

# ΠΩΛ ΗΙΣΙΑ

---

REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO AMBIENTAL DA AMAZÔNIA  
Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do  
Estado do Amazonas

UEA   
EDIÇÕES

UEA  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS

**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Wilson Lima  
**Governador**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Prof. Dr. André Luiz Nunes Zogahib  
**Reitor**

Profa. Dra. Kátia do Nascimento Couceiro  
**Vice-Reitor**

Profa. Dr. Raimundo de Jesus Teixeira Barradas  
**Pró-Reitor de Ensino de Graduação**

Prof. Dr. Valber Barbosa de Menezes  
**Pró-Reitora de interiorização**

Profa. Dr. Roberto Sanches Mubarak Sobrinho  
**Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação**

Profa. Dra. Joésia Moreira Julião Pacheco  
**Pró-Reitora de Planejamento**

Prof. Dr. Darlisson Sousa Ferreira  
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos  
Comunitários**

Prof. Dr. Nilson José de Oliveira Junior  
**Pró-Reitoria de Administração**

Profa. Dra. Isolda Prado  
**Diretora da Editora UEA**

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho  
**Coordenação do Programa de  
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Profa. Dra. Luziane de Figueiredo Simão Leal,  
UEA  
**Coordenação do curso de Direito**

**NOVA HILEIA: REVISTA ELETRÔNICA  
DE DIREITO AMBIENTAL  
ISSN: 2525-4537**

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho, UEA  
Prof. Dr. Mauro A. Ponce de Leão Braga, UEA  
Profa. Dra. Maria Nazareth Vasques Mota, UEA  
Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo, UEA

**Coordenação do Programa de  
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Prof. Dr. Sandro Nahmias de Melo  
**Editor Chefe**

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar  
**Editor Adjunto**

Profa. Dra. Carla Cristina Torquato  
Profa. Dra. Adriana Almeida Lima  
Profa. Ma. Dayla Barbosa Pinto  
Prof. Me. Luiz Cláudio Pires Costa  
Prof. Dr.. Ygor Felipe Távora da Silva  
Profa. Esp. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
**Editores Assistentes**

Prof. Dr. Celso Antonio P. Fiorillo, FMU-SP  
Prof. Dr. César O. de Barros Leal, UNIFOR  
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP  
Prof. Dr. José Helder Benatti, UFPA  
Prof. Dr. Fernando A. de C. Dantas, UFG-GO  
Profa. Dra. Solange T. da Silva, Mackenzie - SP  
**Conselho Editorial**

Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado,  
Universidade Metodista de Piracicaba - SP  
Profa. Dra. Maria Gercilia Mota Soares, INPA  
Profa. Dra. Luly R. da Cunha Fischer, UFPA  
Profa. Dra. Lucas Gonçalves da Silva, UFS-SE  
Profa. Dra. Lorena Fabeni, UNIFESP  
Prof. Dr. Jeronimo Treccani, UFPA  
Prof. Dra. Danielle, de Ouro Mamed, ISEPE- PR  
Prof. Dr. Celso Antonio P. Fiorillo, FMU-SP  
Profa. Dra. Raquel Y. Farjado, PUC-PERU  
**Avaliadores**

Profa. Ma. Raísa Albuquerque  
**Primeira revisão**

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar  
**Revisão Final**



Revista Nova Hileia.  
Vol. 15. N° 4, Jul – Dez 2023.  
ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

## **I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: Desafios da democracia, do trabalho e dos direitos sociais no mundo em transição**

### **Comissão Organizadora do Congresso**

#### **Coordenadores:**

Maria Rosaria Barbato (UFMG)  
Alcian Pereira de Souza (UEA)

#### **Organizadores:**

Ana Leticia Domingues Jacinto	Raisa Albuquerque
Ana Maria Alves Machado	Vânia Maria do Perpétuo Socorro Marques
Ana Paula Ribeiro Manduca	Marinho
Claudia de Santana	Victor Hugo Criscuolo Boson
Denison Melo de Aguiar	Dorinethe dos Santos Bentes
Jeibson dos Santos Justiniano	Tímea Drinóczi
Leandra Cristina de Oliveira Costa	

### **Comissão Científica do Evento**

Adriana Goulart de Sena Orsini	Luciana Paula Conforti
Adriana Leticia Saraiva Lamounier	Luiza Alves Chaves
Rodrigues	Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira
Aldacy Rachid Coutinho	Marco Antônio Sousa Alves
Allan Carlos Moreira Magalhães	Marco Aurélio Serau Júnior
André Luís Spies	Mauro Augusto Ponce de Leão Braga
Antonella D'Andrea	Natália Castelo Branco
Arthur Bastos Rodrigues	Pedro Augusto Gravatá Nicoli
Daniela da Rocha Brandão	Platon Teixeira de Azevedo Neto
Dorinethe dos Santos Bentes	Priscila Kuhl Zoghbi
Eliana dos Santos Alves Nogueira	Ricardo Sant' Ana Felix dos Santos
Fabício Bertini Pasquot Polido	Rogéria Gladys Sales Guerra
Flávio Roberto Batista	Sandro Nahmias Melo
Gustavo Seferian Scheffer Machado	Thaís Cláudia DAfonseca Silva
Henrique dos Santos Pereira	Tímea Drinóczi
Julia Lenzi Silva	Valdete Souto Severo
Juliana Teixeira Esteves	Victor Hugo Criscuolo Boson
Lawrence Estivalet de Mello	Wanise Cabral Silva
Lidiany de Lima Cavalcante	Ygor Felipe Távora da Silva
Lívia Mendes Moreira Miraglia	



