



Enfoque: Reflexão Contábil

ISSN: 1517-9087

eduem@uem.br

Universidade Estadual de Maringá  
Brasil

Osmari Uhlmann, Vivian; Vestena Rossato, Marivane; Dahmer Pfitscher, Elisete  
Conhecimento dos gestores públicos sobre o instrumento de política pública ICMS ecológico nos  
municípios da quarta colônia de imigração italiana do RS  
Enfoque: Reflexão Contábil, vol. 29, núm. 2, mayo-agosto, 2010, pp. 83-102  
Universidade Estadual de Maringá  
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307124259007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**Conhecimento dos gestores públicos sobre o instrumento de política pública ICMS ecológico nos municípios da quarta colônia de imigração italiana do RS**  
doi: 10.4025/enfoque.v29i2.11396

**Vivian Osmari Uhlmann**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Graduação em Ciências Contábeis pela  
Universidade Federal de Santa Maria

**Marivane Vestena Rossato**

Docente do Curso de Ciências Contábeis  
Universidade Federal de Santa Maria  
Doutorado em Economia Aplicada pela  
Universidade Federal de Viçosa  
Mestrado em Engenharia de Produção pela  
Universidade Federal de Santa Maria  
Graduação em Ciências Contábeis pela  
Universidade Federal de Santa Maria

**Elisete Dahmer Pfitscher**

Docente do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Doutorado em Engenharia de Produção pela  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Mestrado em Engenharia de Produção pela  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Graduação em Ciências Contábeis pela  
Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas de Santa Rosa

## RESUMO

O ICMS Ecológico é um exemplo de incorporação de aspectos relativos à proteção do meio ambiente nas políticas públicas. A legislação vigente define que uma cota-parte do ICMS, sujeito à distribuição pelo Estado aos municípios, seja delegada de acordo com a existência de unidades de conservação, devidamente registradas e regulamentadas, dentro dos limites municipais. No entanto, o ICMS Ecológico somente obterá o sucesso pretendido se os responsáveis pela gestão pública possuírem informações suficientes a respeito da funcionalidade e legislação deste instrumento. Assim sendo, o objetivo deste trabalho foi investigar o nível de informação a respeito do instrumento de política pública do ICMS Ecológico possuído pelos gestores públicos dos municípios pertencentes à Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS. A presente pesquisa é exploratório-descritiva, realizada por meio de um levantamento, com abordagem qualitativa. Em atendimento ao objetivo principal proposto, analisou-se que o nível de informação da grande maioria dos gestores públicos, sobre a legislação e o funcionamento do ICMS Ecológico, é insuficiente. E, houve ainda casos em que praticamente nunca ouviram falar do ICMS Ecológico.

**Palavras-chave:** ICMS Ecológico. Gestores públicos. Política pública. Unidades de Conservação. Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS.

## **Knowledge of the public managers about the instrument of public policy Ecological ICMS in the counties of the fourth colony of italian immigration in RS**

## ABSTRACT

The Ecological ICMS is an example of the incorporation of aspects relating to the protection of the environment in public policies. Current law sets a quota-share of ICMS, subject to distribution by the state to municipalities, would be delegated in accordance with the existence of conservation units, duly registered and regulated within the municipal boundaries. However, the Ecological ICMS only get the desired success if those who manage public have sufficient information regarding the functionality and laws of this instrument. Therefore, the objective was to investigate the level of information about public

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

policy instrument of the Ecological ICMS owned by the public managers of the municipalities within the Fourth Colony of Italian Immigration in RS. This research is exploratory and descriptive, conducted through a survey with a qualitative approach. In compliance with the proposed main goal, we analyzed the level of information that the vast majority of public officials on legislation and operation of the Ecological ICMS, is insufficient. And there were also cases in which almost never heard of the Ecological ICMS.

**Key words:** Ecological ICMS .Public managers. Public policy. Conservation Units. Fourth Colony of Italian Immigration in RS.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma realidade inquestionável são os efeitos negativos causados pela ação antrópica sobre o meio ambiente. O ser humano tem uma íntima relação de dependência com a natureza, pois dela depende a continuação da vida na terra. Porém, a maneira como o homem consome os recursos naturais é desproporcional à capacidade de sua reposição, originando desta forma um desequilíbrio. Além disso, a quantidade de resíduos lançados no meio ambiente, atualmente, está acima de sua capacidade de assimilação, o que determina a conversão dos recursos naturais renováveis em recursos exauríveis e o Sistema Econômico funcionando como um sistema não sustentável (PEARCE; TURNER, 1989, apud ROSSATO, 2006).

Para tanto, torna-se vital ao restabelecimento da harmonia, medidas que aliem a preservação e conservação do meio ambiente ao desenvolvimento econômico.

As ações de reação contra o atual cenário de degradação do meio ambiente devem partir de todos os setores da sociedade. No que diz respeito ao poder público, deve-se incentivar à criação e implantação de instrumentos econômicos de suporte à gestão dos recursos naturais.

O ICMS Ecológico é um exemplo de incorporação de aspectos relativos à proteção do meio ambiente nas políticas públicas. A legislação vigente define que uma cota-parte do ICMS, sujeito à distribuição pelo Estado aos municípios, seja delegada de acordo com a existência de unidades de conservação, devidamente registradas e regulamentadas, dentro dos limites municipais. Desta forma, além

da contraprestação econômica, tornam-se viáveis investimentos em ações ambientais, com base nos recursos do ICMS Ecológico, contribuindo para o crescimento sustentável.

Por outro lado, a política pública do ICMS Ecológico somente obterá o sucesso pretendido se os responsáveis pela gestão pública possuírem informações suficientes a respeito da funcionalidade deste instrumento.

Pelo exposto, o problema central deste estudo reside na seguinte questão: qual o nível de informação a respeito do funcionamento e da legislação do ICMS Ecológico que os gestores públicos, bem como, os secretários(as) do meio ambiente dos municípios investigados possuem?

Assim sendo, o objetivo do presente trabalho foi investigar o nível de informação a respeito do instrumento de política pública do ICMS Ecológico possuído pelos gestores públicos dos municípios pertencentes à Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul.

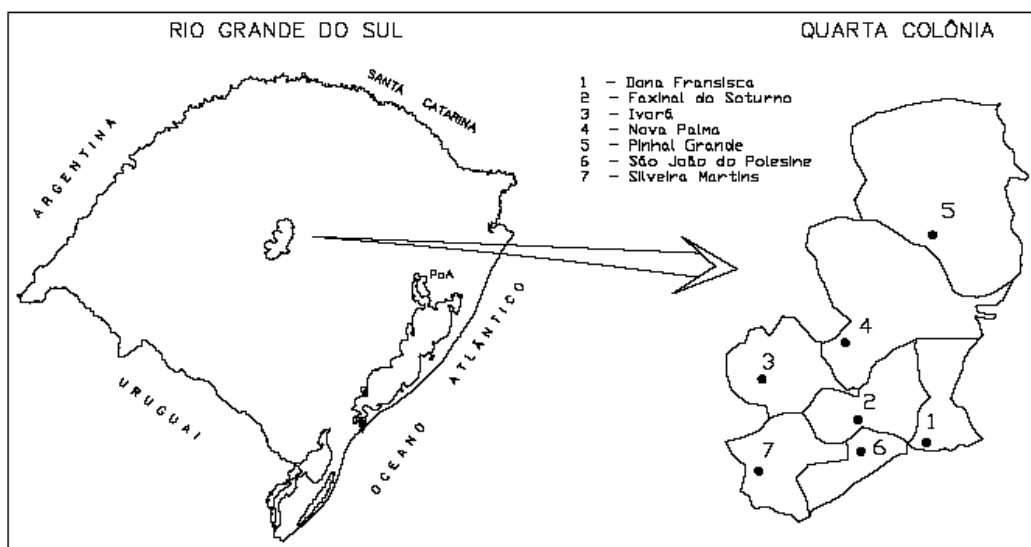
No sentido de alcançar o objetivo geral, perseguiram-se os seguintes objetivos específicos: verificar a existência de unidades de conservação nos municípios; identificar o nível de conhecimento sobre a legislação pertinente ao ICMS Ecológico; identificar o nível de conhecimento sobre a funcionalidade do instrumento, ou seja, origem e aplicação dos recursos obtidos a título de ICMS Ecológico; investigar os motivos pelos quais municípios da Quarta Colônia de Imigração Italiana não estão auferindo recursos do ICMS Ecológico; identificar o interesse e motivação dos municípios em participar da distribuição dos recursos da cota-parte referente ao ICMS Ecológico.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

Quanto à delimitação do estudo com relação à unidade de análise e ao horizonte temporal, o estudo analisou o conhecimento sobre o instrumento de política pública ICMS Ecológico detido pelos atuais prefeitos e secretários(as) do meio ambiente, dos municípios que compõem a Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul, quais sejam: Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorã, Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine e Silveira Martins.

Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine e Silveira Martins.

A Figura 1 possibilita uma visão espacial e mais esclarecedora da região objeto do estudo, através de um detalhamento dos municípios que compõem a Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul, destacando seus limites político-administrativos.



**Figura 1 – Localização da área de estudo no estado do Rio Grande do Sul e divisão política da região da Quarta Colônia de Imigração Italiana**

Fonte: Gatto et al. (2005).

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) possui uma área total de 282.680 Km<sup>2</sup>, sendo 267.456 Km<sup>2</sup> de área terrestre e 15.224 Km<sup>2</sup> de águas interiores. A área coberta por florestas naturais corresponde a 49.556,29 Km<sup>2</sup>, ou seja, 17,53% da área total do RS, sendo composta por 38.159,52 Km<sup>2</sup> (13,5%) de florestas nativas em estágios médio e avançado e 11.396,77 Km<sup>2</sup> (4,03%) em estágios iniciais de sucessão. A porção territorial do RS ocupada por florestamentos<sup>1</sup> e reflorestamentos<sup>2</sup> é de 2.747,48 Km<sup>2</sup>, o que representa 0,96% da área total do Estado (INVENTÁRIO FLORESTAL CONTÍNUO, 2000).

A nível municipal, os municípios que integram a Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS, em conjunto, somam uma área florestal de 350,58 Km<sup>2</sup>. Dentre esses municípios, o de Nova Palma, segundo constatações de Itaqui (2002), é o que apresenta a maior área de florestas naturais, com 141,86 Km<sup>2</sup>, o que representa 41,43% de sua área total. A fim de particularizar a área florestal existente em cada município da referida região, bem como a participação dessa na área total dos mesmos, faz-se constar a Tabela 1.

<sup>1</sup> As espécies vegetais utilizadas para tais fins são: *Eucalyptus spp.*, *Acácia mearnsii*, *Pinus spp.*

<sup>2</sup> Idem à nota 1.

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

**Tabela 1 - Área territorial, florestal e porcentagem de cobertura florestal, por município**

Município	Área municipal (Km²)	Área florestal (Km²)	Cobertura florestal (%)
Dona Francisca	105,50	27,16	25,74
Faxinal do Soturno	165,88	53,70	32,37
Ivorá	130,00	29,99	23,07
Nova Palma	342,40	141,86	41,43
Pinhal Grande	480,09	107,86	22,47
São João do Polêsine	84,71	17,97	21,21
Silveira Martins	122,52	37,60	30,69
Total	1.431,10	350,58	24,87

Fonte: Adaptada de Itaqui (2002).

Observa-se, através da Tabela 1, que o percentual de cobertura florestal dos municípios componentes da Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS varia de 21,21% em São João do Polêsine a 41,43% em Nova Palma. Percebe-se também que, em termos gerais, a região apresenta uma cobertura florestal média de 24,87% de sua área territorial total. Apesar desses dados refletirem uma situação favorável, considerando-se o volume de recursos naturais existentes, estudiosos do assunto e o próprio senso comum dos habitantes da região concluem que a cobertura vegetal sofreu e ainda sofre profundas alterações, havendo a necessidade de conservar os recursos naturais existentes e recuperar áreas de conflito. Uma alternativa plausível é a adoção de políticas públicas que promovam o uso racional dos recursos da biodiversidade, tomando operacionalidade através da conscientização junto aos diversos setores da sociedade.

Devido à expressividade dos dados supracitados, os quais demonstram o potencial dessa região, justificam-se ações que despertem os gestores públicos para determinadas especificidades da legislação que possam lhes trazer benefícios. Ressalta-se, todavia, que o ICMS Ecológico não corresponde a um novo tributo, tão pouco uma majoração da alíquota do ICMS existente, mas uma possibilidade de maximização do repasse da cota-parte do referido imposto em virtude da preservação ambiental.

A implementação da política pública do ICMS Ecológico configura uma promissora alternativa de conservação e preservação ambiental, como também uma fonte de recursos financeiros aos municípios.

No entanto, Ribeiro (2010) verificou que os municípios gaúchos que participaram da política do ICMS Ecológico, no ano de 2008, aplicaram os recursos auferidos em gestão ambiental. Porém, tais recursos eram provenientes da cota-parte total recebida, ou seja, o ICMS Ecológico não pode ser chamado de incentivo à gestão ambiental dos municípios, uma vez que muitos gestores desconhecem este aporte financeiro recebido, desvalorizando esta política pública de estímulo à preservação ambiental.

Consoante pesquisa anterior constatou-se que, dentre os municípios objeto deste estudo, somente o município de Pinhal Grande recebeu recursos advindos a título de ICMS Ecológico no ano de 2005 (TRINDADE, 2006), permanecendo nessa condição, também, no ano de 2006, segundo informações obtidas junto a Prefeitura Municipal dessa municipalidade. Devido ao cenário, dá-se a importância da investigação sobre o nível de informação acerca do instrumento de política pública ICMS Ecológico que aquele e os demais municípios pertencentes à Quarta Colônia de Imigração Italiana detêm. Importante, também, se faz conhecer os motivos pelos quais municípios dessa região não estão recebendo tal recurso.

Outro fator que vem consubstanciar a necessidade da adoção de políticas públicas com potencial econômico e social é revelado através do estudo realizado por Spanevello (2005), no município de Nova Palma, sobre a situação atual e as perspectivas dos jovens rurais. Através desse trabalho, revelaram-se diferentes ideologias da juventude rural, capazes de alterar os padrões da agricultura familiar. De um lado, o elevado nível educacional, principalmente entre as jovens, promove a migração dessas do meio

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

rural em busca de aperfeiçoamento profissional. Por outro, a grande maioria dos rapazes manifesta o desejo de permanecer no convívio rural e nele constituir sua família. Aos pais, que concederam maior autonomia para os filhos decidirem entre ficar ou sair do meio rural, impõem-se o enfraquecimento da força braçal por motivos naturais. Para os que se mantiverem nas unidades produtivas, visualiza-se no ICMS Ecológico uma possibilidade de incremento nos rendimentos, mediante a criação de espaços especialmente protegidos em suas propriedades. Ressalta-se, todavia, que os recursos do ICMS Ecológico são repassados aos municípios detentores das áreas protegidas podendo, esses, repassar ou não aos proprietários.

### 1.1 A QUARTA COLÔNIA DE IMIGRAÇÃO ITALIANA DO RIO GRANDE DO SUL: ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS

A colonização italiana no estado do Rio Grande do Sul arquitetou-se sob quatro núcleos iniciais (históricos) organizados pelo Governo Imperial. A partir do ano de 1875, tiveram início os assentamentos de imigrantes italianos (vênetos) nas colônias Conde D'Eu (Bento Gonçalves) e Dona Isabel (Garibaldi). Nessa mesma época, segundo ordem do Imperador D. Pedro II, foram inventariadas as terras devolutas existentes na serra gaúcha e na depressão central, com a pretensão de cedê-las à imigração. Em 1877, impulsionados pela grande quantidade de levas de imigrantes que chegavam à região, foram criadas as colônias de Campo dos Bugres ou Fundos de Nova Palmira (hoje Caxias do Sul) e Silveira Martins (ITAQUI, 2002). Diante disso, estava fundada a Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul, Silveira Martins, como fora denominada.

