuta de legislação foi apresentada recentemente ao legislativo municipal) e Cachoeiras de Macacu (cujo marco normativo encontra-se em fase de formulação).

Em relação aos recursos hídricos, tanto pela perspectiva da quantidade (mananciais de abastecimento), quanto pela perspectiva da qualidade (saneamento básico), não se observaram indícios de que o ICMS-E possa induzir políticas ambientais municipais, seja pelo desenho do ICMS-E pontuar apenas questões físicas, que não são

afetadas pelas ações das municipalidades (como é o caso do critério relativo a mananciais de abastecimento), seja pela necessidade de atuação conjunta com outras políticas estaduais para que se possam gerar efeitos positivos, como os entrevistados apontaram que ocorreu no período em que a política estadual Pacto Pelo Saneamento atuou de forma sinérgica com o instrumento econômico. Por fim, quanto à destinação de resíduos sólidos, para a redução de lixões e remediação de vazadouros parece valer a mesma lógica que se observou no saneamento: necessidade de atuação conjunta com outro programa estadual, como o Lixão Zero, para poder produzir efeitos; contudo, para a coleta seletiva, observou-se nos relatos dos gestores municipais que o ICMS-E foi capaz de induzir a criação ou aperfeiçoamento de políticas de reciclagem nos municípios, seja por manter o tema no “radar” do Prefeito, seja por ser um aspecto sensível a medidas que estão inteiramente sobre a governança dos gestores ambientais municipais.

As informações trazidas pelos gestores municipais sobre as suas estratégias de construir políticas públicas para implementar as UCs municipais e aperfeiçoar os programas de coleta seletiva corroboram o que a análise dos dados do IFCA já havia apontado: as municipalidades melhor pontuadas no ranking investem nas áreas da agenda ambiental mais sensíveis às ações municipais, tendo o ICMS-E induzindo que os gestores municipais elaborassem estratégias de ação nestes temas, de modo que melhorassem suas performances no ranking ambiental estadual e revertisse em mais recursos no ano seguinte.

Ao mesmo tempo em que se observaram indícios de que o ICMS-E pode induzir algumas políticas ambientais para um grupo de municipalidades, para outro grupo de municípios não se observaram evidências de que o ICMS-E possa estimular a atuação municipal. Dos 8 municípios que permaneceram pior posicionados durante o período analisado (Cardoso Moreira, Cambuci, Bom Jesus do Itabapoana, Varre-Sai, Italva, Valença, Itaperuna e Paraíba do Sul), observou-se que:

- i. Todos os 8 municípios analisados zeraram o subcritério de mananciais de abastecimento;

- ii. No subcritério de tratamento de esgoto, houve piora no desempenho para todos os municípios, sendo que três deles (Valença, Varre-Sai e Paraíba do Sul) zeraram o subcritério em todo o período analisado e Itaperuna zerou de 2014 a 2017;
- iii. No subcritério de destinação de lixo, apenas Bom Jesus de Itabapoana e Paraíba do Sul obtiveram melhora de 2016 para 2017. Os demais municípios tiveram queda na pontuação. No subcritério remediação de vazadouros, todos os 8 municípios analisados zeraram;
- iv. Para o subcritério de áreas protegidas, observou-se um padrão negativo: os municípios deste grupo não conseguem melhorar suas notas neste quesito (com exceção de Paraíba do Sul, que, inclusive, melhorou sua nota no último ano analisado). E no subcritério de áreas protegidas municipais, estes municípios tiveram queda na pontuação ou mesmo zeraram durante todo o período analisado.

Portanto, o subcritério de áreas protegidas municipais, que foi considerado como um dos aspectos mais relevantes na estratégia de disputa por mais recursos do ICMS-E implantada pelas municipalidades com melhor desempenho no IFCA, é um tema em que não se observaram avanços para este grupo de municípios que possuem as piores avaliações no ranking do ICMS-E.

Por fim, é importante destacar que para alguns dos municípios deste grupo (Valença, Varre-Sai, Italva, e Itaperuna), o ICMS-E não se mostrou uma fonte relevante de receitas (conforme se discutirá melhor mais adiante), apontando para um círculo vicioso: o ICMS-E não é um fonte relevante de receitas para as municipalidades, que não se esforçam em melhorar suas pontuações no ranking do IFCA – o que por sua vez gera menos recursos de ICMS-E no ano seguinte. Considerando que o desenho deste instrumento de política ambiental privilegia o tema das áreas protegidas, pontuando-o com um peso relativo maior em relação aos demais critérios, e que este é um tema que recebe pouca atenção destes municípios que permanecem entre os piores colocados no ranking do ICMS-E, talvez uma maneira de estimular este grupo de municípios a ter uma participação mais efetiva no ICMS-E é diminuir o peso relativo das áreas protegidas na pontuação do ranking do IFCA.

Para se melhor compreender os efeitos do ICMS-E sobre os municípios fluminenses, retoma-se, então, o segundo problema de pesquisa apresentado na introdução deste trabalho: considerando que as transferências de recursos são uma das práticas das relações intergovernamentais, qual a importância que uma destas transferências, o ICMS Ecológico, possui nas receitas municipais? Para alguns municípios, é possível afirmar que há um papel de destaque; para outros, não se observaram evidências de que se trata de um recurso relevante, conforme se detalhará melhor a seguir.