**UEA**  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. N° 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

**ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO,  
SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: Desafios da democracia, do trabalho e dos direitos  
sociais no mundo em transição**

Profa. Dra. Maria Rosaria Barbato (UFMG)

Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza (UEA)

Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo (UEA)

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (UEA)

**Organizadores do Anais**

Profa. Dra. Maria Rosaria Barbato (UFMG)

Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza (UEA)

Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo (UEA)

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (UEA)

Profa. Ma. Raísa Albuquerque (UEA)

Prof. Esp. Franklin Carioca Cruz (UEA)

**Comissão Organizadora do Anais**

Profa. Ma. Raísa Albuquerque

**Primeira revisão**

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar

**Revisão Final e formatação**



**UEA**  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS



**ESCOLA DE  
DIREITO**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas**

R454

BARBATO, Maria Rosaria; SOUZA, Alcian Pereira de; MELO, Sandro Nahmias; AGUIAR, Denison Melo de (Orgs). **Anais do I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: Desafios da democracia, do trabalho e dos direitos sociais no mundo em transição.** In: Nova Hileia: Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia / Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Vol.15, n.4 (2023). Manaus: Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, 2023.

Semestral

ISSN: 2525-4537

1. Direito Ambiental – Periódicos. I. Título

CDU 349.6



**UEA**  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS



Doutorado  
Interinstitucional  
**Dinter**



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO



**I CONGRESSO INTERNACIONAL  
DE DIREITO DO TRABALHO,  
SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS**

Desafios da democracia, do trabalho e  
dos direitos sociais no mundo em transição

## APRESENTAÇÃO

O presente número especial da Revista Nova Hileia foi organizado a partir de seleção, por *double wind*, de trabalhos completos elaborados posteriormente a aprovação e apresentação de resumos nos grupos de trabalhos temáticos realizados durante o I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: desafios da democracia, do trabalho e dos direitos sociais no mundo em transição”, que ocorreu de 29 de novembro a 2 de dezembro de 2022, principalmente no Centro de Convenções Vascos Vasques, em Manaus/AM.

O evento, que se insere no âmbito das atividades do Doutorado Interinstitucional UFMG-UEA (Dinter), alicerçado a partir da Chamada Pública CAPES nº 001/2016, em execução desde 2017, foi pensado e idealizado na sua conformação temática e estrutural pelo grupo de Pesquisa CNPQ Trabalho em Movimento- TREM (vinculado a linha 3 do PPGD em Direito da UFMG). Foi realizado em conjunto pela Faculdade de Direito da UEA e pela Faculdade de Direito da UFMG. Recebeu importantes apoios pela FAPEAM, pelo Doutorado Interinstitucional em Direito (DINTER); Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD/UFMG); Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA); Escola de Direito da UEA; Pró-Reitoria de Extensão da UEA; Fundação de Amparo a Pesquisa (FAPEAM); Empresa Estadual de Turismo; Imprensa Oficial do Estado do Amazonas; Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas; Governo do Estado do Amazonas; Trabalho em Movimento Grupo de Pesquisa da UFGM.

Teve como objetivo a consolidação dos laços interinstitucionais entre as duas instituições executoras (FD/UFMG e FD/UEA) e a instituição parceira (FD/UFAM), contando com a participação de docentes e discentes do DINTER e as Instituições de Ensino Superior e Entidades Científicas Nacionais e Estrangeiras que proficuamente colaboraram integralmente



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. N° 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

com o escopo do projeto. Durante os trabalhos realizados houve intensa troca de experiências, saberes e olhares, em perspectiva interdisciplinar e transversal, crítica e reflexiva, em torno do eixo temático do direito do trabalho e dos direitos sociais. Sua realização na cidade de Manaus/AM visou à superação da assimetria regional em termos de pesquisa crítica na grande área de ciências sociais aplicadas.

O Congresso contou com uma conferência de abertura, mesas redondas, vários conferencistas, dos quais 5 internacionais, inúmeros Grupos de Trabalho agregados, nos quais professores e professoras de todo o País palestraram, e pesquisadores e pesquisadoras e estudiosos estudiosas apresentaram comunicações e debateram.

O evento, que se enriqueceu nas suas reflexões teóricas e práticas também a partir da perspectiva estrangeira, debateu com os diversos domínios do saber jurídico as recentes transformações em temas de efetividade democrática e de plenitude dos direitos sociais como instrumentos e objetos de Políticas Públicas. Foram, assim, temas de discussão as transições vivenciadas pela sociedade no contexto atual - como aquelas derivadas da crise sanitária imposta pela COVID-19, o recrudescimento de pautas neoliberais, as reestruturações produtivas, o acirramento de disputas políticas, o capitalismo de plataformas, a uberização e a exploração ambiental predatória em larga escala, incluindo seus impactos nas reconfigurações dos direitos, das realidades e dos sujeitos nelas inseridos. Tivemos em pauta a democracia, os direitos trabalhistas, sociais, humanos e ambientais, identidades e vulnerabilidades, as políticas públicas para desenvolvimento sustentável, humano e econômico e a sociobiodiversidade - em âmbitos brasileiro e internacional, em especial na Amazônia Brasileira.