A colonização apresentou muitas dificuldades, visto que a realidade vivenciada pelos imigrantes recém chegados da Itália, não correspondia às promessas recebidas como incentivo para suas vindas ao Brasil. Acomodações precárias, super lotação das colônias, escassez de alimentos e falta de ferramentas para viabilizar os trabalhos constituíram algumas das dificuldades

encontradas, as quais representaram verdadeiros entraves para o progresso da colônia.

Apesar dos obstáculos, a colônia Silveira Martins desenvolveu o cultivo de trigo, feijão, milho, batata, arroz, cana-de-açúcar, fumo e, principalmente, videira, sendo introduzidas novas variedades de uvas e, consequentemente, aperfeiçoando-se a qualidade do vinho. Também, obteve evolução em outros setores como o comércio, a indústria artesanal e familiar e a suinocultura. Vale ressaltar que, segundo constatações de Saquet (1999), a colônia Silveira Martins apresentava a maior diversidade de produtos destinados à venda, no entanto a quantidade produzida era inferior a das demais colônias de imigração italiana.

Um fato histórico relevante e que relata o esplendor natural da região está relacionado à passagem, em 1893, da expedição Regnelliana do Museu de Stocolmo, Suécia, dirigida pelo então biólogo e pesquisador Dr. Carl Axel Magnus Lindman (1856-1928). Em suas palavras, Lindman comenta a exuberância das áreas ainda não desmatadas e afirma serem essas “os sítios florestais mais pitorescos e maravilhosos do Brasil inteiro”.

Por outro lado, infelizmente, também pôde-se perceber depoimentos que versavam sobre o modo desordenado de exploração das terras ocupadas. De acordo com observações realizadas por autores como Lorenzoni (1975) e Farinatti (1999), a técnica utilizada no preparo do solo requeria a derrubada e queima de trechos de floresta. Tais áreas eram cultivadas por um período não maior que dois anos seguidos e depois eram abandonadas para a sua “recuperação natural” por um período de seis a oito anos. Esse processo fazia com que o agricultor tivesse que rotar as áreas de cultura e, consequentemente, avançar sobre áreas de mata. Isso fez com que os morros e vales cobertos de exuberante vegetação fossem dando espaço à produção agrícola, promovendo o processo de fragmentação das florestas. No apogeu da ocupação da colônia Silveira Martins, grandes extensões florestais foram derrubadas e queimadas.

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

A maneira como se deu o processo ocupacional na referida região também predominou a nível estadual e nacional. Inicialmente, o Estado manteve-se omissivo em relação às políticas preservacionistas e, como se não bastasse, ainda subsidiava o acúmulo de riquezas independentemente das conseqüências trazidas ao meio ambiente. Porém, o comportamento devastador dos imigrantes, mesmo visando à sobrevivência, exigiu das autoridades a imposição de regramentos que mitigassem a ação do homem sobre os recursos naturais. Assim, apesar de impositivas e modestas, tiveram início ações de manejo sustentável nas terras colonizadas.

Em relação ao desenvolvimento socioeconômico da colônia Silveira Martins, os estudiosos do assunto não exitam em estabelecer comparações com as outras três colônias, ou seja, Conde D'Eu, Dona Isabel e Fundos de Nova Palmira. Para Santin (1986 apud SAQUET, 1999), no período compreendido entre o ano de 1878 até fins da década de 30 o desenvolvimento atingido pela colônia Silveira Martins equiparava-se ao das demais colônias, porém, a partir deste momento, observa-se uma espécie de estagnação e, posteriormente, a decadência. Este processo não guarda relação às características naturais da região, mas sim a fatores históricos que retardaram a independência político-administrativa da colônia.

As peculiaridades no processo histórico desta colônia iniciaram-se em 1886, quando o Decreto 8.644 extinguiu-a da condição de Colônia Imperial. Ao contrário das outras três colônias que reivindicaram suas emancipações e mantiveram certa unidade territorial, a ex-colônia de Silveira Martins fragmentou-se, diluindo-se frente às forças externas que determinavam a reprodução de seu território. Desta forma, o espaço que compreendia a Quarta Colônia de Imigração Italiana fora dividido entre os municípios de Cachoeira do Sul, Júlio de Castilhos e Santa Maria. Este fato desencadeou emancipações tardias dos hoje municípios de Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine e Silveira Martins, sendo, na época, fator de incentivo às migrações.

Aliado a isso, outros supostos fatores contribuíram para o relativo "atraso" no desenvolvimento da região. Consoante Saquet (1999) e Santin (1999), são apontadas as seguintes causas: epidemias dizimadoras que deixaram lembranças dolorosas e produziram seqüelas psicossociais nos imigrantes; indiferença por parte dos governantes que não realizaram nenhum investimento que viabilizasse o escoamento da produção agrícola; a existência de ideologias divergentes entres os segmentos religiosos; enfim, a falta de líderes capacitados, de um ponto de referência regional e de integração entre as diferentes etnias.

Não obstante ter sido desafiada por essas e outras provas, a região da Quarta Colônia dispõe de abundantes recursos naturais e histórico-culturais. A agricultura familiar e as agroindústrias, bem como o turismo ecológico despontam como promissoras potencialidades a serem exploradas de modo sustentável. Faz-se necessário a implementação de projetos que contemplem os aspectos pitorescos dessa região em conjunto com políticas capazes de captar recursos financeiros, objetivando o fortalecimento dos municípios integrantes.

De um modo geral, a economia dos municípios que integram a Quarta Colônia de Imigração Italiana baseia-se na agricultura. Além disso, os habitantes dessa região mantêm presentes a cultura e os costumes dos imigrantes, principalmente italianos e alemães. Cabe aos gestores públicos desses municípios, em face do potencial vislumbrado, administrá-los de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Define-se esta pesquisa como sendo de natureza exploratório-descritiva. Tendo em vista o problema de pesquisa construído e considerando os objetivos deste estudo, esta pesquisa se caracteriza como exploratória pelo fato de ter como intuito principal a busca de um maior conhecimento sobre o tema – nível de informação sobre o instrumento de política pública ICMS Ecológico. Mattar (1996) destaca que a pesquisa exploratória propicia ao

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

pesquisador estabelecer prioridades do estudo, o que possibilita aumentar a sua experiência acerca do problema proposto. A presente pesquisa também se caracteriza como descritiva quanto aos objetivos, uma vez que focaliza a descrição das interdependências entre a administração pública e a gestão ambiental. Gil (1999, p. 70) afirma que “a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis”.

Trata-se, também, de uma pesquisa de levantamento. Gil (1999) relata que a pesquisa de levantamento, também denominada *survey*, caracteriza-se por interrogar, diretamente, as pessoas, as quais os comportamentos almejam-se conhecer. Para conseguir as informações de um grupo investigado, a respeito do problema estudado, realiza-se a solicitação de informações e que, posteriormente, através de uma análise, obtêm-se os resultados acerca dos dados coletados.

Quanto à abordagem do problema, o presente estudo possui enfoque qualitativo: a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos (RICHARDSON, 2008).

A coleta dos dados ocorreu através da realização de entrevista estruturada ao prefeito municipal, da mesma forma que ao secretário do meio ambiente dos municípios investigados. Ressalta-se que nos casos em que a secretaria do meio ambiente encontrava-se conjugada à secretaria municipal da agricultura, a entrevista foi realizada com o secretário respectivo. Nos procedimentos tomados para a realização da entrevista, agendaram-se os horários, datas e locais, conforme as agendas dos prefeitos municipais conjugadas as dos secretários. Cabe evidenciar que as entrevistas estruturadas transcorreram naturalmente, o que possibilitou a coleta dos dados objetivados, bem como de importantes informações a respeito do que se pesquisou. A

entrevista teve como base um questionário pré-definido, contendo perguntas a respeito da legislação pertinente ao ICMS Ecológico, bem como sua funcionalidade, Unidades de Conservação e meio ambiente em geral, objetivando identificar o grau de conhecimento a respeito do instrumento de política pública do ICMS Ecológico detido por estas repartições públicas. A investigação teve por base o conhecimento possuído pelos gestores no exercício de 2009, conforme o período de realização da pesquisa: março a dezembro do mesmo ano.

Após a transcrição das entrevistas, os resultados foram descritos e analisados no seu conteúdo, considerando os elementos previamente definidos para a investigação.

