



## INSTRUMENTOS ECONÔMICOS AMBIENTAIS: ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS PERTENCENTES AO PÓLO DE CONFECÇÕES DA REGIÃO AGRESTE DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Éber Wesley Lemos de Queiróz<sup>1</sup>

Ronaldo Alves de Oliveira<sup>1</sup>

Valmir Alves Ferreira da Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo apresenta um estudo de caso sobre o tema ambiental e, particularmente, sobre instrumentos econômicos (IE). Apresenta as novas perspectivas quanto à utilização dos instrumentos econômicos na gestão pública, para a proteção do meio ambiente. São abordados temas como: necessidade econômica e de conservação do meio ambiente, as causas da degradação dos ecossistemas, crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e a responsabilidade do Estado nesse processo. A pesquisa focou a aplicação dos recursos oriundos do ICMS ambiental nos municípios que compõem o Pólo de Confecções da Região Agreste do Estado de Pernambuco. Foi observado que a receita do ICMS socioambiental recebida não é utilizada prioritariamente na conservação do meio ambiente, uma vez que alguns requisitos para recebimento dos recursos ambientais, definidos na Lei Estadual, não são considerados quando da distribuição dos valores, e que não existem políticas contínuas de preservação dos recursos naturais nos municípios. Verificou-se que não há como impor a utilização total dos recursos repassados, pois a Constituição Brasileira não permite vincular recurso de impostos a despesas específicas. É informada a necessidade de ações dos órgãos de controle para que sejam cumpridos os requisitos da legislação. Sugere-se que o controle dos recursos do ICMS socioambiental seja realizado através de registros contábeis mais detalhados, e que seja elaborado um demonstrativo periódico de arrecadação e aplicação dos recursos, para que seja apreciado pelos órgãos responsáveis pela fiscalização e pela sociedade, e que seja aprimorada a legislação.

**Palavras-Chave:** Meio Ambiente; Gestão Municipal; ICMS Socioambiental.

---

<sup>1</sup> Mestrado Profissional em Gestão Pública – MGP, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, PE, Brasil. E-mail para correspondência: eberwesley@hotmail.com

## ABSTRACT

**Environmental economic instruments: a case study in municipalities belonging to the Pole Clothing Agreste Region of Pernambuco.** The article presents a case study on the environmental theme, and particularly on economic instruments (IE). Presents new perspectives on the use of economic instruments in public administration, for the protection of the environment. Themes are addressed: economic needs and environmental conservation, the causes of environmental degradation, economic growth, sustainable development and the state's responsibility in this process. The research focused on the application of resources from the environmental ICMS in the municipalities that make up the Clothes Pole Agreste region of Pernambuco. It was observed that the revenue from environmental ICMS received is not used primarily in environmental conservation, since some requirements for receipt of environmental resources, as defined in state law, are not considered when the distribution of values, and there are no ongoing policy preservation of natural resources in the municipalities. It was found that there is no way to impose the full utilization of the funds transferred, because the Brazilian constitution does not bind tax use of specific items. It informed the need for actions of control bodies to the requirements of the law are met. It is suggested that the control of environmental ICMS resources is carried out through more detailed accounting records, and to issue a demonstrative periodic collection and use of funds, to be appreciated by the bodies responsible for monitoring and society, and that is Improved legislation.

**Keywords:** Environment; Municipal Management; Socioenvironmental Tax.

## INTRODUÇÃO

Desde o início das civilizações organizadas, com a prática do escambo, o crescimento econômico é o alvo a ser alcançado pelas sociedades, como meio de suprir as necessidades da população. Inicialmente, era imperioso o aumento dos recursos para sustentar a família e garantir o mínimo de provisões para os tempos difíceis. Em um segundo momento, novas necessidades despontaram, exigindo maior quantidade de recursos e de trabalho, e a preocupação se concentrava apenas no capital, representado pela moeda, e no trabalho.

De acordo com Calderoni (2004), somente no final do século XX, a humanidade passou a discernir os recursos naturais como bens essenciais e escassos. A partir desse momento, os impactos causados pela ação do homem, bem como a capacidade de autorrenovação do ambiente, passaram a ser estudados. O enfoque da economia ambiental identificou dois problemas principais que podem colocar em risco a sobrevivência humana: o aumento do consumo dos recursos naturais e a grande quantidade de resíduos sólidos e líquidos gerados e descartados no meio ambiente.

Um fato que pode ser considerado catalisador do processo de degradação ao meio ambiente é a escala de aglomeração e a concentração populacional. Como a natureza humana tende a procurar viver em ambientes urbanos, os problemas ambientais se intensificam e ocorre a invasão de áreas

nativas, aumento da velocidade de extração de recursos e de geração de resíduos (Philippi et al., 2004).

### **Crescimento Econômico, Desenvolvimento Sustentável e a Responsabilidade do Estado nesse Processo**

Teorias do crescimento econômico demonstram que as sociedades tendem a aumentar o consumo dos recursos naturais, devido ao aumento da população e aos avanços da qualidade de vida. Myrdal (1972) batizou o crescimento econômico como processo de “causalidade circular cumulativa”, em que o crescimento da produtividade de trabalho gera aumento de salários e permite o crescimento do estoque de capital e a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e da população, ou seja, uma espiral de crescimento.

