



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO

ADRIANO CARVALHO OLIVEIRA

**ICMS ECOLÓGICO E DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS ESTADOS DE  
RONDÔNIA, TOCANTINS, CEARÁ E PARÁ**

BELÉM  
2014

ADRIANO CARVALHO OLIVEIRA

**ICMS ECOLÓGICO E DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS ESTADOS DE  
RONDÔNIA, TOCANTINS, CEARÁ E PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará para obtenção do grau de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin.

BELÉM

2014

ADRIANO CARVALHO OLIVEIRA

**ICMS ECOLÓGICO E DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS ESTADOS DE  
RONDÔNIA, TOCANTINS, CEARÁ E PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará para obtenção do grau de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin - Orientadora  
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

---

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff - Examinador  
(Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPA e USP)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Elizabeth Neirão Reymão - Examinadora  
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA e UFPA)

A **Deus**, como sempre foi e sempre será.  
E, aos meus pais, **Silvio Ramalho de Oliveira Filho** (*i. m.*) e **Shirley Rangel Carvalho Oliveira**, cujos ensinamentos conduziram meus passos até esse momento.

## AGRADECIMENTOS

Aproveito essa oportunidade para compartilhar minha felicidade com pessoas que amo, admiro e respeito, agradecendo expressamente a algumas delas que participaram dessa árdua, porém extremamente gratificante experiência. São Elas:

A minha orientadora, **Professora Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin**. Não poderia imaginar como meus horizontes seriam expandidos em tão pouco tempo. Sou grato por teres confiado em mim e em minhas ideias, e, sobretudo, por teres me mostrado novas perspectivas do Direito, uma ciência tão fascinante que possui a força de conduzir a sociedade a dias melhores. Enfim, receba meus sinceros agradecimentos. Levarei sempre comigo seus ensinamentos.

A **Professora Ana Elizabeth Neirão Reymão**, que além de todo apoio, contribuiu com preciosos apontamentos para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Os meus pais, **Silvio Ramalho de Oliveira Filho** (*i. m.*) e **Shirley Rangel Carvalho Oliveira** pelo amor, valores e sabedoria que me transmitiram ao longo da vida. Sou conhecedor do desmedido esforço que empreenderam em educar minha irmã e a mim. Minha eterna gratidão por tudo que representam em minha história.

A minha querida **Sarah de Almeida Silva**, em breve Sarah de Almeida Silva Oliveira, aquela que amo e que estará por toda vida ao meu lado. Esse momento também é seu, que está sempre presente, tanto nos momentos de felicidade, como também me dando forças para enfrentar todas as lutas e dificuldades. Te amo!

Minha irmã **Juliana Carvalho Oliveira** e seu esposo **Ygor Durães de Oliveira**, por todo carinho e incentivo.

Meus **amigos** do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA. Vocês tornaram minha jornada muito mais suave.

A **Deus**, que possui a minha vida em suas mãos. Meu refúgio. Obrigado por me “abençoar, proteger, guardar e fazer muito feliz!”. Amém.

## RESUMO

O ICMS Ecológico, enquanto política orçamentária, age na parcela de receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) redistribuída pelo Estado aos Municípios, a partir de critérios definidos em Legislação Estadual. O Estado do Pará, recentemente, instituiu o ICMS Ecológico através da Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012, regulamentada pelo Decreto n.º 775, de 26 de junho de 2013. Este trabalho tem por escopo avaliar a possível contribuição dessa política para o desenvolvimento do Estado do Pará. Para tanto, adotou a concepção de desenvolvimento, direito fundamental assegurado pela Constituição de 1988, pautada na conjugação das teorias de Amartya Sen e Ignacy Sachs, que resultou na identificação de três dimensões centrais ao desenvolvimento, econômica, social e ambiental. A partir das experiências de outros Estados brasileiros, Ceará, Rondônia e Tocantins, foi elaborado um roteiro de análise das legislações do ICMS Ecológico e dos critérios definidos por estas para repasse de receita de ICMS, para, então, verificar-se, de forma presuntiva, quais os possíveis reflexos da política nas dimensões do desenvolvimento. De acordo com a análise realizada, a fixação de percentuais de repasse mais elevados a determinados critérios tendem a ser mais efetivos em termos de impactos positivos na dimensão do desenvolvimento alcançada pelos mesmos, ao contrário da pulverização de critérios (e correspondentes percentuais de repasse). Assim, a política paraense do ICMS Ecológico coloca-se propícia à promoção do desenvolvimento, especialmente em relação à dimensão ambiental, em razão do elevado percentual de repasse de ICMS direcionado a mesma.