### 3 PLATAFORMA TEÓRICA

Neste capítulo apresenta-se a plataforma teórica. Inicialmente aborda-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Na sequência, expõe-se o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Estado do Rio Grande do Sul (SEUC/RS). Por fim, faz-se uma breve digressão histórica da origem ao estado da arte do ICMS Ecológico no Estado do RS.

#### 3.1 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

A conservação da diversidade biológica de um país pode ser garantida através de um sistema de áreas protegidas. Os sistemas de unidades de conservação compreendem os conjuntos de unidades de diferentes categorias de manejo que, devidamente selecionadas, planejadas e manejadas, atendam de forma mais ampla possível aos objetivos de conservação (MILANO, 1991 apud LOUREIRO, 2002).

O Governo Federal, no uso de suas atribuições, instituiu, através da Lei n.º 9.985, de 18 julho de 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). No período que antecede esta lei, as unidades de conservação (UCs) eram regidas por uma legislação descentralizada, a

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------



qual não fornecia condições para a construção de um sistema estruturado.

A ordenação estabeleceu premissas para a classificação das UCs nas categorias, como também instaurou critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas unidades. Inicialmente, faz menção a determinados conceitos pertinentes ao assunto, cabendo destacar o de Unidade de Conservação definido no art. 2º, inciso I, da referida legislação:

I – Unidade de Conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

O SNUC compreende o conjunto de UCs federais, estaduais e municipais, e tem como principais objetivos contribuir para a manutenção da diversidade biológica, dos recursos genéticos, das águas em seu território, além de proteger as espécies ameaçadas de extinção e as paisagens naturais. O sistema almeja também a contribuir para a preservação e restauração da diversidade ecossistêmica e a promover o desenvolvimento sustentável e os princípios e práticas de conservação a natureza. O favorecimento e a efetivação de condições ao exercício da educação e interpretação ambiental, da mesma forma que as atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental configuram pretensões do mesmo.

De acordo com as características apresentadas pelas UCs e as formas de uso dos seus recursos naturais, o SNUC as classifica em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

As Unidades de Proteção Integral têm por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Entende-se por uso indireto “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” (LEI 9.985/00, art. 2º, inciso IX). Desse modo, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas Estações

Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. Já, as Unidades de Uso Sustentável preconizam o uso racional de parcela dos seus recursos naturais, idealizando uma relação equilibrada entre o meio ambiente e o ser humano. Esta categoria engloba as seguintes UCs: Áreas de Proteção Ambiental (APA), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

### 3.2 O SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SEUC/RS

Em 1992, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul criou, através do Decreto nº. 34.256, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), sendo regulamentado em 1998 por meio do Decreto Estadual nº. 38.814. O órgão é responsável pela proteção e regulamentação do maior número possível de UCs em nível estadual e municipal, dando prioridade àquelas que se encontrarem mais ameaçadas de degradação ou supressão.

O SEUC/RS é coordenado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA). A criação, cadastro e implantação de novas UCs estaduais é atribuição do Departamento de Florestas e Áreas de Proteção (DEFAP). Além desses, outros órgãos estaduais e municipais compõem o SEUC/RS, tais como: prefeituras e secretarias municipais do meio ambiente.

Apesar da legislação estadual ser anterior à federal, essa apresenta lacunas no tocante a prazos de cadastramento, taxas e critérios de criação das UCs. Em função dessas deficiências, as UCs gaúchas enfrentam dificuldades quanto a regulamentação e administração de suas áreas. Em termos gerais, tanto a legislação ambiental brasileira como a do estado do RS constituem sistemas regulatórios, ou seja, apenas reagem às agressões cometidas contra o meio ambiente. A divulgação e a prática de políticas ambientais eficientes tornam-se condição para o atendimento do princípio da sustentabilidade.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

O SEUC/RS classifica as UCs em três grupos distintos, diferenciando-se do SNUC que as distribui em apenas dois. O grupo das Unidades de Conservação Provisórias, não contemplado na legislação federal, refere-se aquelas unidades cujo objetivo é assegurar, temporariamente, a preservação integral do ambiente, até que estudos técnico-científicos indiquem o seu uso adequado. O conjunto das Unidades de Proteção Integral e das de Manejo Sustentável seguem as mesmas características já mencionadas no capítulo pertinente ao SNUC. Cabe destacar que os sistemas apresentam certas divergências quanto à classificação de determinadas categorias de UCs. Um dos aspectos contraditórios diz respeito às

RPPN que estão classificadas como Unidades de Proteção Integral a nível estadual e como Unidades de Uso Sustentável pelo SNUC. Percebe-se também que o SEUC/RS considera, no grupo das Unidades de Uso Sustentável, as categorias de Horto Florestal (HF) e de Jardim Botânico (JB), ambas inexistentes no SNUC.

Para um melhor entendimento acerca da classificação dada pelo SEUC/RS às diferentes categorias de UCs, tanto quanto as especificidades dessa distribuição em relação a nacional, apresentam-se os Quadros 1 e 2. Oportunamente, definem-se as categorias de UCs.

Grupo	Categoria	Definição
Unidades de Proteção Integral	Parque Estadual ou Municipal	Área de posse e domínio públicos. O objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.
	Reserva Biológica	Área de posse e domínio públicos. O objetivo é a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, sendo o acesso público restrito à pesquisa científica e a educação ambiental previamente autorizadas.
	Monumento Natural	O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários, caso contrário a área deve ser desapropriada. Objetiva-se em preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica, proporcionando oportunidades para a educação ambiental, recreação e pesquisa.
	Estação Ecológica	Área de posse e domínio públicos. Destina-se a realização de pesquisas científicas, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação ambiental, permitindo alteração antrópica para realização de pesquisa em até 5% da área.
	Refúgio de Vida Silvestre	O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários, caso contrário a área deve ser desapropriada. Objetiva-se em proteger ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. A visitação pública e a pesquisa científica são regulamentadas e dependem de autorização prévia.
	Reserva Particular de Patrimônio Natural	Área privada, gravada com perpetuidade, sem implicar em desapropriações, e sob a fiscalização governamental. O objetivo é a preservação integral da diversidade biológica.

**Quadro 1 - Unidades de Proteção Integral: categorias e respectivas definições segundo o SEUC/RS**

Fonte: Adaptado do Decreto Estadual n.º38.814/98.

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

Grupo	Categoria	Definição
Unidades de Manejo Sustentável	Área de Proteção Ambiental (APA)	Área constituída por terras públicas ou privadas. A APA é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
	Floresta Estadual ou Municipal	Área de posse e domínio públicos. Constitui área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.
	Reserva Extrativista	Área natural ou pouco alterada, de domínio público, ocupada por grupos extrativistas que tenham como fonte de sobrevivência a coleta de produtos da biota nativa e que a realizem segundo formas tradicionais de exploração, conforme planos de manejo preestabelecidos.
	Reserva de Fauna	Área de domínio público ou privado, que abriga populações de espécies da fauna nativa, com potencial para o uso sustentado de produtos de origem animal. A utilização dos recursos será feita mediante manejo cientificamente conduzido, de forma sustentada, sob fiscalização governamental, oportunizando investigação, educação ambiental e recreação em contato com a natureza.
	Horto Florestal	Área de domínio público ou privado, caracterizada pela existência de culturas florestais nativas ou exóticas, passíveis de exploração racional através de manejo sustentado. Constitui-se em centro de pesquisa e banco genético onde é altamente recomendado, sob zoneamento, o cultivo, a conservação e a recomposição de populações nativas vegetais ou animais, bem como o ensino, a educação ambiental e o lazer.
	Jardim Botânico	Área de domínio público ou privado, com o objetivo de manejo visando a conservação "ex-situ" de coleções de plantas, a pesquisa científica, o lazer e a educação ambiental.

**Quadro 2 - Unidades de Manejo Sustentável: categorias e respectivas definições segundo o SEUC/RS.**

Fonte: do Decreto Estadual n.º 38.814/98.

O grupo das Unidades de Conservação Provisórias prevê somente a categoria de Reserva de Recursos Naturais. Essa categoria define-se como sendo uma área de domínio público, desabitada ou pouco habitada que, por falta de definição sobre o uso da terra e de seus recursos.