Para Rodrik (2002), entretanto, o crescimento econômico permite que as pessoas possam consumir mais devido ao aumento de renda dos empregados, porém não resolve os problemas sociais da população de forma consistente e duradoura. Surge, então, o conceito de desenvolvimento econômico (propicia o bem estar e a garantia de um futuro melhor para população) e de desenvolvimento sustentável (defende a coexistência da eficiência econômica, justiça social e atitude benéfica perante o meio ambiente). O desenvolvimento sustentável, na opinião de Brüseke (1994) “é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Entretanto, interesses políticos e econômicos particulares não tornam efetivas as ações em defesa do meio ambiente, pois há lucro com a degradação, e repasse de custos ambientais para a coletividade. Logo, é fundamental a intervenção do Estado, através das políticas públicas e regulação de legislação para se alcançar o nível de desenvolvimento sustentável.

Na dimensão jurídica, o papel do Estado está definido na Carta Magna de 1988, na qual foram incorporados princípios da Conferência de Estocolmo (1972), com relação aos riscos da degradação do meio ambiente. Fernandes (2005) cita a Constituição de 1988 como instrumento que representa um grande avanço nas questões ambientais, sociais e econômicas, devido ao seu conteúdo que enfoca essas questões, refletindo a preocupação com uma melhor qualidade de vida da população.

As determinações constitucionais de direito-dever do Estado para intervir no domínio econômico são fornecidas nas orientações de competência das esferas administrativa e legislativa, no art. 23, VI, que dispõe a obrigação comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proteger o meio ambiente; e no art. 24, VI, determinando que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente.

Desta forma, o Estado possui ferramentas necessárias para agir na promoção do desenvolvimento, que alie eficiência econômica, justiça social e prudência no trato com o meio ambiente.

### **Principais Problemas Ambientais e as Políticas Públicas Ambientais**

Em nível mundial, verifica-se grande dificuldade em conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do planeta. As sociedades afetam negativamente no sistema ambiental promovendo desequilíbrio no consumo de recursos renováveis, excesso de consumo de recursos não renováveis, poluição (resíduos sólidos, efluentes, queima de combustíveis), decréscimo da biodiversidade e concentração habitacional. O Brasil possui problemas ambientais bem específicos. De acordo com Moura e Jatobá (2009), os principais problemas ambientais seriam: desmatamento e preservação da floresta Amazônica, poluição do ar, da água e do solo, preservação dos remanescentes da Mata Atlântica e deterioração dos cerrados e das caatingas.

Esses problemas são enfrentados, numa perspectiva macro, por toda sociedade, com orientação de instituições públicas voltadas ao meio ambiente, que elaboram, coordenam e implementam as políticas públicas. Com relação aos municípios, dados do IBGE (2002) informam que, nos pequenos municípios, as queimadas são a principal causa de poluição do ar e a falta de sistemas de esgotamento sanitário é a principal causa da mortalidade infantil. Igualmente 38% das cidades brasileiras são afetadas pela poluição de rios e bacias fluviais. Conforme Moura e Jatobá (2009), “unidades de conservação ambientais estão presentes em 689 municípios disseminados em 10,6 milhões de hectares, incluído 436 cidades. Ainda assim, aproximadamente 1.100 municípios afirmam que experimentaram algum tipo de degradação em áreas protegidas por Lei”.

No contexto do esforço das autoridades brasileiras para elaborar e implementar as políticas necessárias ao desenvolvimento sustentável, diversas alterações na estrutura organizacional e institucional foram realizadas. Segundo Jatobá (2003), houve a instalação, pelo governo federal, de uma Comissão de Desenvolvimento Sustentável, formada por cinco ministérios, que não chegou a funcionar; e a criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional com a tarefa de construir a Agenda 21 brasileira, concluída em julho de 2002. Apesar dessas iniciativas, muitos compromissos internacionais assumidos pelo País ainda não foram cumpridos, devido às dificuldades de coordenação das políticas ambientais, que pode ser corolário da falta de vontade e bom senso político, além de desvios na aplicação dos recursos.

## **Instrumentos Econômicos Ambientais**

Os instrumentos econômicos das políticas ambientais são utilizados para corrigir as perdas sofridas no bem-estar da população, buscando como corolário a diminuição das emissões de poluentes ambientais. Atualmente, utilizam-se impostos, troca de emissões ou certificados transacionáveis, sistema de devolução de depósitos, taxas/tarifas ambientais e subsídios (Lustosa *et al.*, 2003).

Para Calderoni (2004), existem alguns fatores condicionantes da aplicação de instrumentos econômicos (IE) em políticas ambientais. Na elaboração dos IEs deve-se levar em conta o contexto de decisões econômicas, equilíbrio dos efeitos negativos na economia e incentivar a postura de proteção ao meio ambiente pelas organizações empresariais, através da correção de algumas falhas de mercado.

Com relação à questão jurídico-institucional devem ser consideradas as seguintes questões: ausência de responsabilidades quanto à gestão ambiental, colisão de conflitos entre os responsáveis, conflitos de interesses, e autonomia limitada das autoridades ambientais.

Calderoni (2004) informa que as políticas ambientais estão sendo preteridas em relação a outras políticas. O principal motivo são políticas formuladas com fundamentos de renúncia fiscal e imposição de tributos. Conforme o autor (op. cit. 2004), para minimizar a competição entre as políticas, deve-se observar os princípios de formulação dos instrumentos econômicos, ou seja, maior grau de cooperação intersetorial, menor grau de competição por recursos, maior simplicidade nos sistemas político-institucional, jurídico-administrativo e econômico-financeiro.