A diversidade e o pluralismo de perspectiva das temáticas abordadas no evento, que se refletem nesta obra, mostram os desafios para o Estado Democrático e Social de Direito, colocando a necessidade de se recuperar o sentido profundo do diálogo franco e humanizado para o avanço sustentável e o verdadeiro progresso da sociedade, bem como do fortalecimento da democracia e dos direitos sociais, especialmente em razão das inúmeras transições e dos tempos de crises em que estamos projetados, considerando ainda o aprimoramento civilizatório da sociedade.



**UEA**  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. N° 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

Esperamos ter contribuído na criação de redes de colaboração e pesquisa duradouras, para o avanço da qualidade do ensino e da pesquisa em direito, de modo a ter impactado na atuação de juristas críticos e comprometidos com os problemas sociais, especialmente da região norte do país. Desejamos, também, ter sido úteis à expansão de itinerários de pesquisa, enriquecidos pelo pensamento plural e pelas experiências e particularidades inerentes a diferentes realidades sociais.

Nosso agradecimento sincero e carinhoso a todas as pessoas envolvidas no evento e na realização deste trabalho, cujos empenho e esforço coletivo merecem sem dúvida nota e destaque.

Manaus, 18 de abril de 2023.

**Profa. Dra. Maria Rosaria Barbato (UFMG)**  
**Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza (UEA)**  
**Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo (UEA)**  
**Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (UEA)**



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

## TRIBUTOS COMO FINANCIADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE ANÁLISE DO “ICMS-ECOLÓGICO”

### *TAXES AS FUNDERS OF PUBLIC POLICIES: A BRIEF ANALYSIS OF THE “ECOLOGICAL ICMS”*

Amanda Drumond Tavares<sup>1</sup>

Jéssica Dayane Figueiredo Santiago<sup>2</sup>

Alcian Pereira de Souza<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente trabalho se propôs a fazer um estudo sobre o financiamento de políticas públicas no Brasil, identificando os tributos como instrumentos capazes de efetivar direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988. O caso paradigma eleito foi a distribuição que os Estados fazem entre os Municípios de parte da receita de ICMS conforme critérios eleitos pela legislação estadual, os quais, desde 1990, têm ganhado caráter ambiental, surgindo assim o que ficou conhecido como “ICMS-Ecológico”. Objetivou-se, portanto, identificar quais atividades são consideradas políticas públicas, como são financiadas e a importância dos tributos na efetivação de direitos fundamentais. Foi utilizado o método dedutivo, pois foram analisadas literaturas que trazem as temáticas do financiamento de políticas públicas, deste modo, a pesquisa é bibliográfica e o estudo tem abordagem qualitativa, pois buscou-se obter, por meio do estudo de um caso concreto, a importância exercida pelos tributos, especialmente com o uso da extrafiscalidade, como verdadeiros financiadores de políticas públicas, dentre elas as voltadas à preservação e conservação ambiental.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Financiamento e Instrumentalização; “ICMS-Ecológico”.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Ambiental pelo programa de pós-graduação *strictu sensu* em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Ambiental pelo programa de pós-graduação *strictu sensu* em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

<sup>3</sup> Doutor em Ciências pela USP e Mestre em Direito Ambiental pela UEA.

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

**Abstract:** *This paper proposes a study on the financing of public policies in Brazil, identifying taxes as instruments capable of realizing the fundamental rights guaranteed in the Federal Constitution of 1988. The paradigm case chosen was the distribution that the States make among the Municipalities of part of the ICMS revenue according to criteria elected by state legislation, which, since 1990, have gained an environmental character, thus arising what became known as "ICMS-Ecological". The objective was, therefore, to identify which activities are considered public policies, how they are financed, and the importance of taxes in the enforcement of fundamental rights. The deductive method was used, since literature that deals with the financing of public policies was analyzed. Thus, the research is bibliographic and the study has a qualitative approach, since it sought to obtain, through the study of a concrete case, the importance of taxes, especially with the use of extrafiscality, as true financiers of public policies, among them those aimed at environmental preservation and conservation.*

**Keywords:** *Public Policies; Financing and Instrumentalisation; "ICMS-Ecological".*

## Introdução

O Poder Estatal, quando é comprometido com a sociedade, deve possuir diversas atuações, desde ficar inerte ao dar a liberdade aos seus habitantes até agir de forma eficaz para positivar e efetivar direitos.

A Constituição Federal brasileira de 1988 elencou diversos direitos fundamentais que devem ser protegidos e fomentados. Ocorre que sem a efetividade desses direitos, estar-se-á diante de “simples texto normativo”. Uma forma de efetivar o extenso rol de direitos garantidos dá-se por meio de políticas públicas. É por meio delas que, agindo de forma positiva, o ente estatal promove o bem-estar social. Todavia, tais atividades precisam de financiamento, ou seja, precisam de recursos econômicos para que possam ser viabilizadas.

É neste ponto que os tributos – dever de todos na medida de sua capacidade econômica e de acordo com o princípio da solidariedade – fomentam políticas públicas e auxiliam na efetivação do direito à saúde, à educação, à seguridade social e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para citar alguns exemplos.

Após estas considerações, apresenta-se como objeto de pesquisa a criação, em 1990, no Estado do Paraná, do “ICMS-Ecológico” que tem apresentado bons resultados para a

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

preservação e conservação ambiental e tem servido de exemplo para os demais estados brasileiros.