**Palavras-chave:** Política Pública. ICMS Ecológico. Desenvolvimento. Estado do Pará.

## ABSTRACT

The Ecological Value-added Tax (VAT), as a budgetary policy, influences the share of the VAT that is redistributed from the States to the *municípios*, based on standards defined in State Laws. The Pará State, recently, enacted the Ecological VAT through State Law n. 7.638, July 12th, 2012, regulated by the Decree n. 775, June 26th, 2013. This work aims to evaluate the possible contribution of this policy to the development of the State of Pará. In order to do that, we adopted the meaning of development as of a fundamental right, secured by our Federal Constitution of 1988, also based on the conjugated theories of Amartya Sen and Ignacy Sachs, resulting in the highlight of three core dimensions of development, the economic, social and environmental. From the experiences of other States of Brazil, Ceará, Rondônia and Tocantins, steps of analysis of the Ecological VAT laws, and the criteria of VAT redistribution defined by those laws, were created, so that it can be verified, in a presumptive manner, all possible reflexes of this policy in the dimensions of development. According to the analysis carried, the fixation of the more elevated redistribution percentage associated with determined standards tend to be more effective in terms of the positive impacts created on the dimensions of development achieved by them, in lieu of the pulverization of standards (and corresponding redistribution percentage). Thus, the policy of the Ecological VAT in the State of Pará stands apt to promote development, particularly the environmental dimension, on account of the elevated redistribution percentage of VAT directed to it.

**Keywords:** Public Policy. Ecological VAT. Development. State of Pará.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal.....	92
Figura 2 - Localização do Desmatamento no Estado do Pará 2009 – 2013...	185
Figura 3 - Áreas Protegidas do Estado do Pará.....	196
Figura 4 - Índice de CAR para o repasse do ICMS Verde para os municípios do Estado do Pará.....	201

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Rateio do ICMS.....	77
Gráfico 2 - Taxa de desmatamento na Amazônia Legal medidas por meio do PRODES (Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal).....	178
Gráfico 3 - Participação dos Estados da Amazônia Legal no Acumulado Desmatado, 1988-2013.....	179
Gráfico 4 - Disposição final dos percentuais para repasse inerente a cada critério da legislação paraense do ICMS Ecológico.....	191

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Divisão metodológica dos tipos de critérios possíveis de serem adotados nas legislações estaduais acerca do ICMS Ecológico....	87
Quadro 2	- Etapas Metodológicas de Análise das Dimensões Econômica e Social do Desenvolvimento.....	93

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Transferências Constitucionais aos Municípios Paraenses.....	79
Tabela 2	- Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	99
Tabela 3	- Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	99
Tabela 4	- Ranking IDHM ano 2000: 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	101
Tabela 5	- Ranking IDHM ano 2010: 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	101
Tabela 6	- Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS...	102
Tabela 7	- Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	103
Tabela 8	- Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	104
Tabela 9	- Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	105
Tabela 10	- Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	105
Tabela 11	- Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	106
Tabela 12	- Ranking IDHM ano 2000: 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	107
Tabela 13	- Ranking IDHM ano 2010: 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	107
Tabela 14	- Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.	109
Tabela 15	- Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	109
Tabela 16	- Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	110
Tabela 17	- Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	111

Tabela 18 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	112
Tabela 19 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	112
Tabela 20 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação nos Municípios do Estado do Ceará com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	114
Tabela 21 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Longevidade nos Municípios do Estado do Ceará com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	115
Tabela 22 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda nos Municípios do Estado do Ceará com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	116
Tabela 23 - Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	123
Tabela 24 - Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	123
Tabela 25 - Ranking IDHM ano 2000: 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	125
Tabela 26 - Ranking IDHM ano 2010: 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	125
Tabela 27 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	126
Tabela 28 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	126
Tabela 29 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	126
Tabela 30 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	128
Tabela 31 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	128
Tabela 32 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	128