Outros instrumentos econômicos ambientais são indutores de conduta, em que há custos opcionais conforme o comportamento no descarte dos resíduos; instrumentos com custo imediato e retorno diferido; instrumentos econômicos redistributivos, que envolve custos para a conservação ambiental, com sentido pedagógico e redistributivo; e instrumentos de comando e controle, que abrange as questões normativas e têm grande influência sobre questões econômico-ambientais, pois envolvem obrigações de fazer e não fazer e instituem metas e gradações para o desempenho das funções. Esses instrumentos são representados pelos órgãos ambientais dos entes federativos, que fazem parte de um sistema integrado nacionalmente.

## **ICMS Ambiental**

### **1. No Brasil**

O ICMS ecológico ou ambiental surgiu como alternativa à dificuldade de coordenação das políticas públicas destinadas ao meio ambiente. De acordo com Jatobá (2003), existe nessa iniciativa uma competição saudável por recursos, aliada ao princípio protetor-recebedor, que

confere aos municípios maior parcela de recursos, conforme a quantidade e qualidade dos gastos com o meio ambiente; objetivando a proteção, a conservação e o investimento na biodiversidade. O esforço para melhorar a aplicação desses recursos pode ser potencializado pela dependência dos municípios, com a relação às transferências constitucionais e voluntárias dos estados e da união.

A despeito do critério de valor adicionado definido na Constituição Federal, os estados utilizam diversos outros para manter a situação igualitária entre os municípios. Os critérios precisam estar também de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 63/90, de 11 de janeiro de 1990, que dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios. Conforme Jatobá (2003), fatores econômicos, demográficos, geográficos, setoriais e ambientais são mais utilizados como critério de repartição do ICMS. E, com relação aos critérios ambientais, o foco é estimular os municípios a criar unidades de conservação, proteger a biodiversidade e investir e manter unidades de tratamento de resíduos e efluentes, incentivando o desenvolvimento sustentável e compensando-os pela não destinação de áreas de conservação para atividades de produção.

Na tabela 1, constata-se a utilização dos diversos critérios citados, bem como dos critérios para distribuição do ICMS por estado.

No campo dos critérios ambientais, na maioria dos estados, existem avanços, conforme se verifica no quadro acima. Todavia, os problemas cruciais persistem como na criação de unidades para tratamento de descartes de resíduos, existe impasse entre estados e municípios devido à competência comum desses entes federativos. Para Jatobá (2005) um dos conflitos de coordenação mais frequente na área ambiental refere-se à relação entre as entidades estaduais de meio ambiente e os municípios com relação à coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e de esgoto. O autor alega, também, que o ICMS Ecológico, em estados como Minas Gerais e Pernambuco, estimula os gastos municipais para ampliar e melhorar a coleta e tratamento do lixo e a remoção de água suja, mas não asseguram investimentos em aterros sanitários, usinas de compostagem e estações de tratamento de esgoto porque não pode haver vinculação de receita.

Em relação às unidades de conservação, os municípios que possuem não conseguem manter um programa de manutenção adequado nessas áreas. Segundo Jatobá (2003, p. 32) “a dimensão qualitativa dos programas ainda não foi avaliada. Investir, ou seja, criar é frequentemente mais fácil do que manter e conservar segundo padrões de qualidade aceitáveis para os gestores ambientais”. Apresenta-se, portanto, um grande desafio na implantação de políticas ambientais, e vislumbra-se, como uma ferramenta incentivadora, esse instrumento econômico e fiscal.

Tabela 1. Critérios para a distribuição dos recursos do ICMS dos municípios para estados que adotaram o ICMS Ecológico ou ambiental (percentuais plenos aplicados no último ano do período de transição).

Aspectos	Critérios (%)	PR	SP	MG	RS	MS	MT	PE	AP	TO	RO
		Lei 9.491/90 e LC 59/91	Lei 8.510/93	Lei 12.040/95	Lei 11.038/97	LC 057/91 e 077/94	LC 73/00	Lei 13.368/07	Lei 322/96	Lei 1.323/02	LC 147/96
Econômico	Valor adicionado Fiscal	75,00	76,00	79,61	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00
	Receita Tributária Própria	-	5,00	2,00	-	3,00	6,00	1,00	2,60	-	-
	PIB "per capita"	6,00	13,00	2,71	7,00	-	2,00	4,00	2,60	2,00	0,50
Demográfico	População dos 50 municípios mais populosos	-	-	2,00	-	-	-	-	-	-	-
	População dos três municípios mais populosos	-	-	-	-	-	-	-	2,2725	-	-
	Número de Eleitores	-	-	-	-	5,00	-	-	-	-	-
Geográfico	Área Geográfica	2,00	-	1,00	-	5,00	1,00	-	1,1375	2,00	0,50
Igualitário ou compensação positiva	Componente Percentual Fixo	2,00	2,00	5,50	-	7,00	9,00	5,00	6,99	8,00	14,00
	Espaços especialmente protegidos incl. Terras indígenas	2,50	0,50	0,50	7,00	5,00	5,00	1,00	1,40	3,50	5,00
Componentes Ambientais	Mananciais de Abastecimento Público/Conservação da Água	2,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Tratamento de Lixo/Esgoto ou saneamento ambiental	-	-	0,50	-	-	2,00	2,00	-	3,50	-
(ICMS Ecológico)	Controle e combate a queimadas	-	-	-	-	-	-	-	-	2,00	-
	Conservação dos solos	-	-	-	-	-	-	-	-	2,00	-
	Política Municipal de Meio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	2,00	-
Político	Saúde	-	-	2,00	-	-	-	3,00	2,60	-	-
	Patrimônio Cultural	-	-	1,00	1,00	-	-	-	1,40	-	-
	Reservatórios de Água para geração de Energia Elétrica	-	0,50	-	-	-	-	-	-	-	-
Setoriais	Educação	-	-	2,00	1,00	-	-	3,00	2,60	-	-
	Municípios Mineradores	-	-	0,11	-	-	-	-	-	-	-
Político	Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	3,00	-	-	-
	Área Cultivada	-	3,00	1,00	-	-	-	-	1,40	-	-
Agropecuária (produção de	Número de pequenos produtores Rurais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Produção e Produtividade Agropecuária	8,00	-	-	3,50	-	-	-	-	-	5,00