O RS situa-se em uma região de transição entre biomas, Mata Atlântica e Pampa, e zonas biogeográficas distintas. Em função da diversidade de clima, solos e relevo, há a formação de diversos ecossistemas para uma área relativamente pequena, constituindo grande riqueza específica. Entre os ecossistemas

terrestres, destacam-se os diversos tipos de formações florestais e campestres. As águas continentais integram outros sistemas de grande importância, representados por uma ampla rede de rios e arroios, além de numerosas lagoas costeiras.

### 3.3 O ICMS ECOLÓGICO: DA ORIGEM AO ESTADO DA ARTE NO RS

A defesa do território nacional, o acesso de todos à Justiça, à saúde, à habitação, à educação, e ao saneamento básico, são algumas das funções pelas quais o Estado é responsável, sendo que,

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

para realizar tais ações, necessita de recursos financeiros. Assim, simultaneamente com essas atividades, o Estado exerce mais uma: a atividade financeira, que visa obter recursos, gerenciá-los e aplicá-los de acordo com a lei.

A arrecadação de valores é definida pelo Estado como um conjunto de princípios constitucionais tributários, que regulam o poder de tributar, as limitações desse poder, os procedimentos, a fiscalização, a cobrança e a repartição de valores. O Sistema Tributário Nacional (STN) tem a função de criar tais princípios, os quais se encontram orientados pela Constituição Federal (CF), nos artigos 145 a 162, e pelo Código Tributário Nacional (CTN), nos artigos 2º a 95.

Anceles (2002) enfatiza a distinção entre o poder de tributar e a competência tributária. Comenta que o poder de tributar é atributo inerente ao Estado Soberano, que, no uso de seus direitos, exercita-o transferindo a seus diversos níveis de governo competência para instituir e exigir tributos, nos limites determinados na CF e nas leis complementares.

Com efeito, a competência tributária é outorgada pela CF, e atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em seu artigo 145. Somente essas pessoas jurídicas de Direito Público podem ser titulares de competência tributária, ou seja, competência para instituir tributos.

Os tributos correspondem a grande parcela da receita auferida pelos cofres públicos. Esses podem ser classificados em tributos vinculados e tributos não vinculados. A primeira espécie corresponde àqueles tributos em que há contraprestação estatal ao contribuinte, ou melhor, existe um benefício específico para quem está pagando. Já, a segunda, diz respeito aos tributos que, uma vez instituídos por lei, são devidos, independentemente de qualquer atividade estatal em relação ao contribuinte. Portanto, não estão vinculados a nenhuma prestação específica do Estado ao sujeito passivo.

Integrando a categoria dos não vinculados, os impostos são tributos de competência tributária

privativa, atribuída pela CF, ou seja, são exclusivamente da União ou dos Estados ou dos Municípios ou do Distrito Federal. Os artigos 153 a 155 da CF designam os grupos dessa espécie tributária que cada entidade político-administrativa detém a competência de instituir.

Com relação à instituição de impostos pelos Estados e Distrito Federal, o artigo 155 da CF dispõe, dentre outras matérias, sobre a instituição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), conforme segue: [...] II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...].

Para a consecução dos objetivos públicos, dá-se a importância da repartição dos recursos entre os diversos níveis de governo. A CF pronuncia-se acerca do assunto, estabelecendo que do montante arrecadado a título de ICMS pelos Estados, 75% permaneça com os mesmos e, 25% seja repassado aos respectivos municípios. A respeito, o art. 158 da CF dispõe:

[...]  
IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação 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.

Incita-se para a lacuna deixada pelo legislador no inciso II do parágrafo único do inciso IV do dispositivo constitucional supracitado, que concede autonomia aos Estados membros definirem, através de lei específica, critérios de

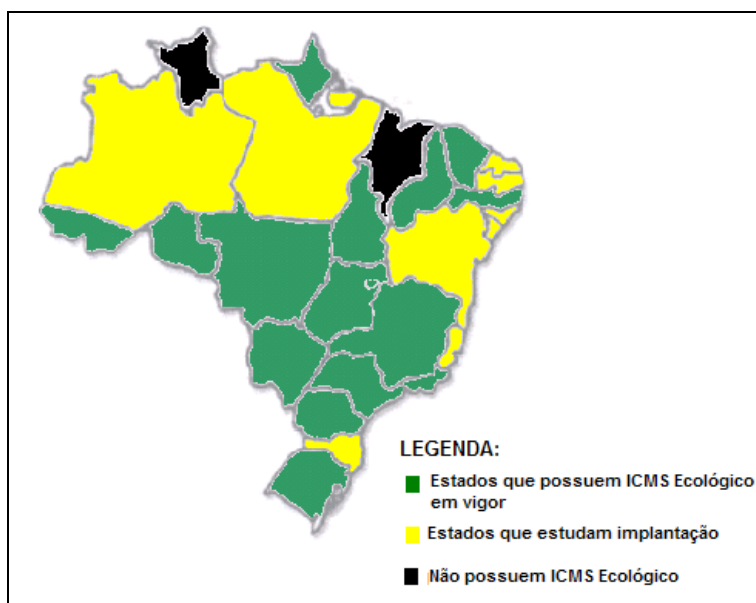
Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

rateio, inclusive ambientais, para o repasse, aos seus municípios, de até um quarto dos recursos percebidos a nível de ICMS. A partir disso, concretiza-se a possibilidade de operacionalizar o instrumento de política pública do ICMS Ecológico, que se resume à adoção de medidas de cunho conservacionista e preservacionista pelas municipalidades que pretendem aumentar sua participação na distribuição dos valores.

Oportunamente, vale mencionar o poder de transformação que determinadas medidas podem proporcionar a mais de um setor da sociedade. A exemplo tem-se o ICMS Ecológico

que, além de desempenhar papel de incentivador às práticas de preservação ambiental, ainda constitui uma estratégia de fortalecimento das finanças públicas, podendo, inclusive, dar origem a investimentos em prol do meio ambiente.

Atualmente somente dois estados brasileiros estão alheios à política do ICMS Ecológico, Roraima e Maranhão. Os demais estados ou já implantaram ou estão estudando as políticas de repasse e aprovação das respectivas leis estaduais. A Figura 2 ilustra no mapa do Brasil qual a situação dos estados brasileiros frente ao ICMS Ecológico.



**Figura 2 – Situação dos estados brasileiros quanto à política pública do ICMS Ecológico**

Fonte: Ribeiro (2010, p. 23).

Os estados da Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina e Pará promovem eventos e discussões acerca do assunto e, até mesmo, possuem projetos de lei para viabilizar a implantação do ICMS Ecológico em suas legislações, porém sem grandes avanços. Observe-se, com base na Figura 2, que os estados com legislação do ICMS Ecológico aprovada, até o momento, são os seguintes: Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Tocantins, Acre, Rio de Janeiro, Ceará e Goiás.

Após verificar as legislações em vigor nos estados

que adotaram a política do ICMS Ecológico, Ribeiro (2010) elaborou um quadro comparativo (Quadro 3) com os critérios estabelecidos pelas referidas legislações para o repasse dos recursos, bem como o percentual da cota-parte correspondente ao ICMS Ecológico distribuído em cada estado.

O RS, após uma tentativa frustrada de implantar o instrumento do ICMS Ecológico em 1993, aprova em 1997 a Lei Estadual n.º 11.038, que estabelece os critérios delineadores do índice de participação de cada município gaúcho na parcela da receita do ICMS passível de distribuição. A Tabela 2 elenca os preceitos contemplados no referido regramento.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

Estado	Ano Lei	Ano Implantação	Critério Utilizado	Percentual adotado parte
Paraná	1989	1991	Áreas Protegidas	5,0%
São Paulo	1993	1993	Áreas Protegidas	0,5%
Rio Grande do Sul	1993	1998	Áreas Protegidas	7,0%
Minas Gerais	1995	1995	Áreas Protegidas	0,5%
Rondônia	1996	1996	Áreas Protegidas	5,0%
Amapá	1996	1996	Áreas Protegidas	1,4%
Mato Grosso do Sul	1994	2001	Áreas Protegidas	5,0%
Mato Grosso	2000	2000	Saneamento	2,0%
			Áreas Protegidas	5,0%
Pernambuco	2000	2000	Resíduos sólidos	2,0%
			Áreas Protegidas	1,0%
			Áreas Protegidas	3,5%
Tocantins	2002	2002	Combate a Queimadas	2,0%
			Saneamento	3,5%
			Conservação solos	2,0%
Acre	2004	2004	Áreas Protegidas	5,0%
Rio de Janeiro	2007	2009	Áreas Protegidas	2,5%
			Qualidade da água	
Ceará	2007	2008	Resíduos sólidos	2,0%
Goiás	2007	-	-	5,0%

**Quadro 3 – Comparativo de critérios e respectivos percentuais adotados nos estados brasileiros**

Fonte: Ribeiro (2010, p. 47).