Tabela 33 - Ranking IDHM ano 2000: 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	129
Tabela 34 - Ranking IDHM ano 2010: 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	130
Tabela 35 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	130
Tabela 36 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	131
Tabela 37 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	131
Tabela 38 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	132
Tabela 39 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	132
Tabela 40 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	133
Tabela 41 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda nos Municípios do Estado de Rondônia com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	134
Tabela 42 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Longevidade nos Municípios do Estado de Rondônia com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	134
Tabela 43 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação nos Municípios do Estado de Rondônia com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	135
Tabela 44 - Disposição de critérios: ICMS Ecológico do Estado do Tocantins	139
Tabela 45 - Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	142
Tabela 46 - Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	142
Tabela 47 - Ranking IDHM ano 2000: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	144
Tabela 48 - Ranking IDHM ano 2010: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	144

Tabela 49 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	145
Tabela 50 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	145
Tabela 51 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	146
Tabela 52 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	147
Tabela 53 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	148
Tabela 54 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	148
Tabela 55 - Ranking IDHM ano 2000: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	149
Tabela 56 - Ranking IDHM ano 2010: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	150
Tabela 57 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	151
Tabela 58 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	151
Tabela 59 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	151
Tabela 60 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	153
Tabela 61 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	153
Tabela 62 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	154
Tabela 63 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação nos Municípios do Estado do Tocantins com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	155

Tabela 64 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Longevidade nos Municípios do Estado do Tocantins com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	157
Tabela 65 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda nos Municípios do Estado do Tocantins com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).....	157
Tabela 66 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km <sup>2</sup> /ano): Estado de Rondônia.....	160
Tabela 67 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km <sup>2</sup> /ano): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	161
Tabela 68 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km <sup>2</sup> /ano): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	163
Tabela 69 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km <sup>2</sup> /ano): Estado do Tocantins.....	166
Tabela 70 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km <sup>2</sup> /ano): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	168
Tabela 71 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km <sup>2</sup> /ano): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	170
Tabela 72 - PIB a Preço de Mercado Corrente do Brasil e Estados da Região Norte 2010- 2011.....	180
Tabela 73 - Implantação de forma sucessiva, anual e progressiva do ICMS Verde.....	213
Tabela 74 - Municípios Paraenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	217
Tabela 75 - Municípios Paraenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	218
Tabela 76 - Colocações no Ranking de Participação no ICMS Verde de 2014: Municípios Paraenses com maior variação positiva em repasses de ICMS.....	219
Tabela 77 - Colocações no Ranking de Participação no ICMS Verde de 2014: Municípios Paraenses com maior variação negativa em repasses de ICMS.....	220

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	188
<b>PRIMEIRA PARTE – O DESENVOLVIMENTO E SUA RELAÇÃO COM O ICMS ECOLÓGICO</b> .....	21
<b>1 DESENVOLVIMENTO: TEORIAS DE AMARTYA SEN E IGNACY SACHS – PONTOS DE CONTATO</b> .....	22
1.1 Crescimento Econômico e Desenvolvimento .....	22
1.2 Desenvolvimento por Armatya Sen .....	24
1.3 Desenvolvimento por Ignacy Sachs .....	29
1.4 Fixação da concepção desenvolvimentista adotada: Dimensões econômica, social e ambiental.....	32
<b>2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b> .....	34
2.1 Contexto histórico de surgimento do Direito ao Desenvolvimento .....	34
2.2 Positivização Internacional do Direito ao Desenvolvimento .....	38
2.3 Direito ao desenvolvimento no plano nacional: um direito fundamental.....	43
2.4 Direito ao Desenvolvimento enquanto objetivo estatal.....	48
<b>3 ORÇAMENTO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO</b> .....	56
3.1 O Financiamento dos direitos.....	56
3.2 Federalismo Fiscal Brasileiro .....	63
3.3 Transferências Intergovernamentais – Quadro dos entes municipais brasileiros.....	67
<b>4 ICMS ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA DESENVOLVIMENTISTA</b> .....	73
4.1 Do ICMS: aspectos gerais.....	73
4.2 Fundamentos constitucionais do ICMS Ecológico.....	75
4.3 O ICMS Ecológico: política pública desenvolvimentista.....	80
<b>SEGUNDA PARTE – POSSÍVEIS REFLEXOS DO ICMS ECOLÓGICO NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL</b> .....	85
<b>5 ESTRUTURA METODOLÓGICA DE ANÁLISE</b> .....	86
5.1 Espécies de Critérios objeto de análise .....	86
5.2 Metodologia de análise: Dimensões Econômica e Social do Desenvolvimento.....	88
5.2.1 Análise Legislativa.....	89
5.2.2 Recorte Metodológico – Municípios a serem analisados .....	90
5.2.3 Análise de dados relativos às dimensões econômica e social do desenvolvimento .....	91