alimentos)	Propriedades Rurais	2,00	-	-	5,00	-	-	-	-	-	-
Restrito	Compensação financeira por desmembramento de Distritos	-	-	0,065	-	-	-	-	-	-	-
Institucional	Plano Básico de Ações de Cooperação Mútua	-	-	-	0,50	-	-	-	-	-	-
TOTALIS		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Legislações Estaduais (adaptado de Jatobá, 2003).

## 2. Em Pernambuco

O ICMS Socioambiental em Pernambuco foi instituído pela Lei n.º 11.899/00. Essa lei redefiniu os critérios de distribuição de parte dos recursos financeiros do ICMS que cabe aos municípios, conforme critérios que possibilitassem a melhoria das condições de educação, saúde, aumento da Receita Tributária Própria e meio ambiente, ou seja, aspectos socioambientais.

Por meio das Leis n.º 11.899/00, 12.206/02, 12.432/03, 13.368/07 e 13.931/09, além de decretos e portarias da Sefaz/PE, foram estabelecidos critérios para o repasse dos recursos, sob os quatro aspectos ambientais: unidade de conservação, sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos, usina de reciclagem de resíduos e áreas de proteção de mananciais aquáticos conservados, ambas reconhecidas pelo CPRH.

O modelo de gestão do ICMS Socioambiental pernambucano, no tocante aos critérios de biodiversidade, apresenta tendência a maior participação do item ambiental relativo aos sistemas de reciclagem de resíduos e áreas de proteção, a partir da Lei n.º 13.931/09, mas ainda não buscou intensificar a potencialização dessas variáveis qualitativas, com a efetiva adoção das fórmulas de cálculo já consagradas em outros estados, conforme se demonstra no item 3.2.1, a distribuição dos recursos do ICMS Socioambiental ainda não considera as variáveis citadas, conforme se constata na tabela 2.

Tabela 2. Histórico das alterações nos critérios para distribuição do ICMS Socioambiental de Pernambuco.

Critérios	2002	2003	2002	2003	2004	2004	2008	2009
	Lei 11.899/00	Lei 11.899/00	Lei 12.206/02	Lei 12.206/02	Lei 12.206/02	Lei 12.432/03	Lei 13.368/07	Lei 13.931/09
Participação relativa de cada Município na receita do ICMS	15%	10%	20%	15%	10%	17%	5%	
Unidades de Conservação	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos	4%	5%			5%	2%	2%	2%
Usina de reciclagem de lixo reconhecida CPRH								1%
Áreas de proteção de mananciais preservados de rios, reconhecidas CPRH.								1%
Saúde	2%	3%	0,5%	2%	3%	2%	3%	3%
Educação	2%	3%	1%	2%	3%	2%	3%	3%
Receita Tributária Própria	1%	3%	0,5%	1%	3%	1%	1%	1%
Proporção populacional			2%	4%			4%	7%
PIB "per capita"							3%	3%
Nº de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI							2%	2%
Presídios e Penitenciárias							1%	1%

Fonte: levantamento dos autores – Leis Estaduais: 11.899/00; 12.206/02; 12.432/03; 13368/07 e 13.931/09.

## MATERIAL E MÉTODOS

Foram analisados os dados relacionados ao ICMS e a aplicação de recursos em gestão ambiental nos municípios de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe durante o exercício de 2011. As informações foram obtidas na Secretaria da Fazenda de Pernambuco ([www.sefaz.pe.gov.br](http://www.sefaz.pe.gov.br)), no banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)), além dos demonstrativos contábeis e relatórios disponibilizados nos portais da transparência dos municípios.

Do banco de dados da STN foi extraído o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), em especial, o anexo II – Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção relativo ao 6º bimestre de 2011, conforme modelo definido pela STN.

De posse dos dados, optou-se por considerar as despesas efetivamente realizadas na preservação e conservação do meio ambiente em função da gestão ambiental, padronizadas e definidas nacionalmente pela Portaria STN/MPOG nº 42/99 através do código 18. Segundo estudo do Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais – Iepes (2001), essas despesas são um “conjunto de ações desenvolvidas para a proteção de recursos naturais, monitoramento por meio de levantamento sistemático de dados oceanográficos, meteorológicos, astronômicos e geofísicos, e controle das condições ambientais”.

A referida portaria padronizou nacionalmente em 28 áreas de ações, chamadas de função, os tipos de gastos comuns a todos os entes federados, facilitando a consolidação das contas nacionais, obrigada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Também foram estabelecidas subfunções - detalhamento dos gastos efetuados nas funções. Sendo assim, foi levado em consideração os gastos realizados nas subfunções preservação e conservação ambiental, através do código 541, da subfunção controle ambiental, código 542, da subfunção recuperação de áreas degradadas, código 543, da subfunção recursos hídricos, código 544, da subfunção meteorologia e código 545. Na figura 1 demonstram-se essas subfunções, ligadas à gestão ambiental.