A análise das receitas municipais comparou: (i) receitas tributárias próprias com as receitas advindas do ICMS-E; (ii) transferências obrigatórias; e (iii) transferências voluntárias. Tais comparações são importantes para que se compreenda, relativamente a outras fontes de receita municipal, o grau de importância que o ICMS-E possui para as municipalidades fluminenses. Importante destacar que as transferências obrigatórias dizem respeito às obrigações legais, não sofrendo influências do jogo político na relação entre estado e municípios, mas sendo mais sensíveis às variações econômicas. Já as transferências voluntárias dependem de acordos políticos para a consecução de objetivos comuns – geralmente na área de segurança pública, assistência social e obras de infraestrutura. Assim, o estudo mostrou que há um grupo de municípios em que a receita do ICMS-E representa parcela relevante para as finanças das municipalidades estudadas.

Ainda, na comparação do ICMS-E com o ICMS total, foram encontrados municípios em que, em algum dos anos do período analisado, a parcela ambiental representou mais do que 20% da totalidade do ICMS transferido do estado aos municípios (Silva Jardim, Rio Claro, Miguel Pereira, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Mesquita e Iguaba Grande). Tais municípios não possuem uma base econômica pujante, o que ajuda a explicar a participação relativa alta da parcela ambiental sobre o total do ICMS repassado. Contudo, é importante lembrar que outros municípios que também possuem arrecadação de ICMS inexpressiva em seu território não apresentaram relação ICMS-E/ICMS alta, sinalizando que, para estas 7 municipalidades destacadas, a parcela ambiental é uma fonte relevante de recursos.

Os indícios encontrados na análise dos dados orçamentários e na relação ICMS-E/ICMS total foram corroborados pelas entrevistas realizadas com os gestores municipais de Silva Jardim, Rio Claro, Miguel Pereira, Cachoeiras de Macacu e Quissamã, em que todos os Secretários Municipais de Fazenda e de Ambiente entrevistados destacaram a relevância da receita do ICMS-E para os seus municípios – não apenas por ser uma receita perene, se comparada com outras formas de receita do município mais sensíveis às crises fiscais (como os royalties), como também porque o ICMS-E é baseado em critérios técnicos cuja pontuação não oscila tão intensamente de um ano para o outro, confirmando assim que, para um grupo de municipalidades fluminenses, o ICMS-E é uma parcela relevante para as finanças municipais.

Para outros municípios, no entanto, o ICMS-E parece não ter grande relevância. Olhando para a comparação do ICMS-E com o ICMS total, observou-se que para um grupo de municipalidades (Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Volta Redonda, São Gonçalo, Valença, Macaé, Porto Real, Campos dos Goytacazes, Italva, Itaperuna, Varre-Sai), a importância é pequena, com a parcela ambiental representando menos de 1% do total. Importante observar que, nestes 11 municípios listados, há dois grupos: um grupo de municipalidades de grande porte, que possuem uma base de serviços que explica a importância relativa diminuta da parcela ambiental na comparação – é o caso de Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Volta Redonda, Macaé, Porto Real e Campos dos Goytacazes. E um segundo grupo de municipalidades em que não se identifica uma arrecadação tributária pujante que justifique a pequena participação relativa do ICMS-E sobre o ICMS total – como é o caso de Valença, Varre-Sai, Italva, Itaperuna. Ainda assim, na comparação da receita tributária própria com o ICMS-E, a parcela ambiental representa em média aproximadamente 0,1% dos arrecadação tributária própria de algumas municipalidades. Para estes municípios, portanto, não se identificaram indícios de que o ICMS-E possui participação relevante nas receitas municipais.

Conclui-se que para aquelas municipalidades que conseguem entrar no hall dos “campeões do ICMS-E”, o ICMS-E permite ganhos financeiros ao município, sendo uma fonte relevante de receitas. É o famoso “ganha-ganha” do slogan que o ICMS-E usava assim que foi lançado: ganha a prefeitura, que obtém mais recursos; e ganha a sociedade, que, com políticas ambientais mais permanentes e mais maduras, ganha mais

proteção para o meio ambiente do seu município. Mas, para aqueles que não estão ganhando, o desenho dos critérios precisa ser repensado, pois a lógica indutora do ICMS-E não tem sido suficiente para induzi-los a sair das piores posições do ranking ambiental estadual.

Três últimas considerações sobre os resultados desta pesquisa. A primeira é a de que neste trabalho sobre os efeitos do ICMS Ecológico nos municípios fluminenses foram analisados os municípios que ficaram no topo ou no final do ranking do IFCA – totalizando 17 municipalidades analisadas. Seria importante, como desdobramento futuro da pesquisa, aprofundar o estudo para todos os 92 municípios fluminenses, buscando agrupá-los em categorias que possam ajudar a entender os efeitos do ICMS-E para todo o território estadual. Ainda, as entrevistas foram realizadas com cinco gestores estaduais e nove gestores municipais. Um caminho interessante a ser explorado seria o de ampliar o número de entrevistados, abarcando principalmente os municípios perdedores.