Tem-se por objetivo principal demonstrar que os tributos, em especial o ICMS, podem contribuir para a efetivação de direitos sociais por meio de políticas públicas. Igualmente, elencaram-se como objetivos específicos o estudo das políticas públicas no contexto nacional, as formas de financiamento existentes que dão subsídio às políticas públicas e, por fim, como a tributação também fomenta a implantação destas políticas.

O problema da pesquisa é, portanto, formular uma avaliação dos efeitos práticos da política pública ambiental exercida pela destinação de parte da arrecadação feita pelos estados via ICMS.

O método é o dedutivo, na medida em que se busca analisar diversas contribuições feitas por autores que se dedicam ao estudo de políticas públicas, das formas de seu financiamento e a importância dos tributos neste último caso.

A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, ou seja, tem como base o levantamento e o estudo de legislações, doutrinas, artigos, revistas, teses e dissertações referentes ao tema.

Por fim, o estudo tem a finalidade qualitativa, pois, a partir da análise documental, apresenta-se a importância exercida pelos tributos, em seu caráter extrafiscal, em promover e financiar políticas públicas, especialmente na área ambiental.

Em resumo, o presente trabalho divide-se em três partes. De início, tece-se algumas considerações acerca do conceito e características de políticas públicas. Logo após, passa-se a estudar as formas de financiamento de políticas públicas. Por derradeiro, dá-se ênfase ao papel fundamental exercido pelos tributos na instrumentalização destas políticas, demonstrando-se este ponto pela repartição de parte da receita provenientes do ICMS, surgindo no ordenamento pátrio a figura do “ICMS-Ecológico”.

## **1. Políticas Públicas**

### **1.1 Conceito**

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

São muitos os possíveis conceitos dados ao termo “políticas públicas”, existem, todavia, pontos de intercessão que estão presentes na maioria das definições. Em síntese, as políticas públicas se ocuparão em buscar soluções para as mazelas sociais e coletivas. Tais soluções serão feitas pelo Poder Público e, de maneira direta ou indireta, com o auxílio de atores sociais particulares. Segundo a professora Maria Paula Dallari Bucci (2002):

(...) políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 241).

Dentro da estrutura política constitucional metas são estabelecidas para o alcance do chamado bem-estar social, assim, para a conquista destas metas, são estabelecidas políticas que proporcionem o planejamento, execução e alcance dos resultados pretendidos.

A sociedade tem papel fundamental na condução das políticas públicas a partir da escolha de seus representantes, sendo as políticas públicas formas de expressão do poder social no papel que desempenham em induzir o poder público a atender suas necessidades (CHRISPINO, 2016, p. 19)

A definição das políticas públicas parte da intencionalidade política que nasce da vontade da sociedade ao eleger seus representantes, a partir disto, as políticas são executadas com vistas ao atendimento do interesse público, cujas bases estão inseridas no texto constitucional, na forma de direitos (CHRISPINO, 2016, p. 21).

A cidadania como base e princípio democrático insculpido na Constituição pressupõe o poder-dever de participação do cidadão, destinatário final das políticas públicas, “sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências” (BUCCI, 2013, p. 16).

Conforme Chrispino (2016, p. 17) a política pública “é resultado de inúmeras variáveis (constructo) e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética etc. de seu formulador”. Por outro lado, Bucci (2002, p. 242) entende que a política pública a ser desenvolvida não tem conotação partidária, pois trata-se de uma atividade de conhecimento e organização do poder.

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

O fato é que, partidárias ou não, as políticas públicas devem ser elaboradas e executadas conforme as bases e limites estabelecidos na carta constitucional ou em normas específicas.

De acordo com Secchi (2014, p. 3), “a essência conceitual de políticas públicas é o problema público” opinião que se coaduna com aquilo que Rosa, et al (2021, p. 13) rotulou como “propósito principal” dessas políticas que é a “promoção de mudanças sociais”. Em outros termos, tem-se que em uma determinada sociedade existem diversos fatores que geram instabilidade social, ou seja, problemas que exigem a elaboração de uma agenda institucional capaz de promover mudanças que restabeleçam a coesão social.

A partir da identificação destes problemas ocorre a chamada “montagem da agenda” para se estabelecer políticas públicas como estratégias governamentais de resolução destas questões (HOWLETT et al, 2013, p. 113).

## **1.2 Classificação das Políticas Públicas**

Feito o levantamento dos problemas e a montagem de uma agenda, são estudadas as políticas públicas que melhor se enquadram na resolução das demandas apresentadas pela sociedade, e estas são das mais diversas, como se verá em suas classificações e tipologias, neste tópico, pois “dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam” (SECCHI, 2014, p. 23)

Ainda conforme Secchi (2014, p. 24), “tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas”.

Dentro do objeto das políticas públicas foram desenvolvidas diversas tipologias, segundo vários cientistas da área: Theodori J. Lowi, James Quinn Wilson, William T. Gormley, Richardson J. Gustafsson, Barry Bozeman e S. Pandey.

A partir das tipologias criadas pelos referidos cientistas o professor Álvaro Chrispino (2016, p. 70) estabeleceu o que chamou de “taxionomia das políticas públicas” assim, sistematizou as classificações segundo Lowi, Wilson, Gormley, Gustafsson, Bozeman e Pandey.

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

Desta forma, segundo a taxonomia estabelecida pelo professor e adaptadas para a realidade brasileira, são tipologias de políticas públicas: políticas públicas de execução, políticas públicas de correlação, políticas públicas congruentes, políticas públicas de confronto, políticas públicas topológicas e, por fim as políticas públicas desprezíveis.