Figura 1. Função Gestão Ambiental e suas respectivas subfunções de governo, de acordo com a Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (Fonte: Portaria Nº 42/99 do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão).

## RESULTADOS

### Informações e Dados de Municípios do Estado de Pernambuco

A região agreste do estado de Pernambuco concentra um conglomerado de empresas do setor de confecções instaladas nos municípios de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe,

além do comércio popular das feiras livres, mais comumente chamado de “sulanca”. Este conglomerado denominado de Polo de Confeções do Agreste, e mais recentemente, de Polo da Moda do Agreste, comporta, segundo dados de Araújo e Pereira (2006), aproximadamente 75% da atividade industrial relacionada ao segmento de vestuário na região.

Dados de 2009, do Sindicato das Indústrias de Confeções e Vestuário de Pernambuco (Sindinvest) indicavam que esta região, juntamente com outros conglomerados da região metropolitana do Recife, de menor expressão, é a segunda maior produtora de confeções do Brasil, perdendo apenas para o estado de São Paulo.

Independentemente da fonte pesquisada, o que se pode constatar é a relativa importância da indústria de confeções na economia do estado de Pernambuco. Conforme dados oficiais obtidos junto ao IBGE (2003), na pesquisa industrial anual aproximadamente 2,6% das indústrias formais deste segmento estão no estado de Pernambuco.

Com relação ao potencial produtivo no segmento de vestuário da Região Agreste, atualmente destacam-se os municípios de: a) Santa Cruz do Capibaribe, com a produção concentrada principalmente na moda *surf wear*, praia, íntima e modinha; b) Toritama, nas peças baseadas em jeans; c) Caruaru, com uma indústria mais diversificada. As atividades desses três municípios compõem o sétimo maior PIB do estado de Pernambuco, e passou a ser o principal ponto de escoamento da produção de confeções do Polo do Agreste.

Com relação aos recursos naturais da região, destaca-se a presença de dois importantes rios do estado de Pernambuco que cortam esses três municípios, e que são continuamente castigados no processo produtivo devido aos poluentes da indústria de confeções.

O Rio Ipojuca banha diversos municípios e têm sua nascente no sertão do estado, mais especificamente no município de Arcoverde (Serra das Ponteiiras). Segue na direção oeste-leste passando da cidade de Caruaru até a cidade de Chã Grande, mantendo sua desembocadura no porto de Suape. Outras cidades são cortadas por este rio como Pesqueira, Belo Jardim, Tacaimbó, São Caetano, Bezerros, Gravatá, Escada e Ipojuca. Considerado impróprio para o consumo e banho, existem relatos que há 50 anos era possível pescar e beber da água deste rio.

O Rio Capibaribe corta as cidades de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, que se concentram na produção de jeans. O despejo de produtos químicos relacionados ao tingimento do jeans não é controlado pelo Estado. Esse rio possui 240 km de extensão, nascendo na divisa das cidades de Jataúba e Poção e desemboca no oceano atlântico, na cidade do Recife; corta cerca de 40 municípios do estado de Pernambucano.

De acordo com as informações disponibilizadas no site da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, os valores recebidos em 2011, a título de ICMS, pelo município de Caruaru totalizaram R\$ 51.621.593,23 (cinquenta e um milhões seiscentos e vinte e um mil e quinhentos e

noventa e três reais e vinte três centavos), da cidade de Toritama totalizaram R\$ 3.498.442,28 (três milhões quatrocentos e noventa e oito mil quatrocentos e quarenta e dois reais e vinte e oito centavos), e de Santa Cruz do Capibaribe R\$ 9.222.400,59 (nove milhões duzentos e vinte e dois mil quatrocentos reais e cinquenta e nove centavos). No caso da arrecadação do ICMS do município de Caruaru, este recurso representa a segunda maior arrecadação, perdendo apenas para a arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que foi de R\$ 67.469.328,29. Já nos outros dois municípios a arrecadação do ICMS representa a quinta maior fonte de receita.

Dos recursos brutos que chegam aos municípios a título de ICMS, uma pequena parcela é relativa ao fator socioambiental, que pode variar entre 1% e 5% de acordo com o enquadramento do município na tabela de distribuição estabelecida na Lei Estadual nº 13.931/2009. Como não há previsão legal para vinculação dos recursos do ICMS fator socioambiental com despesas relativas à gestão ambiental, utilizaram-se nessa pesquisa os valores efetivamente repassados para os municípios a título de ICMS socioambiental, referentes ao percentual relativo à construção de sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos, uma vez que os três municípios deveriam ser enquadrados nesse fator. Porém, apenas o município de Caruaru foi contemplado em 2011. Desta forma, dos recursos do ICMS que ingressaram em 2011 nos municípios analisados, foram distribuídos da seguinte forma: o percentual para Caruaru de 1%, relativo à unidade de conservação, perfazendo R\$ 35.736,72, e 2% de resíduos sólidos, perfazendo R\$1.395.659,89; o município de Toritama ficou com R\$ 0,00, e em Santa Cruz do Capibaribe também constou o valor de R\$ 0,00 (Figura 2 e Tabela 1).