**Tabela 2 – Critérios e percentuais utilizados para rateio do ICMS a que os municípios têm direito no Estado do RS**

Critérios	Porcentuais (%)
Valor adicionado	75,0
População	7,0
Área do município (ICMS Ecológico)	7,0
Número de propriedades rurais	5,0
Inverso da taxa de evasão escolar	1,0
Inverso do coeficiente e mortalidade infantil	1,0
Pontuação no Projeto Parceria	0,5
Produtividade primária	3,5
Total	100,0

Fonte: Adaptada da Lei nº 11.038/97.

Evidencia-se, por meio da Tabela 2, que a referida legislação abarcou aspectos econômicos, sociais e ambientais na definição dos critérios de rateio. Considerando-se que 75%, no mínimo, da cota-parte do ICMS devido aos municípios deva ser distribuído conforme o valor adicionado<sup>3</sup>, o que constitui um critério econômico, os 25% restantes encontram-se assim alocados: 8,5% tendo por base

fundamentos econômicos, 9,5% segundo medidas de desempenho social e 7,0% por ações em âmbito ambiental.

Assim, seguindo tais critérios, chega-se ao Índice de Participação dos Municípios (IPM), que representa o percentual de participação de cada município no rateio dos recursos a título de ICMS. Compete à SEFAZ/RS apurar tal índice. A partir disso, e considerando que o Estado possui 497 municípios, segue a próxima tabela contendo o IPM integrantes da Quarta Colônia de Imigração Italiana com suas respectivas colocações em nível estadual no ano de 2009.

**Tabela 3 – Municípios da Quarta Colônia e seus índices de participação na distribuição da arrecadação do ICMS no contexto do Estado do RS**

Municípios	IPM	Posição ocupada
Dona Francisca	0,037129	423°
Faxina do Soturno	0,049023	357°
Ivorá	0,032306	447°
Nova Palma	0,134653	131°
Pinhal Grande	0,130921	133°
São João do Polêsine	0,029566	459°
Silveira Martins	0,024374	484°

Fonte: Adaptada da SEFAZ RS (2009).

<sup>3</sup> Diferença entre o valor das notas fiscais de saída de produtos e serviços e o valor das notas fiscais de entrada de produtos e serviços das operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços do município.

Dessa forma, o ICMS Ecológico é instituído pelo inciso III do art. 1º da Lei Estadual n.º 11.038/97, discorrendo a esse respeito da seguinte forma:

[...]  
 III – 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado – SAA;  
 [...]

Esse inciso ainda não dispõe de uma normalização, ao contrário do ocorrido em outros estados, tendo sido apenas adotados procedimentos básicos para que os órgãos responsáveis tivessem condições de cumprir com a Lei.

A ausência de disposição legal precisa é notada no não esclarecimento das possíveis áreas beneficiadas pelos recursos. O Decreto Estadual n.º 38.814/98, em seu art. 10, configurou a primeira legislação a auxiliar os técnicos na definição de quais áreas especialmente protegidas receberiam os recursos do ICMS Ecológico ao determinar que “os municípios que possuírem unidades de conservação poderão receber recursos previstos em Lei a título de estímulo e compensação da preservação e conservação ambiental”. Cabe ressaltar que, apenas usufruirão desses recursos as UCs cuja categoria esteja respaldada no presente decreto e, além disso, encontrarem-se devidamente registradas no SEUC.

Embora a legislação existente não faça referência a aspectos qualitativos das áreas de preservação ambiental e inundadas por barragens, os profissionais competentes dos órgãos ambientais gaúchos encarregados do cumprimento da Lei, devem procurar consolidar as UCs, valendo-se, além dos aspectos quantitativos, de variáveis qualitativas.

Neste sentido, Ribeiro (2010) defende que apesar de o estado do Rio Grande do Sul ter sido o terceiro a criar e o quinto estado brasileiro a implantar a política do ICMS Ecológico, está com sua legislação defasada perante outras unidades da federação. Estados como Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais possuem políticas de avaliação e gestão das áreas protegidas, para que os municípios desenvolvam melhorias com a gestão ambiental, alavancando seus escores e participando com maiores índices na divisão da cota-parte do ICMS Ecológico. A legislação do Rio Grande do Sul também não contempla como critério de repasse outras formas de preservação do meio ambiente, como a prevenção de queimadas, uso do solo, qualidade da água ou tratamento de resíduos, diferentemente de estados como Ceará, Rio de Janeiro, Tocantins, Mato Grosso e Pernambuco.

No sentido de regulamentar a matéria, encontra-se em tramitação na Assembléia Legislativa do RS o Projeto de Lei (PL) n.º 3, de 2004, que pretende estabelecer compensação e incentivo financeiro aos pequenos proprietários rurais cujas glebas, possuem áreas de preservação permanente. O art. 1º do PL apresenta a seguinte redação:

Art. 1º – O Estado garantirá aos Municípios que possuam restrição econômica ou ambiental em áreas especialmente protegidas pelo Estado, compensação financeira proporcional a essa área, levando em conta o seu tamanho em relação a área total utilizável do município, sua ocupação econômica principal e a conservação ambiental da área.

Parágrafo único – As áreas especialmente protegidas são aquelas definidas no Código Estadual do Meio Ambiente como área de preservação permanente e banhados e Unidades de Conservação.

Por fim, como aspectos positivos, o ICMS Ecológico tem proporcionado resultados de significativa importância, tais como: a facilidade de implementação técnica; aumento da superfície de áreas protegidas; evolução na qualidade das unidades de conservação; reforço da capacidade financeira dos municípios; e abrangência de aspectos ambientais que podem ser considerados pela Lei. Esse instrumento de

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

política ambiental também apresenta deficiências, sendo a principal, o fato da dotação do ICMS Ecológico no ICMS do Estado ser fixa. Tal fato cria um paradoxo, pois à medida que cada vez mais municípios procurarem investir na preservação de recursos ambientais, menor será a parcela de recursos destinada a cada um deles, tornando esse subsídio cada vez menos atrativo (ROSSATO et al., 2007).

#### 4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Esta pesquisa foi efetivada pela realização de entrevistas estruturadas aos gestores públicos dos municípios pertencentes à Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS. As entrevistas foram constituídas de doze perguntas chave, que estão dispostas a seguir, de forma dirimida ao longo do processo analítico. A primeira fazia referência à importância da questão ambiental. Os gestores foram unânimes em dizer que a questão ambiental é muito importante no contexto das funções desempenhadas pelos órgãos públicos.

Em seguida, indagou-se dos gestores públicos quais foram as ações de gestão ambiental desenvolvidas no decorrer da ocupação do cargo e, se em decorrência dessas ações, houve melhoria na qualidade ambiental do município. Das medidas de gestão ambiental relatadas pelos entrevistados, as mais vezes citadas foram:

- coleta seletiva e reciclagem do lixo no perímetro urbano;
- coleta do lixo seco no perímetro rural, principalmente as embalagens de agrotóxicos;
- recuperação e preservação das fontes d'água;
- recuperação e preservação das matas ciliares;
- reflorestamento das áreas degradadas, com espécies nativas;
- projetos de educação ambiental nas escolas e comunidades;
- aptidão do município a conceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades de impacto

local, conforme a Resolução CONSEMA nº. 102/05; e

- diversificação da atividade agrícola.