### **1.2.1 Políticas públicas de execução**

Dentro desta classificação, políticas públicas de execução podem ser divididas em: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas compensatórias, universalização de políticas, focalização de políticas, políticas de ações afirmativas, políticas regulatórias, políticas constitutivas ou estruturadoras, política sócio- reguladora e políticas de fomento.

A execução de políticas públicas distributivas visa a distribuição de algum tipo de vantagem, a partir da utilização de recursos próprios da entidade formuladora da política. Desta forma, este tipo de política apresenta baixo índice de conflito.

Já as políticas redistributivas promovem o deslocamento de recursos, bens ou valores, de uma área, grupo ou setor para outro. Segundo o professor Chrispino (2016, p. 74) neste modelo de ação “para que um segmento ganhe, outro deve perder”.

Políticas compensatórias possuem um enfoque na mitigação dos efeitos da pobreza, ou seja, atendem a uma clientela específica: os mais pobres. Por serem políticas de compensação possuem duração limitada, com o objetivo de complementar a execução de outras políticas em andamento.

São exemplos de políticas compensatórias, o bolsa-escola, e os programas de combate à carência alimentar.

A universalização de políticas:

(...) busca atender a toda a demanda possível, utilizando-se de toda a infraestrutura existente. Eis aí sua maior limitação, pois, no mais das vezes, aqueles que estão em situações extremas não estão ao alcance das estruturas comuns de atendimento social. (CHRISPINO, 2016, p.76).

De modo inverso, a focalização de políticas pressupõe um estudo para a identificação de determinado grupo, suas necessidades e a elaboração de uma política especificamente voltada ao atendimento de suas necessidades ou melhoria de índices sociais, como, por

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

exemplo, a insegurança alimentar e a taxa de alfabetização, esta política possui objetivos bem delineados e prazos para execução e levantamento de resultados.

Políticas de ações afirmativas buscam o atingimento e consolidação de determinado direito assegurado ao cidadão, com a elaboração de ações que restabeleçam a equidade e o equilíbrio nas relações entre as camadas sociais, sendo exemplo a política de cotas.

Políticas regulatórias visam “disciplinar a sociedade, a partir de direitos e deveres surgidos por meio de legislação. São as ordens de fazer ou as proibições, são atos administrativos” (CHRISPINO, 2016, p. 78). Como exemplo, temos as normas que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer para a boa convivência social.

Políticas constitutivas ou estruturadoras como o próprio nome antevê são políticas que estruturam as bases sobre as quais um governo deverá implementar todas as demais políticas, não abrangendo apenas o poder executivo, mas toda a composição do Estado, podem acarretar alterações legislativas para a consecução e viabilidade técnica de sua implantação.

Políticas sócio reguladoras possuem um ponto em comum com as políticas constitutivas, pois influenciam de forma direta em uma das bases da organização de um Estado, que é o elemento social e a sua influência da constituição de uma consciência coletiva, conceito criado pelo sociólogo Durkheim para descrever o comportamento moralmente aceito, difundido e controlado pelas instituições.

Políticas de fomento, este tipo de política oportuniza ao Estado o estabelecimento de parcerias com o objetivo de ampliar a sua atuação para além dos limites impostos aos gestores em matéria de tempo, custo, reduzido pessoal, etc., desta forma, os recursos são direcionados para áreas de interesse econômico e social para serem executadas por outras instituições que pela sua natureza jurídica podem executar políticas voltadas à satisfação do interesse público, como, por exemplo, organizações da sociedade civil, autarquias, fundações, empresas públicas, instituições de financiamento para pesquisas educacionais, etc.

### **1.2.2 Políticas públicas de correlação**

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

As políticas de correlação são aquelas que relacionam várias políticas públicas que se cruzam nos objetivos perseguidos.

As políticas podem ser analisadas quanto à correlação com a política econômica, quanto à correlação com políticas da mesma área (políticas sociais, por exemplo), quanto a políticas setoriais, quanto a políticas regionais, e assim por diante. (CHRISPINO, 2016, p. 83).

No campo das políticas públicas de assistência social, em apoio aos núcleos familiares em que são desenvolvidas atividades para os pais, para os filhos e para os idosos, tem-se como exemplos os Centros de Convivência da Família<sup>4</sup>, no Estado do Amazonas.

De igual modo, tem-se as campanhas de vacinação, que além de proteger os indivíduos das doenças, previnem um dispêndio maior de gastos com medicamentos, aparelhamento de hospitais e custos operacionais que poderiam advir de uma pandemia caso as doenças não fossem controladas preventivamente, assim, estes recursos podem ser alocados para outras ações de saúde.

### 1.2.3 Políticas públicas congruentes

A criação de novas políticas deverá estar de acordo com as políticas já estabelecidas e em execução, a fim de evitar a descontinuidade ou cancelamento de um programa ou ação já em execução.

Políticas congruentes podem ser classificadas ainda em: complementares e reparadoras. A primeira visa ampliar ou reforçar ou dar apoio à execução de uma política já existente, ao passo que a segunda, visa atuar nos danos que porventura forem causados pela execução de determinada política, ou seja, agem nos impactos.