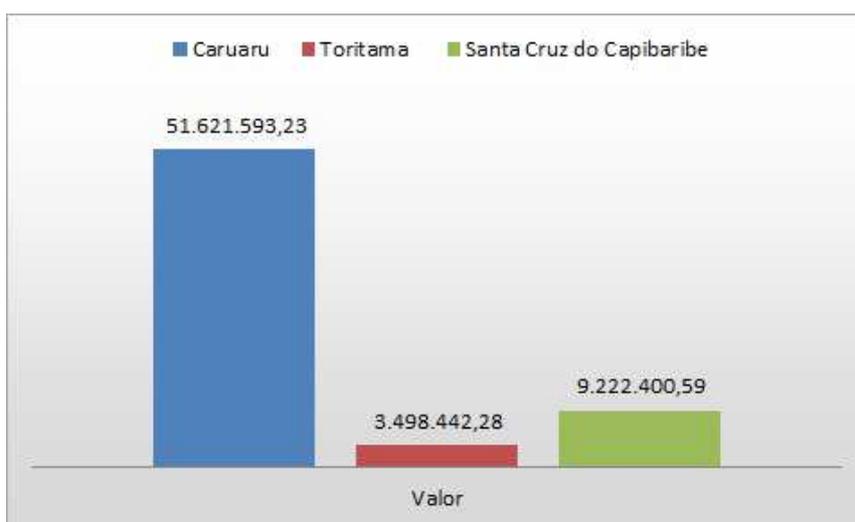


Figura 2. Receita arrecadada de ICMS por município - 2011 (Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco).

Vale ressaltar que a Secretaria da Fazenda de Pernambuco ainda não considera os itens 9 e 10 da alínea, e Inciso II, artigo 2º da Lei Estadual nº 13.931/2009, que trata da obrigatoriedade de os municípios possuírem usina de reciclagem de resíduos ou áreas de proteção de mananciais

preservados de rios reconhecidas pela CPRH. A viabilidade do assunto aqui abordado requer estudos futuros. Para comparação, demonstram-se, na figura 3, os montantes recebidos a título de ICMS e ICMS Ambiental.

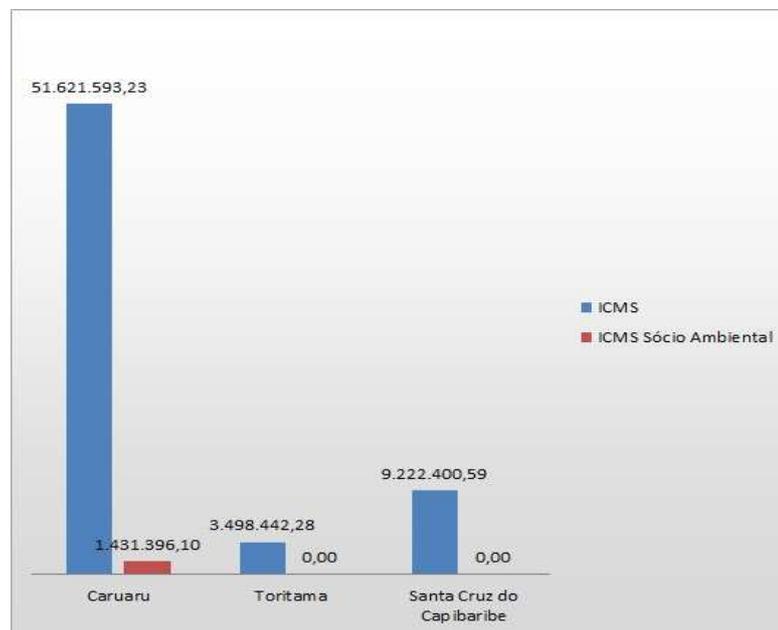


Figura 3. Pernambuco – valores do ICMS e do ICMS Sócio Ambiental em Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe – 2011. Parcela mínima de 1% e máxima de 5% do ICMS pelo fator ambiental. (Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco).

O fato de os municípios de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe deixarem de arrecadar a cota do ICMS socioambiental foi corolário da não apresentação de um projeto adequado à legislação pertinente, inerente às ações de destinação de resíduos sólidos e unidades de conservação.

Da análise dos demonstrativos contábeis e orçamentários das prefeituras, verificou-se que foi gasto apenas uma parte dos recursos orçados na função gestão ambiental. Na tabela 3, é possível visualizar os valores que o município planejou em sua lei orçamentária para gastos com gestão ambiental e os valores efetivamente executados, além das receitas ambientais auferidas. O fato de os municípios de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe deixarem de arrecadar a cota do ICMS socioambiental foi corolário da não apresentação de um projeto adequado à legislação pertinente, inerente às ações de destinação de resíduos sólidos e unidades de conservação. É possível observar, em todos os três municípios, que os valores orçados para o exercício de 2011 não foram executados em sua totalidade. O déficit de aplicação dos valores orçamentários na função gestão ambiental é considerável: no município de Caruaru foi aplicado apenas 56,10% do valor fixado, em Santa Cruz do Capibaribe, apenas 0,59% do valor fixado, e na cidade de Toritama nenhum valor foi aplicado nessa função.

Tabela 3. Pernambuco – ICMS: valores orçados e aplicados em gestão ambiental em Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, em 2011 (valores em reais).

Nome do Município	Valor orçado de despesa na função gestão ambiental	Valor do orçamento de despesas efetivamente gasto	Diferença (déficit orçamentário)	Valor do orçamento de receitas efetivamente arrecadado
Caruaru	2.181.639,77	1.223.968,57	(957.671,20)	1.431.396,61
Toritama	456.000,00	0,00	(456.000,00)	0,00
Santa Cruz do Capibaribe	417.000,00	2.480,00	(414.520,00)	0,00

Fonte: dados da STN (2011).