É importante relevar a observação feita por um dos secretários do meio ambiente de que houve ações de gestão ambiental, porém de forma pontual, ou seja, somente quando da ocorrência do dano ambiental. Isto vem ao encontro das atividades de gestão referidas, a maioria de reciclagem e recuperação. Elas contribuíram, principalmente, para a redução da contaminação dos cursos d'água.

Com relação à qualidade ambiental dos municípios, os gestores perceberam uma maior sensibilização da população para as questões ambientais. Os produtores rurais têm procurado o poder público municipal na busca de alternativas para a exploração sustentável do meio ambiente. E, os órgãos de controle ambiental vêm sendo tratados como parceiros, não prevalecendo mais o temor percebido tempos atrás. Essa mudança de ideologia, instigada em parte por imposições legais, integrou ações de manejo sustentável do meio ambiente, no lugar de práticas tradicionais como a derrubada e queima da mata.

Perguntados a respeito de como é a qualidade do relacionamento municipal com os órgãos estaduais que atuam no município, os entrevistados relataram ser, de modo geral, boa. Praticamente todas as ações de gestão ambiental foram desenvolvidas em conjunto com o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). À Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) compete o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades que ultrapassarem os portes de impacto local. Desse modo, pouco se requisitou àquele órgão, uma vez que a maioria dos licenciamentos ambientais ficou a cargo dos municípios. Já, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), demandaram-se informações quanto à legislação ambiental, além de vistorias para aprovação de projetos (grande porte) dos produtores rurais. O relacionamento com o governo do Estado foi tido como bom, no tocante aos aspectos ambientais.

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------



Outra consideração importante diz respeito à questão das Unidades de Conservação. A pesquisa comprovou que não existem Unidades de Conservação na região da Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS. Os gestores pesquisados concordam que a referida região apresenta potencial para o registro dessas unidades, haja vista a grande extensão de cobertura florestal. Verificou-se, também, que eles têm conhecimento de áreas passíveis de registro, algumas inclusive identificadas através da manifestação de agricultores.

Uma vez concluída a perquirição a respeito da conduta e percepção dos gestores públicos diante do meio ambiente e de atores ambientais, buscou-se identificar as informações que esses gestores possuem sobre o instrumento de política pública do ICMS Ecológico. De imediato, seguiram afirmações expressando a importância

da compensação financeira aos agricultores que mantêm áreas de preservação ambiental nas suas propriedades. Segundo os gestores, uma política ambiental de incentivo financeiro pode servir de alternativa para os produtores rurais que sofrem restrições às atividades agrícolas dadas as características topográficas desta região, além de motivá-los a preservar os recursos naturais.

Nesse sentido, foi feito o seguinte questionamento aos gestores públicos dos municípios pesquisados: *o(a) senhor(a) já ouviu falar sobre ICMS Ecológico? Caso afirmativo, quando foi que o(a) senhor(a) ouviu pela primeira vez este chamado "ICMS Ecológico"?* As respostas obtidas encontram-se interpretadas no Quadro 4, de forma a retratar a familiaridade dos entrevistados com o termo "ICMS Ecológico".

Municípios	Interpretação das respostas
Dona Francisca	Não detinham conhecimento do termo "ICMS Ecológico", no entanto sabiam da existência de uma proposta de repasse de recursos com base em critérios ambientais.
Faxinal do Soturno	O prefeito declarou que não ouviu falar sobre ICMS Ecológico. Já o auxiliar técnico da secretaria da agricultura, mencionou possuir informações acerca do instrumento, obtidas em cursos relativos à gestão ambiental, ministrados por órgãos estaduais do meio ambiente.
Ivorá	Desconheciam a existência do ICMS Ecológico.
Nova Palma	Já ouviram falar do ICMS Ecológico em uma reunião promovida pelo deputado estadual Fabiano Pereira, ocasião do lançamento de uma cartilha sobre o assunto.
Pinhal Grande	Tiveram contato com o tema ICMS Ecológico através de reuniões, inclusive uma em que se tratou sobre as RPPNs.
São João do Polêsine	Não sabiam da existência deste instrumento de compensação financeira, tão pouco ouviram falar do termo "ICMS Ecológico".
Silveira Martins	Ouviram comentar o ICMS Ecológico quando da participação em um curso sobre meio ambiente e, também, por intermédio de um funcionário da EMATER local, o qual colaborou na elaboração do Projeto de Lei nº. 3/2004.

**Quadro 4 – Percepções dos gestores públicos quanto ao ICMS Ecológico**

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observado, os gestores públicos de três municípios asseriram não terem ouvido falar sobre ICMS Ecológico, até o momento da realização desta pesquisa. Tanto o município de Ivorá quanto o de São João do Polêsine são similares no que tange à falta de informação de que existe um instrumento de política pública capaz de incentivar a preservação e manutenção do meio ambiente, via compensação financeira aos municípios. De outra parte, aqueles gestores que já ouviram comentar a respeito do ICMS Ecológico, o fizeram através da participação em encontros que abordavam temas correlatos.

Perguntou-se, ainda, aos entrevistados se eles sabem como funciona o instrumento de política pública ICMS Ecológico no Estado do Rio Grande do Sul, e, por conseguinte, se conhecem a legislação estadual pertinente. Por se tratar de questão aberta, considerou-se que a resposta satisfatória deveria contemplar o conhecimento do requisito da criação de UCs condicionar a participação do município na distribuição dos recursos a título de ICMS Ecológico, igualmente, do dispositivo legal que instituiu o referido instrumento, no caso o inciso III do art. 1º da Lei Estadual n.º 11.038/97. Seguindo nesta linha de

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

investigação, solicitou-se aos gestores que avaliassem o seu nível de conhecimento sobre a funcionalidade e a legislação do ICMS Ecológico.

Os resultados evidenciados no Quadro 5 demonstram que o conhecimento possuído pelos

respondentes da pesquisa em relação ao ICMS Ecológico parece ser aquém do considerado satisfatório. É possível dizer que o entendimento da legislação específica, por parte dos gestores que afirmaram conhecê-la, é superficial, a exemplo do município de Nova Palma.

Municípios	Interpretação das respostas	Conhecimento da funcionalidade	Conhecimento da legislação
Dona Francisca	Não possuíam conhecimento de como funciona o ICMS Ecológico, nem da legislação estadual pertinente. Ainda, não sabiam da exigência do registro de UCs.*	Insuficiente	Insuficiente
Faxinal do Soturno	Sabia que, para auferir recursos a título de ICMS Ecológico, é necessário o registro de UCs, mas como efetivá-lo, não. E, não tinha contato com a referida legislação.**	Pouco suficiente	Pouco suficiente
Ivorá	Idem *	Insuficiente	Insuficiente
Nova Palma	A respeito de como funciona o ICMS Ecológico, sabiam apenas da necessidade de se registrar UCs. Conheciam a legislação, porém acreditavam que este critério de rateio não se aplicava devido à falta de regulamentação.	Insuficiente	Insuficiente
Pinhal Grande	Possuíam informações quanto à funcionalidade do ICMS Ecológico, inclusive sobre o método de cálculo da área. Contudo, não sabiam quais os requisitos para criação de UCs.	Pouco suficiente	Suficiente
São João do Polêsine	Idem *	Insuficiente	Insuficiente
Silveira Martins	Idem **	Suficiente	Insuficiente

**Quadro 5 – Conhecimento dos gestores públicos sobre a funcionalidade e legislação do ICMS Ecológico.**

Fonte: Elaboração própria.

Na avaliação do nível de conhecimento sobre a funcionalidade do ICMS Ecológico, 57% dos gestores públicos classificaram-no como insuficiente, já 29%, como pouco suficiente, e apenas 14% suficiente. Destaca-se, também, que 71% dos gestores públicos referiram que o seu nível de conhecimento sobre a legislação do ICMS Ecológico é insuficiente, tendo os 29% restantes residido nos níveis pouco suficiente e suficiente.