---

<sup>4</sup>São unidades criadas para o desenvolvimento de atividades que compreendem: oficinas de pinturas, ginástica para idosos, colônia de férias para as crianças, laboratórios de informática, laboratórios para oferta de cursos profissionalizantes, espaço para campanhas de saúde, entre outros. Disponível em: <http://www.seas.am.gov.br/centro-de-convivencia-do-santo-antonio-faz-programacao-para-familias-da-comunidade/>. Acesso em: 27 abr. 2023.



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

### **1.2.4 Políticas públicas de confronto**

Estas políticas visam resguardar a ocorrência de conflitos entre diferentes camadas sociais pela ação de determinada política pública, o professor Chrispino (2016, p. 85) as classificou ainda em: políticas públicas de oposição e políticas públicas de situação.

Pela própria nomenclatura utilizada se pode perceber que estas se relacionam diretamente com a adesão ou não de determinados grupos à condução da política pelo grupo político em vigência.

### **1.2.5 Políticas públicas topológicas**

Pela classificação do professor Chrispino (2016, p. 90), foram descritas como políticas topológicas “aquelas que pretendam rotular de políticas públicas de esquerda e políticas públicas de direita”.

O senso comum costuma tratar como políticas públicas de esquerda aquelas que comportam ações voltadas ao desenvolvimento social, tais como: saúde, educação, reforma agrária, políticas afirmativas de reserva de vagas para determinados grupos sociais, etc. Este raciocínio advém de um processo histórico, a esquerda sempre foi retratada como de raiz ideológica proveniente dos regimes comunistas ou socialistas, isto é possível notar, inclusive, dentro da nomenclatura de algumas siglas dos partidos no Brasil.

Por outro lado, políticas públicas ditas “de direita” são aquelas que possuem como características principais o liberalismo econômico, a baixa influência do Estado no domínio econômico, a proteção da propriedade privada, desestatização, entre outras.

## **2. Formas de financiamento das Políticas Públicas**

Todo o aparelhamento estatal que é criado para a formulação e execução de políticas públicas com vistas ao alcance dos objetivos de uma nação necessita de formas de financiamento, “sem uma gestão eficiente do aparelho de Estado no Brasil não é possível romper o círculo vicioso que impede o desenvolvimento do País” (BUCCI, 2002, p. 244). De acordo com Chrispino:

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

(...) não é possível fazer política pública sem recurso financeiro. Toda vontade política pede um ‘preço’ para se concretizar na prática. Toda boa ideia que não considere os custos e a origem dos recursos está fadada a não se realizar. (CHRISPINO, 2016, p. 45)

Porém não se trata apenas de alocar recursos para a execução de determinada política, há a necessidade de se proceder previamente a um estudo e planejamento a fim de determinar a viabilidade daquela política pública, segundo critérios de gestão pública e de acordo com os princípios de direito administrativo, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, sobretudo, a eficiência, previstos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, além dos demais princípios não expressos, mas que compõem o espírito da condução administrativa.

Neste sentido, conforme Bucci (2002, p. 258) o financiamento das políticas públicas pressupõe planejamento, normas de execução, e que o objetivo da política esteja de acordo com os instrumentos institucionais de sua execução, por fim, a política pública a ser executada deve estar de acordo com o regime das finanças públicas.

Por isso, afirma-se que “quando falamos em políticas públicas, precisamos conhecer os limites e possibilidades do chamado orçamento público, que nada mais é do que o plano de utilização das receitas e despesas do poder público” (CHRISPINO, 2016, p. 45).

No entanto, apesar de haver diferenciação didática entre os diversos ramos da Ciência do Direito, é importante mencionar um ponto de interseção entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário quando o assunto é receita pública.

Ora, é por meio do Direito Financeiro que se estuda as fontes de recursos, bem como o planejamento e aplicação delas. Dentre as fontes, existem as receitas derivadas, ou seja, aquelas que advêm do patrimônio particular e que financiam as atividades estatais. A expressão mais importante das receitas derivadas é justamente os tributos, matéria própria do Direito Tributário.

O tema dos tributos deve ser posto sob análise, especialmente para efeitos do presente texto, sob o espreque dos princípios da capacidade contributiva e o da solidariedade. O primeiro princípio traz a concretização da isonomia material, em outras palavras, aquele contribuinte que tiver capacidade econômica maior, contribuirá mais para o custeio do Estado,

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

ao passo que aquele cuja capacidade seja pequena não contribuirá ou o fará com menor exigência.

Já o segundo princípio, da solidariedade, transmite a ideia de justiça fiscal, ou seja, todos, em alguma medida – maior ou menor – deverão contribuir para a perpetuação do Estado e para o atendimento das políticas públicas implantadas por ele. Dessa forma, há um dever constitucional de pagar tributos para que direitos sociais sejam viabilizados a todos.

É possível afirmar, portanto, que “por intermédio de uma política tributária pautada nos ideais de justiça fiscal é possível se alcançar a justiça social” (RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p.152). Frisa-se que, no Estado Democrático de Direito, não basta positivizar direitos fundamentais, é necessário efetivá-los, pô-los em prática e torná-los acessível à toda sociedade.

Quando se afirmar que “o implemento das políticas públicas depende de instrumentos para sua materialização” (TOMÉ, 2016, p. 12), deve-se ter em mente que a atividade arrecadatória do Estado por meio de tributos é um instrumento para a concretização de direitos sociais assegurados pelo Texto Maior, conforme se demonstrará a seguir.