Nos municípios de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, que praticamente não aplicaram em preservação e conservação do meio ambiente, foi checado se houve gastos com gestão ambiental nos últimos anos, o que poderia justificar a falta de aplicação no exercício de 2011. Para hipótese, entretanto, não se confirmou: nos anos de 2006 até 2010 não houve gasto nessa função de governo. Tal fato leva a crer que a parcela que chega do ICMS ambiental é aplicada em outras funções que não são ligadas à preservação e conservação do meio ambiente, possivelmente com gastos que o degradam como: combustíveis, material de expediente e outros.

Em relação ao município de Caruaru, observou-se que no período de 2006 até 2010 houve gastos em gestão ambiental apenas nos exercícios 2009 e 2010, com valores de R\$ 2.000,00 e R\$ 771.807,82, respectivamente. Ao contrário dos outros dois municípios, em Caruaru existem valores gastos diretamente na função de preservação e conservação do meio ambiente, registrados nas demonstrações contábeis e gerenciais, que serviram de base para esta pesquisa. É possível observar, também, que o município de Caruaru recebeu como ICMS socioambiental e incluiu no orçamento valores bem maiores do que os efetivamente aplicados em ações defensivas para o meio ambiente.

Quanto ao detalhamento dos gastos por subfunção, apenas o município de Caruaru pôde ser analisado, tendo em vista que nos demais não houve gastos em gestão ambiental, embora possuam valores orçados. A seguir, apresenta-se a tabela 4, evidenciando os valores orçados e aplicados em gestão ambiental, por subfunção:

Tabela 4. Pernambuco – ICMS: valores orçados e aplicados (gastos) por subfunção em Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, em 2011 (valores em reais).

Subfunções da Gestão Ambiental	Caruaru		Toritama		Santa Cruz do Capibaribe	
	Orçado	Aplicado	Orçado	Aplicado	Orçado	Aplicado
541 – Preservação e Conservação Ambiental	0,00	0,00	374.000,00	0,00	322.000,00	2.480,00
542 – Controle Ambiental	630.000,00	0,00	46.000,00	0,00	0,00	0,00
543 – Recuperação de Áreas Degradadas	1.100.000,00	776.722,10	0,00	0,00	46.000,00	0,00
544 – Recursos Hídricos	0,00	0,00	36.000,00	0,00	0,00	0,00
545 – Meteorologia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 – Administração Geral	370.000,00 + suplementado 81.639,77 = dotação atualizada = 451.639,77	389.147,34	0,00	0,00	49.000,00	0,00
<b>Outras subfunções</b>	0,00	58.099,13	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totais (em R\$)</b>	<b>2.181.639,77</b>	<b>1.223.968,57</b>	<b>456.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>417.000,00</b>	<b>2.480,00</b>

Fonte: dados da STN (2011).

Da análise da tabela 4 pode-se constatar que o município de Caruaru aplicou, em meio ambiente, recursos do seu orçamento na subfunção 543, recuperação de áreas degradadas, no valor de R\$ 776.722,10, e na subfunção administração geral, código 122, no valor total de R\$ 389.147,34. Contudo, dos R\$ 630.000,00 orçados para controle ambiental nenhum valor foi gasto. Quanto à aplicação de recursos em ações de preservação e conservação ambiental, Recursos Hídricos e Meteorologia, não houve valores orçados e realizados. É possível perceber, ainda, a necessidade de elaboração de normas e procedimentos, no tocante ao ambiente interno, capazes de produzir informações mapeadas acerca dos gastos inerentes ao ICMS ambiental, com o escopo de planejar melhor a execução dos recursos na função gestão ambiental, tendo em vista que aplicar correto significa arrecadar mais no futuro e garantir a sustentabilidade e a qualidade de vida no município.

## CONCLUSÕES

Apenas um pequeno valor dos recursos orçados foi aplicado em ações de gestão ambiental, e em apenas dois dos três municípios pesquisados. A pesquisa identificou gastos relevantes na função “gestão ambiental” apenas no município de Caruaru, sendo, em grande parte, em ações da administração geral. Contudo, estes valores aplicados estão abaixo do valor repassado ao município, em conformidade com o enquadramento ambiental da Lei Estadual nº 13.931/2009.

A despeito de existir legislação sobre o recebimento e aplicação de recursos do ICMS socioambiental, os municípios não utilizam esses recursos prioritariamente na proteção do meio

ambiente. É razoável supor que a Lei do Estado de Pernambuco nº 13.931/2009 não está suficientemente regulamentada, uma vez que os recursos são liberados sem considerar os itens 9 e 10 da alínea e, inciso II, no artigo 2º, conforme demonstrado no item 3.2.1 deste trabalho, que tratam da obrigatoriedade de os municípios possuírem usina de reciclagem de resíduos e áreas de proteção de mananciais preservados de rios reconhecidas pela CPRH.