5.2.4 Conclusões: Dimensões Econômica e Social do Desenvolvimento.....	92
5.3 Metodologia de análise: Dimensão Ambiental do Desenvolvimento.....	94
<b>6 ESTADO DO CEARÁ – ANÁLISE DAS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>96</b>
6.1 Primeira Etapa: Análise Legislativa.....	96
6.2 Segunda Etapa: Recorte Metodológico.....	98
6.3 Terceira Etapa: Análise de dados .....	100
6.3.1 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento. ....	100
6.3.2 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento. ....	106
6.4 Conclusões .....	113
<b>7 ESTADO DE RONDÔNIA – ANÁLISE DAS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>119</b>
7.1 Primeira Etapa: Análise Legislativa.....	119
7.2 Segunda Etapa: Recorte Metodológico.....	122
7.3 Terceira Etapa: Análise de dados .....	124
7.3.1 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento. ....	124
7.3.2 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento .....	129
7.4 Conclusões .....	133
<b>8 ESTADO DO TOCANTINS – ANÁLISE DAS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>138</b>
8.1 Primeira Etapa: Análise Legislativa.....	138
8.2 Segunda Etapa: Recorte Metodológico.....	141
8.3 Terceira Etapa: Análise de dados .....	143
8.3.1 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento. ....	143
8.3.2 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento .....	149
8.4 Conclusões .....	154
<b>9 ESTADO DE RONDÔNIA - ANÁLISE DA DIMENSÃO AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>159</b>
9.1 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento.....	161
9.23 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento.....	162
9.3 Conclusões .....	164
<b>10 ESTADO DO TOCANTINS – ANÁLISE DA DIMENSÃO AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>166</b>

10.1 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento.....	168
10.2 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento.....	169
10.3 Conclusões.....	171
<b>11 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DOS POSSÍVEIS REFLEXOS DO ICMS ECOLÓGICO JUNTO AO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NOS ESTADOS DO CEARÁ, RONDÔNIA E TOCANTINS.....</b>	<b>173</b>
<b>TERCEIRA PARTE – ESTADO DO PARÁ, ICMS ECOLÓGICO E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>176</b>
<b>12 ESTADO DO PARÁ NO CONTEXTO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL.....</b>	<b>177</b>
<b>13 IMPLANTAÇÃO DO ICMS VERDE NO ESTADO DO PARÁ.....</b>	<b>187</b>
13.1 Regulamentação da Lei Estadual n.º 7.638 de 12 de Julho de 2012: Decreto Estadual n.º 775, de 26 de Junho de 2013.....	192
13.2 Critérios para repasse do ICMS Verde.....	194
13.3 Indicadores qualitativos.....	202
13.4 Condições para participação no ICMS Verde.....	203
13.5 Destinação dos recursos provenientes do ICMS Verde.....	205
13.6 Programa de apoio aos Municípios.....	208
13.7 Considerações gerais acerca da regulamentação do ICMS Verde no Estado do Pará.....	210
<b>14 APLICAÇÃO DO ICMS VERDE NO ESTADO DO PARÁ.....</b>	<b>213</b>
14.1 Estrutura metodológica de análise.....	215
14.2 Recorte Metodológico.....	216
14.3 Repartição do ICMS Verde entre os municípios paraenses selecionados.....	218
14.4 Conclusões.....	221
<b>REFLEXÕES CONCLUSIVAS.....</b>	<b>224</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>228</b>

## INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que incide essencialmente sobre a produção e circulação, é um imposto de competência dos Estados, sendo, no âmbito destes, aquele que apresenta maior arrecadação.