Outro aspecto que merece maior aprofundamento seria o de se realizar comparações dos municípios melhores e piores posicionados com o IDH das municipalidades fluminenses, buscando-se identificar a existência (ou não) de impacto do desenvolvimento municipal no desempenho do ranking do IFCA. Por fim, um tema pertinente para novas pesquisas é a compreensão dos efeitos sinérgicos de outros instrumentos de política estaduais – como o CAR, o PSAM e o PRO-PSA – e municipais – como os Planos Municipais de Saneamento Básico e os Planos Municipais da Mata Atlântica – sobre os temas da agenda ambiental pontuados pelo ICMS-E. Discutir métodos para se enxergar o efeito conjunto destes instrumentos é um desafio a ser superado por gestores e pesquisadores da área ambiental.

A segunda consideração diz respeito ao contexto político em que o tema pesquisado se insere. Embora não seja o foco deste trabalho, é importante registrar que existe uma tensão envolvendo o processo eleitoral, que sempre pode gerar rupturas e distensões. Esta observação é particularmente importante no momento em que este trabalho foi redigido, uma vez que o Brasil enfrenta não apenas o processo eleitoral mais tenso desde a promulgação da Constituição de 1988, como também o contexto para a agenda

ambiental é de retrocessos, com o aumento do desmatamento da Amazônia, diminuição da demarcação das áreas protegidas, incerteza quanto ao cumprimento das metas do Acordo de Paris e diminuição de recursos orçamentários para os órgãos públicos ambientais. O contexto político, que pode gerar incertezas e descontinuidades, traz ainda mais insegurança no atual momento em que esta pesquisa se insere.

A última consideração é que a pesquisa realizada ao longo deste trabalho mostrou que tão importante quanto a compreensão da política ambiental brasileira (e das especificidades da realidade fluminense) é o entendimento de como funcionam as finanças públicas municipais – especialmente sobre a operacionalização das transferências intergovernamentais. Dessa forma, de modo a subsidiar a mudança de regulamentação do ICMS-E que se avizinha – e que parece vir em boa hora, pelos comentários feitos pelos gestores municipais nas entrevistas realizadas – sugere-se que se determine, por meio de decreto estadual, que a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento seja obrigada a discriminar, no momento da transferência do ICMS aos municípios, quais valores correspondem ao IPM e ao IFCA. Ainda, dever ser exigido que se tornem públicos os valores repassados a título de ICMS, devidamente discriminados, e em que momento foram repassados. Esta seria uma maneira de os gestores municipais do ambiente saberem de fato o quanto o município está recebendo em razão da parcela ambiental – e pode ajudar a tornar o ICMS-E a ser mais efetivo no seu potencial indutor, facilitando a sensibilização do Prefeito e dos demais atores da importância de se investir a parcela ambiental recebida em políticas ambientais municipais. Afinal, se é uma política de “ganha-ganha”, com esta modificação ganhará também a transparência, a prestação de contas para a sociedade – e o meio ambiente, é claro.

## 7. REFERÊNCIAS E ANEXOS

### 7.1.REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L; FRANZESE, C.; SANO, H. *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro*. IN: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B.A.; AQUINO, L. C. Estado, Instituições e Democracia: República. Livro 9, vol.1, p. 177-212. IPEA: Brasília, 2010.

ABRUCIO, Fernando L. SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Recentralizando a federação?*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , n. 24, p. 29-40, June 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARRETCHE, MARTA. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*. Rev. bras. Ci. Soc. vol.14 n.40. São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 15, n. 4, p. 23-31, Dec. 2001.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. *Quando instituições federativas fortalecem o governo central?* Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 95, p. 39-57, Mar. 2013.

BONATO, Paulo Sérgio. *A contribuição do ICMS ecológico na gestão de abastecimento de água na região Centro-Sul do Estado do Paraná*. Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário. Universidade Estadual do Centro-Oeste. Paraná: Irati, 2015.

BURGESS, Michael. *Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation*. In: Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Development. New York. Harvester Wheatsheaf, 1993.

Bursztyn, M. ; Bursztyn, M. *Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891*. *Varia hist.* [online]. 2011, vol.27, n.45, pp.141-157. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-87752011000100007>. Acesso em 25/11/2016.

CASTRO, Bianca Scarpeli de; CORREA, Maria Gabrielle Cerqueira; COSTA, Daniel Sander; da COSTA, Lucas de Almeida Nogueira; MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickman. Geração de Receitas Tributárias Municipais. In: *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras* / Carlos Eduardo Frickmann Young & Rodrigo Medeiros (Organizadores). Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018.

CONTI, Bruna Ranção. *ICMS-Ecológico no Estado do Rio de Janeiro: criação, gestão e uso público em unidades de conservação*. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DAHL, Robert. *Federalism and the Democratic Process*. In: *Liberal Democracy*, vol. 25, pp. 95-108. Nova Iorque: American Society for Political and Legal Philosophy, 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24219361> . Acesso em 26/10/2016.