Ressalta-se que dois municípios, dos três analisados, não cumpriram os requisitos ambientais mínimos da Lei que regulamenta a distribuição do ICMS, deixando de receber os recursos a serem utilizados na proteção do meio ambiente. Este fato pode indicar a necessidade de ações dos órgãos de controle ou maiores incentivos que premiem o cumprimento. Sugere-se que o controle dos recursos do ICMS socioambiental seja realizado através de registros contábeis mais detalhados, observando-se a vinculação de recursos, e que seja elaborado um demonstrativo periódico da arrecadação e aplicação dos recursos aqui tratados, para análise dos órgãos responsáveis e da população, com o objetivo de verificar o zelo da administração municipal com relação ao meio ambiente e ocorrências de renúncia fiscal, exigindo-se, inclusive, um planejamento detalhado por parte desses entes federativos. As informações contábeis e gerenciais permitem concluir que na prática não existem políticas contínuas de preservação dos recursos naturais nos municípios componentes do Pólo de Confecções do Agreste, que possam garantir ao menos a saúde dos rios dessa região.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C.; PEREIRA, C. 2006. **A indústria de confecções em Pernambuco: impactos e oportunidades em um cenário pós-ATC (Acordo sobre Têxteis e Confecções)**. In: XIII SIMPEP, 2006, Bauru, p. 1-12.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 63/90**, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, 12 de janeiro de 1990.
- BRÛSEKE, F. J. 1994. O problema do desenvolvimento sustentável. In: Cavalcanti, C. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: INPSO/FUNDAJ, p. 15-21.
- CALDERONI, S. 2004. Economia Ambiental. In: Philippi Jr., A.; Roméro, M. de A.; Bruna, G. C. (Eds). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, p. 571-616.
- FERNANDES, A. C. de A. 2005. **Avaliação do ICMS Socioambiental como um instrumento de política pública de desenvolvimento sustentável no estado de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 208p.

IBGE, 2002. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais – Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio\\_ambiente\\_2002/meio\\_ambiente2002.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf)>.

JATOBÁ, J. 2005. **A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais**. Serie Médio Ambiente y Desarrollo n. 92. Santiago de Chile: CEPAL, 62p.

\_\_\_\_\_. 2003. **O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental**. Divisão de Meio Ambiente e de Assentamentos Humanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL. Santiago de Chile: 41p.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNENA, E. M.; YOUNG, C. E. F. 2003. Política Ambiental. In: May, P. H.; Lustosa, M. C.; Vinha, V. da. (Orgs.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 135p.

MOURA, A. S. de; JATOBÁ, J. 2009. Federalismo ambiental no Brasil. In: Sobreira, A. (Org.). **Políticas públicas e meio ambiente**: da economia política às ações setoriais. Recife: Massangana, 58p.

MYRDAL, G. 1972. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 208p.

PEREIRA, O. 2003. **O que é teoria**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 90p.

PERNAMBUCO. **Lei nº 10489/90** de 02 de outubro de 1990. Dispõe sobre a distribuição entre os municípios da parcela do ICMS que lhes é destinada. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=10489&complemento=0&ano=1990&tipo=>>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11899/00** de 21 de dezembro de 2000. Redefine os critérios de distribuição da parcela do ICMS destinada aos municípios e cria o ICMS Socioambiental. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=11899&complemento=0&ano=2000&tipo=>>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12206/02** de 20 de maio de 2002. Ajusta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos municípios, relativos aos aspectos Socioambientais. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/leis/leis\\_estaduais/leis\\_estaduais\\_2002/39804%3B77112%3B14101019%3B0%3B0.asp?c=0](http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/leis/leis_estaduais/leis_estaduais_2002/39804%3B77112%3B14101019%3B0%3B0.asp?c=0)>. Acesso em: 6 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 25387/03** de 14 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Agenda 21 Estadual. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/decretos/decretos\\_estaduais/decretos\\_estaduais\\_2003/39897%3B56016%3B14020205%3B0%3B0.asp](http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/decretos/decretos_estaduais/decretos_estaduais_2003/39897%3B56016%3B14020205%3B0%3B0.asp)>. Acesso em: 23 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 25574/03** de 25 de junho de 2003. Dispõe sobre a participação das unidades de conservação na distribuição da parcela do ICMS Socioambiental que cabe aos municípios. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/decretos/decretos\\_estaduais/decretos\\_estaduais\\_2003/39897%3B56016%3B14020205%3B0%3B0.asp](http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/decretos/decretos_estaduais/decretos_estaduais_2003/39897%3B56016%3B14020205%3B0%3B0.asp)>. Acesso em: 23 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12432/03** de 29 de dezembro de 2003. Ajusta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos municípios, DOE, Poder Executivo, Disponível em: <<http://legis.alepe>>.

pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12432&complemento=0&ano=2003&tipo=>. Acesso em: 23 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 26030/03** de 15 de outubro de 2003. Introduce alterações no Decreto nº 23473/01 que regulamenta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos municípios, relativos aos aspectos Socioambientais. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/decretos/decretos\\_estaduais/decretos\\_estaduais\\_2003/39897%3B56016%3B14020205%3B0%3B0.asp](http://www.cprh.pe.gov.br/legislacao/decretos/decretos_estaduais/decretos_estaduais_2003/39897%3B56016%3B14020205%3B0%3B0.asp)>. Acesso em: 23 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria STN/MPOG nº 42/99 de 14 de abril de 1999. Estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria\\_n\\_42\\_de\\_14\\_de\\_abril\\_de\\_1999\\_MOG.pdf](http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria_n_42_de_14_de_abril_de_1999_MOG.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.368 de 14 de dezembro de 2007. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, e alterações. Disponível em: <[http://legis.alepe.pe.gov.br/legis\\_inferior\\_norma.aspx?cod=LE13368](http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?cod=LE13368)>. Acesso em: 15 maio 2011.

PHILIPPI Jr., A.; ROMÉRO, M. de A.; BRUNA, G. C. 2004. Uma introdução à questão ambiental. In: Philippi Jr., A.; Roméro, M. de A.; Bruna, G. C. (Eds.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, p. 3-16.

RODRIK, Dani. 2002. Depois do Neoliberalismo, o quê? Notas apresentadas no seminário BNDES sobre “Novos Rumos do Desenvolvimento do Mundo”. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecime nto/livro\\_debate/1-DesenvGlob.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecime nto/livro_debate/1-DesenvGlob.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014.