De acordo com dados da Arrecadação Nominal do ano de 2014, fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado do Pará, o ICMS representou 87,33% do total arrecadado a nível estadual, com montante de R\$5.630.412.731,82 (cinco bilhões, seiscentos e trinta milhões, quatrocentos e doze mil, setecentos e trinta e um reais e oitenta e dois centavos).<sup>1</sup>

O ICMS revela-se, portanto, de fundamental importância enquanto fonte de custeio das atividades do próprio Estado, mas também dos Municípios, os quais recebem  $\frac{1}{4}$  do volume arrecadado pelos Estados em razão da repartição de receitas tributárias definida constitucionalmente. É dentro desta perspectiva de distribuição de receitas que se insere o ICMS Ecológico.

Em linhas gerais, o ICMS Ecológico é uma política orçamentária que age na parcela de receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) redistribuída pelo Estado aos Municípios, a partir de critérios definidos em Legislação Estadual.

O ICMS Ecológico, criado desde a década de 1990 no Estado do Paraná, vem sendo adotado ao longo dos anos por inúmeros Estados brasileiros (17 Estados, incluindo o Pará) que, a seu turno, desenvolvem uma gama de legislações regulamentando-o e estabelecendo diferentes critérios para repartição de receitas. Tais critérios variam entre ambientais (como criação de Unidades de Conservação; Controles de queimadas; Mananciais de Abastecimento; Política municipal de meio ambiente, etc.), e sociais (como Gastos com saúde; avaliação dos alunos por programa de avaliação da aprendizagem; taxa de cobertura vacinal, etc.).

Muitos estudos vêm sendo realizados acerca da temática do ICMS Ecológico sustentando, em regra, o viés positivo de tal política pública, uma vez que, ao

---

<sup>1</sup> PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Arrecadação Nominal de 2014**. Belém: SEFA, 2014. Disponível em: <[http://www.sefa.pa.gov.br/site/inf\\_fazendarias/nominal/arrecadacao14.html](http://www.sefa.pa.gov.br/site/inf_fazendarias/nominal/arrecadacao14.html)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

mesmo tempo em que estimula a preservação ambiental, a implementação de políticas sociais, etc., oferece uma contrapartida àqueles municípios que atuem nesse sentido. Nesse contexto, o ICMS Ecológico é comumente apresentado como uma política desenvolvimentista, desenvolvimento este que consubstancia-se em um dos objetivos fundamentais estampados na Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB) de 1988, sendo, por mandamento constitucional, papel do Estado brasileiro viabilizar a sua concretização.

No entanto, maioria das pesquisas de que se tem notícia pouco têm se preocupado em analisar dados concretos acerca do ICMS Ecológico a fim de verificar cientificamente as implicações decorrentes de tal política.

Nesse sentido, mostra-se relevante verificar, a partir de dados estatísticos, se a política pública do ICMS Ecológico, de fato, enquanto tal, tende a contribuir para a promoção do desenvolvimento.

Especificamente no que tange ao Estado do Pará, tem-se que, recentemente, foi instituindo o ICMS Ecológico através da Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012, regulamentada pelo Decreto n.º 775, de 26 de junho de 2013. Diante dessa recente criação, interessa-nos avaliar a possível contribuição dessa política para o desenvolvimento do Estado.

Assim, a partir das experiências de outros Estados brasileiros (Rondônia, Ceará e Tocantins) que já implementaram o ICMS Ecológico há algum tempo, buscar-se-á verificar, nesta pesquisa, a relação entre os critérios de repartição adotados e suas consequências para a concretização do desenvolvimento, avaliando, a partir daí, o modelo adotado pelo Estado do Pará.