DOMINGUES. José Marcos Domingues. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ELAZAR, Daniel. J. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FEREJOHN, John. *The new federalism: can the states be trusted?* Califórnia: Hoover Institution Press, Stanford University, 1997.

FERREIRA, Simone Assis ; PIMENTA, Márcio Marvila; MACEDO, Marcelo Álvaro Da Silva ; MAIA DE SIQUEIRA, José Ricardo. *Impacto do ICMS Ecológico nos Investimentos em Saneamento e Gestão Ambiental: Análise dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro*. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade: GeAS*, Vol.4(2), pp.65-82, 2015.

FONSECA, Reinaldo Aparecida. *O ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais*. Orientador: José Luiz Pereira de Rezende. Tese (Doutorado) – Curso de Pós Graduação da Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* / Orientador: Fernando Luiz Abrucio. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP), 2010.

GOLAFSHANI, N. *Understanding reliability and validity in qualitative research*. *The Qualitative Report*, v.8, n.4, dec., p.597-607, 2003.

GONÇALVES, Juliano Pessanha. *Impactos da política de ICMS ecológico - uma análise qualitativa sob o enfoque do federalismo fiscal*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2003.

GÜNTHER, H. *Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?* Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, v.22, n.2, maio/ago., p.201-210, 2006.

KING, Preston. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins, e London: Croom Helm, 1982.

LOUREIRO, Wilson. *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná*. Orientador: Anadalvo Juazeiro dos Santos. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

LUSTOSA, M. C. J.; CANEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. *Política ambiental*. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. *Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v.52, n.1, p.24-51, jan.2018. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122018000100024&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122018000100024&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 30/07/2018.

MATTA, João Lopes de Farias. *Contribuição do ICMS Ecológico para a Conservação Ambiental Municipal no Estado do Rio de Janeiro*. Orientador: Paulo de Bessa Antunes. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, 2015.

MAY, Peter Herman; VEIGA NETO, Fernando C ; DENARDIN, Valdir ; LOUREIRO, Wilson . *O ICMS-Ecológico; Respostas ao nível municipal no Paraná e Minas Gerais, Brasil*. In: Stefano Pagiola; Joshua Bishop; Natasha Landell-Mills. (Org.). *Mercados para serviços ecossistêmicos; Instrumentos econômicos para conservação e desenvolvimento*. 1ed. Rio de Janeiro: Instituto Rede Brasileira Agroflorestal - REBRAF, v. 1, p. 98-110, 2005.

MELO, M. A. *Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*, São Paulo: RT, 2014.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. *Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil*. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (Org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, pp. 13-43, 2016a.

\_\_\_\_\_. *Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil: Avanços e Desafios*. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (Org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, pp. 111-145, 2016b.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. *Gastos Ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal*. Brasília: Ipea, 2017.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. *Política Ambiental, Municípios e Cooperação Intergovernamental no Brasil*. Revista Estudos Avançados em Ciências Políticas, número 26, ano 74. Editora UNICAMP, pp. 137-150, 2012.

\_\_\_\_\_; MAIA, Sergio Wright. *Governança ambiental e cooperação intergovernamental no Brasil: lições de Visconde de Mauá*. Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica [en línea], 2012, Vol. 18, p. 21-35. Disponível em: <http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/253529>. Acesso em 02/02/2017.

\_\_\_\_\_. *Política e gestão ambiental no contexto municipal*. São Paulo: Cadernos ADENAUER, V. 2, p. 23-40, 2014.

PRADO, S. *Introdução conceitual e visão geral do sistema*. In: PRADO, Sérgio (Org.). *Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma*. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

PRATES, Ana Paula Leite e IRVING, Marta de Azevedo. *Conservação da Biodiversidade e Políticas Públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3014/2569>. Acesso em 30/07/2018.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto Rodrigues. *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*. BNDES, 2002.

RIBSTEIN, L. E.; e KOBAYASHI, Bruce. *The Economics Of Federalism*. Revista Illinois Law and Economics Working Papers Series. Working Paper LE06-001. Jan, 2006. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=875626](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=875626) > Acesso em 24/01/2017.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto Rodrigues. *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*. BNDES, 2002.

RODRIGUES, Pamela. *O ICMS Ecológico como Fonte de Recursos Financeiro e Conservação Ambiental para o Estado de Mato Grosso: 2002 a 2011*. Orientador: Arturo Alejandro Zavala. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento Regional, Cuiabá, 2013.

SALM, José Francisco et al. *Estratégias e Ações para a Implementação do ICMS Ecológico por Meio da Co-produção do Bem Público*. Revista de Negócios, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 62 - 73, julho/setembro, 2007.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v. 1, pp. 21-42, 2006.

SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da, et al. *ICMS Socioambiental: Uma Avaliação da Política no Estado de Pernambuco*. Trabalho apresentado no VI Encontro de Economia Baiana, 2010.

SOUZA, Celina. *“Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988*. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados*. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 65, p. 27-48, 2008.

STEPAN, Alfred. *Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos*. In Dados, vol. 42, nº 2, pp. 197-251, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001). Acesso em 23/12/2016.