### **3. O papel dos tributos como instrumentos de concretização das políticas públicas**

Dentre a atividade arrecadatória do Estado por meio de tributos, há a distinção entre os tributos vinculados e os tributos não vinculados. Estes últimos são os impostos, cuja destinação não está vinculada a uma atividade estatal específica, desta forma, pode o ente público arrecadante destinar a receita gerada às atividades e serviços estatais que necessitem de investimento, conforme as políticas governamentais eleitas.

As demais espécies tributárias – taxas, empréstimo compulsório, contribuições de melhoria e contribuições sociais – são tributos cuja receita é vinculada, ou seja, há uma destinação específica e o ente público não as pode usar indiscriminadamente.

Porém, independentemente de ser tributo vinculado ou não, todos eles, em alguma medida, são financiadores de direitos sociais garantidos pela Constituição Federal. A título de exemplo, os parágrafos 1º e 2º, do artigo 198, da CRFB/88, mencionam a destinação de parte

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

da arrecadação tributária aos serviços de saúde<sup>5</sup>, bem como o artigo 212 do Texto Maior traz as aplicações destinadas à educação<sup>6</sup>. As contribuições sociais, por sua vez, financiarão, na forma do artigo 195 da Constituição, a Seguridade Social, a qual abrange a saúde, a assistência e a previdência social.

Fica nítida a importância dos tributos como verdadeiros instrumentos de concretização de políticas públicas que efetivam direitos sociais garantidos a todos os que se encontram no Brasil. Conforme afirma o professor Marciano:

(...) é possível concluir que a exigência tributária poderá ter conotação extrafiscal, sem que isso implique afronta aos princípios constitucionais dentro de um Estado Democrático de Direito. Isso ocorre, porque a extrafiscalidade corresponde a uma forma de efetivar os princípios constitucionais e os direitos fundamentais, sendo que, mediante ela, é possível reduzir as desigualdades fáticas produzidas pelo modelo econômico vigente e alcançar a máxima densidade normativa do princípio da dignidade da pessoa humana. (BUFFON, 2010, p. 566)

Além disso, analisando cada caso, é comum identificar a função extrafiscal de alguns tributos na ótica da justiça social. Isto é, em determinadas situações, predomina a finalidade social que se busca atingir por meio da tributação em detrimento do próprio objetivo arrecadatório. Neste sentido, Ricardo Lobo Torres assevera que a extrafiscalidade é a “utilização do tributo para obter certos efeitos na área econômica e social, que transcendem à mera finalidade de fornecer recursos para atender às necessidades do tesouro” (TORRES, 1999, p. 135)

---

<sup>5</sup>Art. 198. § 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

<sup>6</sup>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

É neste contexto – do caráter extrafiscal dos tributos – que impostos, cuja receita não pode ser vinculada a uma destinação específica, são utilizados com objetivos eminentemente ambientais. Para o presente trabalho, toma-se o exemplo do “ICMS-Ecológico”, o qual passará a ser debatido no próximo tópico.

### 3.1 Uma breve análise do ICMS-Ecológico

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é previsto, constitucionalmente, no artigo 155, II e é de competência dos Estados. Vale ressaltar que se trata de um dos impostos mais importantes em termos de arrecadação. De acordo com o CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, em seu Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais, o ICMS, sozinho, foi responsável por 84,87% da arrecadação estatal em 2021<sup>7</sup>.

Apesar de os Estados terem competência tributária para instituir e cobrar o ICMS, a Constituição Cidadã previu uma distribuição de receitas com os municípios, veja-se:

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 - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - Até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Pela leitura atenta do dispositivo constitucional acima exposto, percebe-se que 25% de todo ICMS arrecadado pelos Estados serão distribuídos entre seus municípios. Essa distribuição deverá obedecer a alguns critérios. O primeiro deles é que 65% da receita

<sup>7</sup>Dados completos disponíveis em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjE1ZDQzNTAtNTUxMC00MTc2LWUyMTEtZjZjRjRlZjk4YzUyIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

destinado aos municípios deverão ser distribuídos entre aqueles que mais geram circulação de mercadorias. Os outros 35%, com observância de 10% para os municípios que atingirem melhoria nos resultados de aprendizagem, serão distribuídos conforme o que lei estadual dispuser. É neste último caso que surge o “ICMS-Ecológico”.

É certo que não existe nenhum imposto com destinação específica, daí porque se utiliza as aspas para mencionar o “ICMS-Ecológico”, pois o correto seria se referir à destinação, com finalidade ambiental, de parte dos valores arrecadados a título de ICMS, o que já se encontra no âmbito do Direito Financeiro.

Como dito anteriormente, os Estados poderão, por meio de lei estadual, elencar os requisitos para a distribuição de 1/4 dos 25% destinados aos Municípios. O Estado do Paraná, em 1990, inovou ao determinar que estes 1/4 seriam distribuídos entre os Municípios que investem em preservação e conservação ambiental.

Depois do Estado paranaense, diversos outros começaram a estudar e implementar o chamado “ICMS-Ecológico”, o que tem sido visto com bons olhos tanto pela Ciência Jurídica quanto pelos ambientalistas, conforme se extrai do seguinte trecho:

Tal incentivo representa um instrumento econômico extrafiscal com vistas à consecução de uma finalidade constitucional de preservação, promovendo justiça fiscal, e influenciando na ação voluntária dos municípios que buscam um aumento de receita, e uma melhor qualidade de vida para suas populações. (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 26)

Os dados coletados após a implementação dessa política pública fiscal-ambiental trouxeram uma nova perspectiva na qual os tributos, dentre eles os impostos, podem contribuir para o financiamento de políticas públicas ambientais, mesmo que indiretamente. “Vê-se, portanto, que é uma utilização indireta do tributo imposto, uma vez que a Constituição Federal não permite criar um imposto ecológico, onde a sua arrecadação seria vinculada às despesas com o meio ambiente” (POZZETTI; CAMPOS, 2017, p. 265).