Para tanto, inicialmente, buscar-se-á definir a concepção de “desenvolvimento” compreendida por este estudo, que consistirá na conjugação das Teorias desenvolvimentistas de Amartya Sen e Ignacy Sachs.

Em seguida, será realizada uma análise do papel do Estado brasileiro frente ao desenvolvimento, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, verificando-se, ainda, a importância da questão orçamentária para elaboração e implementação de políticas públicas nesse sentido, enfatizando-se, especialmente, as transferências intergovernamentais destinadas aos Municípios, onde se insere a política orçamentária do ICMS Ecológico.

A partir daí, pretende-se realizar uma análise pormenorizada da política do ICMS Ecológico, buscando-se aferir, dentro de suas características e peculiaridades,

se apresenta-se apta a promover o desenvolvimento, nos contornos traçados por esta análise.

E, por fim, com base nas análises da configuração e dos possíveis impactos das políticas de ICMS Ecológico dos Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins, se buscará aferir se a política paraense coloca-se apta ou não a promover o desenvolvimento.

Deste modo, o presente estudo foi estruturado em três partes. A primeira voltada a estabelecer os balizamentos gerais pelos quais se desenvolverá a análise proposta. A segunda consiste na análise dos dados propriamente dita, em que se confrontará os reflexos dos critérios de repasse de ICMS adotados pelo ICMS Ecológico dos Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins junto às dimensões do desenvolvimento prestigiadas por este Estudo. E a Terceira na qual se fará uma análise conclusiva acerca do ICMS Ecológico adotado no Estado do Pará, a fim de apontar se nos moldes em que foi implementado tende efetivamente a contribuir para a promoção do desenvolvimento.

## **PRIMEIRA PARTE – O DESENVOLVIMENTO E SUA RELAÇÃO COM O ICMS ECOLÓGICO**

A Primeira Parte deste trabalho possui por finalidade estabelecer os fundamentos centrais pelos quais se desenvolverá o estudo em questão.

Tendo em vista que tal estudo volta-se a verificar se a política do ICMS Ecológico, na forma em que foi implantada no Estado do Pará, coloca-se propícia à promoção do desenvolvimento, faz-se necessário estabelecer fios condutores relativos aos conceitos e teorias que irão nortear e conferir o balizamento necessário para a análise em questão.

Dessa forma, nessa Primeira Parte será estabelecida a concepção de desenvolvimento considerada por este estudo.

Buscar-se-á, ainda, identificar quais os contornos conferidos ao desenvolvimento no ordenamento pátrio, analisando-o sob a perspectiva dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, se estabelecerá um panorama geral das políticas públicas no contexto orçamentário, em especial no que toca às transferências intergovernamentais relativas aos Entes Municipais, tendo em vista ser nesse âmbito a incidência da política do ICMS Ecológico.

E, nesse contexto, buscar-se-á apresentar a política do ICMS Ecológico dentro de suas características e peculiaridades, estabelecendo os parâmetros de sua relação com o desenvolvimento dos municípios por ela alcançados.

## 1 DESENVOLVIMENTO: TEORIAS DE AMARTYA SEN E IGNACY SACHS – PONTOS DE CONTATO

Para os fins a que se propõe o presente estudo faz-se imprescindível a definição da concepção de desenvolvimento a ser utilizada.

Dentre as inúmeras teorias existentes, adotou-se uma concepção que conjuga as teorias desenvolvimentistas de Amartya Sen e de Ignacy Sachs. Deste modo, através da fusão entre tais teorias, torna-se possível estabelecer os elementos centrais de uma perspectiva de desenvolvimento que enxerga o ser humano enquanto agente ativo em tal processo, mas que necessita, para tanto, da expansão de suas liberdades – operacionalizada através da implementação de inúmeros direitos fundamentais.<sup>2</sup>

Antes de adentrarmos propriamente nas minúcias das concepções de desenvolvimento de cada um dos autores supra mencionados, no intuito de se fixar a correlação existente entre suas teorias, faz-se necessário evidenciar um denominador em comum entre elas, qual seja a superação da ideia de “crescimento econômico” enquanto sinônimo de “desenvolvimento”.