WOLKMER, Maria de Fátima S.; PIMMEL, Nicole Freiberger. *Política nacional de recursos hídricos: governança da água e cidadania ambiental*. Florianópolis, n. 67, p. 165-198, Dez., 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552013000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552013000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em 30/07/2018.

Yin, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, C.E.F. & SANTORO, A.F. *Evolução recente das despesas ambientais do Governo Federal Brasileiro*. Nota Técnica GEMA n.1. Rio de Janeiro: GEMA-IE-UFRJ, 9p, 2011.

\_\_\_\_\_.; QUEIROZ, J.M.; BAKKER, L.B. *Instrumentos econômicos para a conservação: um estudo de caso do ICMS Ecológico e Carbono Evitado para RPPNs na Caatinga*. In: XVIII Fórum de Banco do Nordeste de Desenvolvimento / XVII Encontro Regional de Economia do Nordeste. 2012.

\_\_\_\_\_.; CASTRO, B. S.; PEREIRA, V. S. *Iniciativas Estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais: foco na análise da legislação e resultados*. In: XII Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2017, Uberlândia. XII Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Uberlândia: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2017.

ZANELLI, J. C. *Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas*. Estudos de Psicologia, Natal-RN, v.7, n.especial, p.89-88, 2002.

## 7.2.APÊNDICES

### 7.2.1. Roteiro de perguntas para os gestores estaduais que trabalharam com ICMS-E

#### (i) PERGUNTAS GERAIS (FAZER ESSAS PERGUNTAS INICIAIS PARA TODOS):

Nome:

Período em que trabalhou na SEA/INEA:

Em que período trabalhou com ICMS-E e quais as atribuições exerceu nesta época.

#### (ii) Perguntas para elaboradores e formuladores do ICMS-E:

Bloco de perguntas sobre os critérios. OBJETIVOS: identificar porque estas 3 áreas da agenda ambiental foram priorizadas (recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos); entender as dificuldades enfrentadas para a construção dos critérios na legislação.

1. Como surgiu a ideia de atribuir critérios ambientais ao  $\frac{1}{4}$  dos 25% de ICMS repassados aos municípios?
2. Durante a elaboração da legislação do ICMS-E, por que foram escolhidas as políticas setoriais de recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos como critérios de pontuação dos municípios para estabelecimento do IFCA?
3. A obrigatoriedade do critério da guarda municipal ambiental foi uma modificação feita pelo legislativo na proposta original do Executivo. Quais foram os efeitos desta mudança para a elaboração do ICMS-E?
4. O critério relativo às áreas protegidas possui maior peso do que aqueles referentes aos recursos hídricos e resíduos sólidos. Por que o Executivo decidiu priorizar esta agenda?
5. Ainda durante o processo legislativo, a ALERJ propôs uma ampliação do peso do critério relativo a resíduos sólidos. Considera que foi uma contribuição importante para a legislação?

Bloco de perguntas sobre a elaboração e formulação do instrumento. OBJETIVOS: identificar os aspectos mais relevantes envolvidos na elaboração e formulação do ICMS-E.

6. Quais questões mais sensíveis foram identificadas à época da criação do ICMS-E para a sua formulação? Caso não seja mencionado, houve dificuldades decorrentes das relações entre governos municipais e estadual?
7. Houve estudos técnicos para subsidiar a elaboração da legislação do ICMS-E? Se existiram, é possível me passar estes estudos?
8. Quais as expectativas que se tinha para o ICMS-E na época da sua criação?

Bloco de perguntas sobre as fontes de informação. OBJETIVOS: entender a importância dos dados disponíveis para a construção do instrumento econômico; compreender as dificuldades existentes para se produzir informação adequada.

9. Em relação ao ICMS-E, a base de dados utilizada pelos técnicos estaduais depende bastante das informações fornecidas pelos municípios. Essa dependência em relação às informações passadas pelos municípios foi considerada durante a formulação do ICMS-E?
10. [Em caso de resposta positiva na pergunta 9] Se houve dificuldades de se obter informações sobre os municípios, como elas foram contornadas?

Bloco de perguntas sobre os efeitos do ICMS-E nos municípios. OBJETIVOS: identificar se há indícios de que o ICMS-E induz a políticas ambientais municipais nas 3 áreas da agenda ambiental pontuadas nos critérios.

11. Durante a sua gestão na Secretaria de Ambiente, você identificou que os valores repassados a título de ICMS-E às municipalidades fluminenses foram relevantes para os municípios? Em caso de resposta positiva, como a Secretaria identificou que foram relevantes?
12. Durante a sua gestão na Secretaria de Ambiente, você identificou que o ICMS-E poderia induzir os municípios a implantar políticas ambientais municipais nas áreas de recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos? Em caso de resposta positiva, quais indícios de que o ICMS-E poderia produzir este efeito nos municípios?

Bloco de perguntas sobre a relação entre estado e municípios e sobre a relação entre ICMS-E e outras políticas públicas ambientais. OBJETIVOS: compreender como as relações entre os entes governamentais interferem no desenho e na implantação da política. Compreender como se dá a integração entre o ICMS-E e outras áreas da política ambiental.