É fácil notar que para a implementação de políticas públicas ambientais de preservação e conservação é necessário que haja recursos financeiros. Neste ponto, a repartição de receitas tributárias advindas do ICMS tem influenciado as ações dos governos municipais, que têm aumentado seus programas voltados ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida.

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

As experiências com o ICMS ecológico têm demonstrado que trata-se de uma medida positiva, principalmente em relação à conscientização sobre a conservação ambiental; os municípios já conseguem perceber as unidades de conservação como uma oportunidade de gerar renda, e não como um empecilho ao seu desenvolvimento; pois os recursos advindos do ICMS podem ser muito superior àqueles que adviriam da receita de atividades que poderiam ser nocivas ao meio ambiente. A perspectiva de ampliar a receita advinda desse imposto estimula os municípios a investirem na conservação. (POZZETTI; CAMPOS, 2017, p. 269).

Vale ressaltar que o direito ao meio ambiente é direito fundamental de terceira dimensão, ou seja, é um direito simultaneamente individual e coletivo. Quando há incentivos fiscais aos municípios que mais protegem o meio ambiente, há o nítido caráter extrafiscal dos tributos sendo posto em prática.

Portanto, é coerente a afirmação que os tributos são, em grande parte, financiadores de políticas públicas e ajudam na promoção de diversos direitos fundamentais, tais como saúde, educação, seguridade social e, como objeto do presente trabalho, a preservação do meio ambiente.

### **Considerações Finais**

Diante de todo o exposto e tendo como objetivo principal a demonstração que os tributos, em especial o ICMS, podem contribuir para a efetivação de direitos sociais por meio de políticas públicas, chega-se a conclusões ora aqui expostas.

Identificou-se que não existe um conceito único relacionado à temática das políticas públicas, mas, pode-se concluir que a criação de uma política pública começa a partir da identificação de problemas públicos que ensejam uma resposta cujo propósito principal é a promoção de mudanças sociais.

Além disso, verificou-se que a elaboração de uma política pública demanda movimentos estratégicos que resultam na elaboração de uma agenda, bem como a necessidade de identificação dos tipos de problemas a serem resolvidos para formulação da política pública mais adequada, segundo as tipologias apresentadas.

Como afirmado, as políticas públicas necessitam, para sua efetiva concretização, de recursos financeiros. Dentre os seus financiadores estão os tributos que, de forma direta ou

Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

indireta, irão financiar a implementação de direitos sociais garantidos no Texto Constitucional.

Passando-se para a abordagem do objeto de pesquisa do “ICMS-Ecológico”, tem-se que a escolha de abordar este imposto partiu da premissa de compreender a importância dos tributos como instrumento de financiamento para a viabilização de políticas públicas. Ora o ICMS, como se demonstrou é responsável por grande parte da arrecadação dos Estados e, deste forma, é de grande importância em termos econômicos.

A distribuição de receitas do ICMS submetidos à comprovação de conservação e preservação ambiental, mesmo que em fração reduzida – 1/4 dos 25% destinados aos municípios – demonstra a relevância de ter os tributos e, em especial, o imposto estadual mais expressivo, como financiadores de políticas públicas.

Ora, é evidente que o caráter extrafiscal do ICMS em sua repartição aos Municípios tem influenciado diversos governos locais a investir na preservação de suas áreas verdes, na conservação de sua flora e fauna, além de fomentar a educação ambiental da população.

Neste ponto, tem-se o encontro entre a necessidade que os municípios têm de receber recursos financeiros dos estados a quem pertencem e o incentivo de manterem a natureza e a vida que nela se encontra intactas.

Assim, com base em todo estudo realizado, afirma-se que o Direito Tributário, por meio do ICMS e aliado ao Direito Financeiro, garante a concretização – em maior ou menor medida – de direitos e garantias advindos do Direito Constitucional. Há, portanto, verdadeiro esforço conjunto para que haja efetivação dos direitos fundamentais e, no caso estudado, de políticas públicas voltadas ao Direito Ambiental.

## Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. Editora Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva, 2013.



Revista Nova Hileia.

Vol. 15. Nº 4, Jul – Dez 2023.

ISSN: 2525 - 4537

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO, SINDICAL E DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS DA DEMOCRACIA, DO TRABALHO E DOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO EM TRANSIÇÃO

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 38, n. 2, p. 555-579, 2010.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Editora FGV, 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013.

POZZETTI, Valmir César; CAMPOS, Jalil Fraxe. **ICMS Ecológico: Um desafio à sustentabilidade econômico ambiental no Amazonas**. Revista Jurídica, v. 2, n. 47, p. 251-276, 2017.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. **Políticas públicas tributárias: A justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social**. 2018.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução**. 2021.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, LV da C. **Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico**. Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas, ano, v. 2, p. 15-36, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. **Extrafiscalidade tributária: estrutura, e função instrumentalizadora de políticas públicas**. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. III: Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Data de submissão: 30 abril 2023

Data de aprovação: 20 jun. 2023