### 1.1 Crescimento Econômico e Desenvolvimento

Ao longo dos anos, foi extremamente comum a abordagem acerca do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, onde se levava em consideração para aferição do nível de desenvolvimento a evolução de indicadores econômicos (como o Produto Interno Bruto – PIB per capita). Até inícios dos anos 1960, em linhas gerais, não se verificava a necessidade de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, pois as poucas nações desenvolvidas perfaziam-se justamente aquelas que haviam enriquecido face ao processo de industrialização.<sup>3</sup>

Ocorre que, paulatinamente, essa concepção de desenvolvimento (associada unicamente a aspectos econômicos) começa a ser enfraquecida. Em 1974, Celso

---

<sup>2</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 39 destaca que: “[...] a perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a “qualidade de vida”, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas escolhas que têm), e não apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem.”

<sup>3</sup>VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

Furtado, tratando acerca dessa temática, utilizou-se da expressão “mito do desenvolvimento econômico”, ao verificar que a elevação de indicadores econômicos não repercutia necessariamente de forma positiva na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos em sociedade. Sendo válido, nesse contexto, destacar seus dizeres:

As grandes metrópoles modernas com seu ar irrespirável, crescente criminalidade, deterioração dos serviços públicos, fuga da juventude na anticultura, surgiram como um pesadelo no sonho de progresso linear em que se embalavam os teóricos do crescimento.<sup>4</sup>

Destacando ainda o autor:

Como negar que essa idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo?<sup>5</sup>

Essa mitigação do “desenvolvimento” (formulado a partir de elementos puramente econômicos) ganhou maior força em 1990, quando do surgimento do primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano<sup>6</sup>, a partir do qual o panorama acerca do desenvolvimento passou então a tomar contornos completamente diferentes, desviando-se o foco central inerente ao desenvolvimento do fator econômico e o direcionando para o ser humano.

<sup>4</sup> FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 16-17.

<sup>5</sup> FURTADO, *Ibid.*, p. 75-76.

<sup>6</sup> Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento o Relatório de Desenvolvimento Humano “[...] é reconhecido pelas Nações Unidas como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. A publicação tem autonomia editorial garantida por uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. A premissa do primeiro RDH, em 1990, era de que **as pessoas são a verdadeira riqueza das nações**, conceito que guiou todos os relatórios subsequentes. Comissionado pelo PNUD, o relatório foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998) e contou com a colaboração do prêmio Nobel de Economia Amartya Sen. Com sua riqueza de dados e abordagem inovadora para medir o desenvolvimento, o RDH tem um grande impacto nas reflexões sobre o tema no mundo todo. Os RDHs incluem o Índice de Desenvolvimento Humano e apresentam dados e análises relevantes à agenda global e abordam questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento.” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Desenvolvimento Humano e IDH. 2014. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_RDH](http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH)>. Acesso em: 22 fev. 2014, grifo nosso).

Dentro desta nova percepção, o crescimento da economia passou a ser entendido como um elemento, dentre vários outros, componente de um processo maior relativo ao desenvolvimento, já que seus resultados não se traduzem, de forma automática, em benefícios. Nessa linha, verificou-se a relevância em se refletir acerca da natureza do desenvolvimento que se almejava.

Dessa forma, iniciou-se um processo de reavaliação de políticas desenvolvimentistas. Uma vez que, para a concretização de seus fins, deveriam ser estruturadas por valores que vão além daqueles estabelecidos pela dinâmica econômica.

Essa ruptura da concepção de desenvolvimento enquanto equivalente ao crescimento econômico perfaz-se o pressuposto base para a construção das concepções desenvolvimentistas elaboradas por Amartya Sen e Ignacy Sachs, sendo assim um ponto de contato entre elas. Isso porque ambos concebem o fator econômico enquanto mais uma, dentre inúmeras variáveis que integram o desenvolvimento, o qual passa a estabelecer como elemento central o ser humano, conforme será verificado no decorrer deste capítulo.