13. Houve uma mudança no cenário econômico e fiscal do estado de 2009 para cá, com o ente estadual decretando estado de calamidade financeira e muitos municípios seguindo o mesmo caminho. No atual cenário de crise fiscal e econômica, qual a relevância do repasse do ICMS-E para as políticas ambientais municipais?
14. Considerando que os critérios do ICMS-E são subdivididos em recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos, como foi a integração do ICMS-E com outras políticas, programas e instrumentos destas 3 áreas da agenda ambiental estadual?
15. Atualmente o governo do estado encontra-se em processo de atualização dos critérios de pontuação do ICMS-E. Em sua dissertação de mestrado, o atual presidente do INEA, Marcos Lima, defendeu a importância do ICMS-E conter critérios referentes à legislação de licenciamento ambiental. Qual seria o impacto na relação entre estado e municípios caso o ICMS-E abrangesse critérios relativos ao licenciamento ambiental?

### **(iii) Perguntas para implementadores e executores do ICMS-E:**

Bloco de perguntas sobre a implementação e execução. OBJETIVOS: identificar os aspectos mais relevantes envolvidos na implementação e execução do ICMS-E.

1. Quando você começou a trabalhar com o ICMS-E, a lei estadual 5.100/07 e o decreto 41.844/09 já estavam estabelecidos. Como aconteceu a implementação do ICMS-E na sua época?
2. Quais as dificuldades principais para implementar os critérios determinados nestes marcos normativos que você encontrou durante o seu trabalho?

3. Quais questões mais sensíveis foram identificadas durante a implementação e execução do ICMS-E? Caso não seja mencionado, houve dificuldades decorrentes das relações entre governos municipais e estadual?

Bloco de perguntas sobre os critérios. OBJETIVOS: identificar porque estas 3 áreas da agenda ambiental foram priorizadas (recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos); entender as dificuldades enfrentadas para a construção dos critérios na legislação.

4. A implementação da guarda municipal exigiu a publicação de vários decretos para sua implementação (decretos 43.025/11, 43.284/11, 43.700/12 e 44.252/13). Como os municípios reagiram a este pré-requisito?
5. Dentre os critérios do ICMS-E, quais aqueles que os Municípios apresentaram maior dificuldade para apresentar as documentações comprobatórias?
6. A Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2016 apresentou novas regras para que os municípios tragam as informações solicitadas ao estado. Como os municípios reagiram a estas mudanças?

Bloco de perguntas sobre as fontes de informação. OBJETIVOS: entender a importância dos dados disponíveis para a construção do instrumento econômico; compreender as dificuldades existentes para se produzir informação adequada.

[Perguntas para serem feitas no caso de o entrevistado não estar na SEA/INEA após a Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2016] 7. Como a Secretaria se preparou para receber as informações dos Municípios? 8. Houve necessidade de se conferir as informações apresentadas pelos Municípios? 9. Se houve, de que modo tais informações foram conferidas?

7. Ainda sobre a Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2016, o tema "Unidades de Conservação Municipais (UC's)" será avaliado com base nas informações já cadastradas na base de dados do estado. Por que a necessidade de o estado ter um banco de dados próprios, se os municípios podem encaminhar essas informações?
8. Ainda sobre a Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2016, o tema "Mananciais de Abastecimento de Bacias Concedentes", não demanda informação dos municípios, sendo atribuição exclusiva do INEA. De que base de dados o estado retira estas informações?
9. Ainda sobre a Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2016, os temas "remediação de vazadouros", "coleta seletiva", "coleta de óleo de cozinha" e "tratamento de esgoto" dependem de informação apresentada pelos municípios – e a resolução trata minuciosamente do modo como essas informações devem ser apresentadas. Há dificuldades de os municípios apresentarem uma base de dados confiável sobre estes temas?

Bloco de perguntas sobre os efeitos do ICMS-E nos municípios. OBJETIVOS: identificar se há indícios de que o ICMS-E induz a políticas ambientais municipais nas 3 áreas da agenda ambiental pontudas nos critérios.

10. Durante a sua gestão na Secretaria de Ambiente/INEA, você identificou que os valores repassados a título de ICMS-E às municipalidades fluminenses foram relevantes para os municípios? Em caso de resposta positiva, como a Secretaria identificou que foram relevantes?

11. Durante a sua gestão na Secretaria de Ambiente/INEA, você identificou que o ICMS-E poderia induzir os municípios a implantar políticas ambientais municipais nas áreas de recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos? Em caso de resposta positiva, quais indícios de que o ICMS-E poderia produzir este efeito nos municípios?
12. [Caso a pergunta 10 tenha resposta positiva] Para quais municípios você considera que o ICMS-E foi capaz de fato de induzir à implementação de políticas ambientais municipais?

Bloco de perguntas sobre a relação entre estado e municípios e sobre a relação entre ICMS-E e outras políticas públicas ambientais. OBJETIVOS: compreender como as relações entre os entes governamentais interferem no desenho e na implantação da política. Compreender como se dá a integração entre o ICMS-E e outras áreas da política ambiental.