Corroborando os resultados obtidos por Trindade (2006), constatou-se que, entre os municípios alvo deste estudo, somente o município de Pinhal Grande vem recebendo recursos advindos do ICMS Ecológico. Interessante notar que o município participa dessa política porque tem uma área de terras inundada por barragem, e não pela instituição de UCs. Em relação à

destinação conferida aos recursos recebidos, os gestores esclareceram que não é possível determinar com precisão que tipos de investimentos foram realizados com tais valores, já que têm sido usados para as diversas políticas municipais (saúde, educação, habitação, entre outras). Nesse caso, uma das ações de retorno para fins ambientais consistiu na reposição da mata no entorno da área submersa.

Na sequência, interrogaram-se dos demais gestores públicos, quais são os motivos pelos quais o município não está participando e auferindo recursos do ICMS Ecológico. Todos os entrevistados apontaram a falta de informações como a principal razão para o cenário. E, o desconhecimento deste instrumento econômico leva a administração pública a julgar a criação

das áreas de preservação ambiental como pouco compensativa. Com isso, as possíveis iniciativas da parte dos produtores rurais no sentido da defesa e proteção do meio ambiente ficam limitadas pelo conhecimento restrito dos gestores públicos quanto à política do ICMS Ecológico.

Aspecto ainda importante a esse respeito refere-se ao processo de informação gerado pelo poder público estadual. Na avaliação dos respondentes da pesquisa, o Estado não tem promovido a democratização das informações em relação à funcionalidade do ICMS Ecológico. Assim sendo, resta aos gestores públicos, a quem o assunto interessar, ir em busca do conhecimento por meio da realização de cursos voltados à temática, e isso pôde ser observado em alguns dos municípios estudados.

Tratando ainda dos municípios que não participam do ICMS Ecológico, foi investigado se existe, e porque, o interesse e a motivação em participar da distribuição dos recursos da cota-parte referente a esse instrumento. Percebeu-se dos gestores que há o interesse de inserir os municípios na política, e que a motivação se dá, principalmente, por fatores sociais e ambientais, mas, também, pelo fator financeiro. Em duas das seis entrevistas, o interesse e a motivação dos municípios residiram na preservação ambiental. Já em outras duas, o estímulo à permanência dos jovens no meio rural foi o que chamou a atenção dos gestores públicos. E, nas restantes, o incremento na receita dos municípios despertou o interesse dos entrevistados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou investigar o nível de informação a respeito do instrumento de política pública do ICMS Ecológico possuído pelos gestores públicos dos municípios pertencentes à Quarta Colônia de Imigração Italiana do RS.

Em atendimento ao objetivo principal proposto, analisou-se que o nível de informação da grande maioria dos gestores públicos, sobre a legislação e o funcionamento da política do ICMS Ecológico, é insuficiente. E, houve ainda casos em que praticamente nunca ouviram falar do

ICMS Ecológico. Exceção é feita aos gestores do município de Pinhal Grande, que recebe os recursos do ICMS Ecológico. Em função disso, os gestores conhecem a legislação pertinente. Porém, a atual gestão declarou possuir pouco conhecimento sobre a funcionalidade do instrumento, existindo dúvidas sobre aspectos relativos ao registro das Unidades de Conservação.

A pesquisa instigou o interesse dos gestores públicos à participação na política pública, bem como pelo conhecimento da legislação e da funcionalidade da mesma. Alguns gestores mencionaram, inclusive, que a iniciativa chegou em muito boa hora. Declarações realizadas residiram também no fato de que a compensação financeira para os agricultores deveria existir, de forma a motivá-los a preservar o meio ambiente, ou seja, registraram a importância da existência de políticas públicas que aliem aspectos financeiros a preservacionistas. No entanto, o desconhecimento a respeito de como podem se inserir na política, dentre outros aspectos relevantes pertinentes à funcionalidade e legislação do ICMS Ecológico, é significativo entre os gestores públicos.

Identificou-se, também, com a realização da pesquisa, que na Região da Quarta Colônia de Imigração Italiana existe potencialidade para o registro de Unidades de Conservação, em decorrência da existência de grandes extensões de áreas verdes, de áreas de declive, dentre outras, e que isso é de conhecimento dos gestores. Segundo eles, o processo de democratização das informações por parte do poder público estadual é deficiente e tem dificultado o desenvolvimento de ações em prol ao meio ambiente e da comunidade local.

Por fim, cabe registrar que, com a realização da pesquisa, os entrevistados tiveram a oportunidade de reconhecer a importância do ICMS Ecológico, principalmente de alguns aspectos relacionados às Unidades de Conservação. Segundo eles, a política auxiliaria na preservação do meio ambiente, mas para isso seria necessário uma compensação financeira daqueles que deixam de desenvolver atividades agrícolas para preservar o meio ambiente.

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

## REFERÊNCIAS

- ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. **Manual de tributos da atividade rural**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 19 de julho de 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional n. 47, de 5-7-2005. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FARINATTI, Luís Augusto Ebling. **Sobre as cinzas da mata virgem**. 1999. Dissertação (Mestrado)-Pós-graduação em História, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 1999.
- GATTO, Darci Alberto et al. Produção madeireira na região da Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul. **Ciência Florestal**, v. 15, n. 2, p. 177-189, 2005.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- INVENTÁRIO FLORESTAL CONTÍNUO, Inventário Florestal Contínuo. 2000. Disponível em: <<http://coralx.ufsm.br/ifcrs/frame.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2009.
- ITAQUI, José (Org.). **Quarta colônia**: inventários técnicos. Santa Maria: Condesus Quarta Colônia, 2002. 256p
- LORENZONI, Júlio. **Memórias de um imigrante italiano**. Porto Alegre: Sulina, 1975.
- LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. 2002. 189f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal)-Pós-graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.
- MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa em marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.
- RIBEIRO, Caroline do Amaral. **ICMS ecológico**: uma análise quantitativa da gestão ambiental e financeira no Estado do Rio Grande do Sul. 2010. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis)-Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto Lei n.º 34.256, de 02 de abril de 1992. Cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 03 de abril de 1992.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual n.º 38.814, de 26 de agosto de 1998. Regulamenta o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 27 de agosto de 1998.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n.º 11.038, de 14 de novembro de 1997. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS pertencente aos Municípios. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 15 de novembro de 1997.
- RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei nº. 3, de 2004. Estabelece compensação e incentivo financeiro aos pequenos proprietários rurais cujas glebas, possuem áreas de preservação permanente. Disponível em: <[http://proweb.procergs.com.br/temp/PL\\_3\\_2004\\_18092009100](http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_3_2004_18092009100)>

Enf.: Ref. Cont.	UEM – Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------

415\_int.pdf?>. Acesso em: 12 dez. 2009.

ROSSATO, Marivane Vestena. **Qualidade ambiental e qualidade de vida nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. 2006. 155f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2006.

ROSSATO, Marivane Vestena et al. ICMS Ecológico: importância e efetividade como uma política pública de incentivo à melhoria da qualidade ambiental. Encaminhado para a **Revista Interagir**, 2007.

SANTIN, Silvino. Sonhos diferenciados ou desfeitos: Silveira Martins, a Quarta Colônia, no cenário da imigração italiana no Rio Grande do Sul. In: MARIN, Jérri Roberto (Org.). **Quarta Colônia: novos olhares**. Porto Alegre: EST, 1999. p. 11-24.

SAQUET, Marcos Aurélio. Alguns aspectos da formação econômica da ex-Colônia Silveira Martins (1878 – 1925). In: MARIN, Jérri Roberto (Org.). **Quarta Colônia: novos olhares**. Porto Alegre: EST, 1999. p. 56-73.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. SEFAZ RS – Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

SPANEVELLO, Rosani Marisa. Jovens rurais do município de Nova Palma – RS: situação atual e perspectivas. **Revista Redes**, v. 10, n. 1, jan./abr. 2005.

TRINDADE, Larissa de Lima. **ICMS Ecológico: ferramenta de controle e proteção ao meio ambiente e política de incentivo fiscal**. 2006. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso)-Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

#### Endereço dos Autores:

Rua Rodolfo Manoel Bento, 160, Ap. 305  
Florianópolis – SC – Brasil  
88040-490

Enf.: Ref. Cont.	UEM - Paraná	v. 29	n. 2	p. 83-102	maio / agosto 2010
------------------	--------------	-------	------	-----------	--------------------