16. Houve uma mudança no cenário econômico e fiscal do estado de 2009 para cá, com o ente estadual decretando estado de calamidade financeira e muitos municípios seguindo o mesmo caminho. No atual cenário de crise fiscal e econômica, qual a relevância do repasse do ICMS-E para as políticas ambientais municipais?
17. Considerando que os critérios do ICMS-E são subdivididos em recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos, como foi a integração do ICMS-E com outras políticas, programas e instrumentos destas 3 áreas da agenda ambiental?
18. Os valores relativos ao ICMS-E não podem ser vinculados dentro do orçamento municipal, em razão da natureza tributária do ICMS-E. Mas os municípios podem elaborar legislação própria vinculando os valores recebidos para a Secretaria Municipal de Ambiente. Há algum município que já tenha elaborado este tipo de legislação? Se sim, quais?
19. Atualmente o governo do estado encontra-se em processo de atualização dos critérios de pontuação do ICMS-E. Em sua dissertação de mestrado, o atual presidente do INEA, Marcos Lima, defendeu a importância do ICMS-E contra critérios referentes à legislação de licenciamento ambiental. Qual seria o impacto na relação entre estado e municípios caso o ICMS-E abrangesse critérios relativos ao licenciamento ambiental?

#### **7.2.2. Roteiro de perguntas para os gestores municipais que trabalham com ICMS-E:**

##### **PERGUNTAS GERAIS:**

Nome:

Formação profissional:

Em caso de não estar na mais Prefeitura: ocupação atual

Período em que trabalha/trabalhou na Secretaria:

Em que período trabalha/trabalhou com ICMS-E e quais as atribuições exerceu nesta época.

##### **(i) Perguntas para Secretários/Subsecretários responsáveis pela gestão orçamentária do município:**

Bloco de perguntas sobre o ICMS-E e as receitas municipais. OBJETIVO: compreender melhor a relevância do ICMS-E para as receitas municipais.

1. O senhor julga a receita do ICMS-E relevante para as receitas municipais? Explicitar as razões que fundamentam a resposta.
2. Qual a importância relativa do ICMS-E em relação às receitas tributárias próprias do município?
3. Qual a importância relativa do ICMS-E em relação às transferências voluntárias recebidas pelo município?
4. Qual a importância relativa do ICMS-E em relação às transferências obrigatórias recebidas pelo município?

Bloco de perguntas sobre as despesas municipais. OBJETIVO: compreender melhor a relevância do ICMS-E para as despesas municipais.

5. Nos últimos anos, qual tem sido a participação, em média das despesas ambientais dentro das despesas totais municipais?
6. Você saberia dizer quais os principais programas, projetos e políticas que são estão abrangidos pela categoria da despesa na função gestão ambiental ou saneamento básico?
7. Você observou aumento das despesas ambientais municipais a partir de 2012 (ou a partir do período em que ele começou a trabalhar na secretaria)? [EM CASO DE RESPOSTA POSITIVA] Se você observou aumento de despesas, acredita que está associado a alguma estratégia do município de melhorar a pontuação do ICMS-E?
8. Há algum estudo / decisão / orientação política da Prefeitura de aumento nas despesas ambientais de modo a se investir em melhoria na pontuação do ICMS-E para os anos seguintes?

Bloco de perguntas sobre operacionalização do recebimento do ICMS-E. OBJETIVO: compreender melhor o funcionamento da transferência do ICMS-E pela perspectiva dos municípios.

9. A participação do ICMS-E em relação às demais cotas do ICMS é considerada relevante pela Secretaria? (relação IFCA/IPM)
10. Como se operacionaliza o recebimento da transferência dos recursos do ICMS-E pelo município? Ele vai para a conta única do Tesouro Municipal? É depositado em algum Fundo específico ou em alguma conta específica? Existe alguma rubrica contábil que permita identificar o recurso? É possível individualizar estes valores dentro do orçamento municipal?
11. Há alguma comunicação feita pela Secretaria de Fazenda à Secretaria de Ambiente após o recebimento dos recursos do ICMS-E

12. Após o recebimento dos recursos, há alguma destinação específica para os recursos do ICMS-E? Qual?
13. Há algum tipo de planejamento sobre o uso dos recursos do ICMS-E?
14. Há interesse da prefeitura em atrair mais recursos? Caso sim, qual é a estratégia do município para arrecadar mais recursos do ICMS-E nos anos seguintes?

**(ii) Perguntas para Secretários/Subsecretários responsáveis pela gestão ambiental do município:**

Bloco de perguntas sobre a utilização dos recursos do ICMS-E para políticas ambientais municipais e sobre a comunicação entre Fazenda e Ambiente nos municípios. OBJETIVO: compreender se há alguma vinculação de recursos do ICMS-E para políticas ambientais municipais.

1. Existe atualmente (ou já existiu) alguma lei ou norma municipal que estabelece destinação de recursos do ICMS-E para políticas ambientais municipais? Se não existe ou existiu, há alguma proposta sendo formulada?
2. Há alguma comunicação feita pela Secretaria de Fazenda à Secretaria de Ambiente após o recebimento dos recursos do ICMS-E?
3. Houve aumento de recursos disponíveis para a Secretaria de Ambiente após 2012 (ou durante o tempo da sua gestão)? Se houve, você considera que seja em decorrência do bom desempenho no ICMS-E?

Bloco de perguntas sobre as políticas ambientais nos 3 temas da agenda ambiental pontuados pelo ICMS-E (proteção de mananciais, unidades de conservação e destinação de resíduos - essas perguntas vão se modificar de município para município, dependendo do desempenho da municipalidade no IFCA para o período analisado) e sobre a estratégia para receber mais recursos do ICMS-E. OBJETIVO: Compreensão sobre novas políticas ambientais municipais nessas 3 áreas em razão do ICMS-E, e se houve, compreensão da correlação entre estas políticas e o desempenho do município no IFCA.

4. Desde 2012, quais políticas, programas e projetos ambientais foram realizados na área de tratamento de esgoto? (perguntar sobre o desempenho no município do IFCA para este critério, se o município pontuou bem no IFCA para o subcritério de IrTE = Índice relativo de Tratamento de Esgoto)
5. Desde 2012, quais políticas, programas e projetos ambientais foram realizados na área de unidades de conservação? (perguntar sobre o desempenho no município do IFCA para este critério, se o município pontuou bem no IFCA para os subcritérios de IrAP = Índice relativo de Área Protegida, IrAPM = Índice relativo de Áreas Protegidas Municipais)
6. Desde 2012, quais políticas, programas e projetos ambientais foram realizados na área de mananciais de abastecimento? (perguntar sobre o desempenho no município do

IFCA para este critério, se o município pontuou bem no IFCA para o subcritério de IrMA = Índice relativo de Mananciais de Abastecimento)

7. Desde 2012, quais políticas, programas e projetos ambientais foram realizados na área de destinação de lixo? (perguntar sobre o desempenho no município do IFCA para este critério, se o município pontuou bem no IFCA para os subcritérios de IrDL = Índice relativo de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos, IrRV = Índice relativo de Remediação de Vazadouros)
8. Há alguma estratégia do município para implementar novas políticas nestas áreas citadas de modo a se arrecadar mais recursos do ICMS-E para os próximos anos?

Bloco de perguntas sobre o Sistema Ambiental Municipal e sobre as informações exigidas pelo estado para receber os recursos. OBJETIVOS: Compreensão sobre como se dá a relação com o governo estadual no que tange ao ICMS-E, especialmente no que tange à produção de informações sobre as áreas pontuadas pelo ICMS-E.

9. O Sistema Ambiental Municipal exige a comprovação de existência de Conselho Municipal de Ambiente, Guarda Ambiental Municipal e Fundo Municipal de Ambiente. Há dificuldades para a comprovação destes pré-requisitos?
10. Recentemente, o INEA/SEA apresentaram propostas de modificação nas documentações exigidas para o ICMS-E, por meio da Resolução Conjunta SEA/INEA 626/2016. Inclusive, a partir de 2018 somente serão aceitas as informações encaminhadas por meio digital. Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo Município para o encaminhamento dessas informações?
11. Há alguma estratégia ou preparo especial para encaminhamento dessas informações para o estado?
12. Antes da implementação do ICMS-E, o município possuía uma base de dados consolidada e atualizada sobre estas 3 áreas da política ambiental municipal (unidades de conservação, proteção de mananciais e destinação de resíduos)?

Bloco de perguntas sobre os efeitos do ICMS-E nos municípios. OBJETIVOS: identificar se há indícios de que o ICMS-E induz a políticas ambientais municipais nas 3 áreas da agenda ambiental pontuadas nos critérios. Compreender se há uma estratégia para os municípios competirem por mais recursos nos anos seguintes.

13. Durante a sua gestão na Secretaria de Ambiente, você identificou que os valores repassados a título de ICMS-E para o município foram relevantes? Em caso de resposta positiva, quais foram as fontes de informação ou informações que serviram de indícios para você identificar que foram relevantes?
14. Durante a sua gestão na Secretaria de Ambiente, você identificou que o município investiu na implantação de políticas ambientais municipais nas áreas de recursos hídricos, áreas protegidas e resíduos sólidos? Em caso de resposta positiva, quais foram as ações e como estão documentadas? E quais os indícios de que o município fez este investimento pensando no retorno de mais recursos oriundos do ICMS-E?

Bloco de perguntas sobre a relação entre estado e municípios. OBJETIVOS: compreender como as relações entre os entes governamentais interferem no desenho e na implantação da política.

15. O município já fez sugestões de alteração no desenho do ICMS-E ao estado? Se fez, o ente estadual ouviu a demanda municipal?
16. Na sua visão, a relação do município com o estado é uma relação de cooperação ou existe conflito neste relacionamento?
17. Atualmente o governo do estado encontra-se em processo de atualização dos critérios de pontuação do ICMS-E. Os gestores estaduais consultam/consultaram os municípios no desenho da nova legislação?
18. Houve uma mudança no cenário econômico e fiscal do estado de 2009 para cá, com o ente estadual decretando estado de calamidade financeira e muitos municípios seguindo o mesmo caminho. No atual cenário de crise fiscal e econômica, qual a relevância do repasse do ICMS-E para as políticas ambientais municipais?