## 1.2 Desenvolvimento por Amartya Sen

O economista e filósofo indiano Amartya Sen<sup>7</sup> fixa enquanto elemento central de sua teoria a ideia do desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades, sem, contudo, deixar de reconhecer que o fator econômico<sup>8</sup>, marcado pelo crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) ou das rendas individuais, pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Amartya Sen nasceu no ano de 1933. Atuou no magistério na *Delhi School of Economics*, *London School of Economics*, Oxford e Harvard. Desde 1998, é Reitor do *Trinity College*, Cambridge. É um dos fundadores do WIDER – Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento. Em 1993, juntamente com Mahbub ul Haq, foi o criador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vem sendo utilizado, desde então, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual, pelo qual o avanço dos países não é mais mensurado apenas com base no crescimento da economia.

<sup>8</sup> Assevera Sen, *op. cit.*, p. 28, que: “A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter [...] É tão importante reconhecer o papel crucial riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação.”

<sup>9</sup> SEN, *ibid.*, p. 17.

Conceber o desenvolvimento como expansão das liberdades dirige a atenção para os fins que o tornam importante, ao invés de restringi-la a alguns dos meios que, aliados a este fim, desempenham um papel relevante no processo.

Em outras palavras, Sen não deixa de reconhecer o importante papel exercido pela expansão da renda per capita para fins de desenvolvimento, mas se propõe a avaliação da renda a partir das liberdades que esta pode vir a gerar. Isto é, a renda perde a importância em si mesma, estando sua relevância diretamente associada à capacidade dos indivíduos em convertê-la em condições desejáveis de vida.

Nessa linha, Amartya Sen menciona que:

Uma concepção adequada do desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. [...] O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.<sup>10</sup>

Ao propor o enfoque do desenvolvimento a partir da expansão de liberdades, Amartya Sen alterou o próprio conteúdo, até então estabelecido, do desenvolvimento, de forma a torná-lo mais complexo e adequado à avaliação da sociedade contemporânea. Progredindo em suas reflexões propõe um rumo inovador àquilo que se denomina desenvolvimento, cujo fio condutor se encontra na liberdade.

No âmbito dessa abordagem, a liberdade teria uma importância intrínseca em razão do simples fato de ser livre possuir, por si mesmo, valor, ainda que dessa prerrogativa nada resulte. Nesse contexto, identifica-se um papel constitutivo que é inerente à liberdade, nele a liberdade é, em si, um instrumento voltado à construção do estilo de vida que se valoriza, bem como do desenvolvimento desejável, tanto no plano individual como coletivo.

Na teoria de Sen, tem-se, então, que a liberdade individual e a realização do desenvolvimento social consubstanciam-se elementos interligados. E isso se justifica, tendo em vista que aquilo que as pessoas conseguem positivamente

---

<sup>10</sup> SEN, *op. cit.*, p. 29.

realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.

Por sua vez, as disposições institucionais que proporcionam tais oportunidades, também sofrem influências decorrentes do exercício de liberdade das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que incitam o progresso dessas oportunidades.<sup>11</sup>

Essa importância instrumental, inerente à liberdade, é verificada na medida em que liberdades civis, políticas, econômicas e sociais podem contribuir para o crescimento econômico, estimulando o intercâmbio de ideias, mercadorias e trabalho.

Nesse sentido, Sen aponta a correlação existente entre a concretização do desenvolvimento e as privações de liberdades, na qual a concretização de um consiste na eliminação do outro:

O desenvolvimento consiste na diminuição de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais argumentasse aqui, é constitutiva do desenvolvimento.<sup>12</sup>

São situações identificadas como sendo privações de liberdade: fomes coletivas e subnutrição crônica; acesso inadequado ou insuficiente a serviços públicos de saúde, saneamento e água tratada; desemprego e sub-emprego; desigualdade de gênero; falta de educação pública; cerceamento de liberdades civis e políticas.

Destaque-se, nesse contexto, que tais privações de liberdade não se encontram ligadas, essencialmente, à situação clássica de pobreza (carência de recursos materiais), de modo que, “mesmo uma pessoa muito rica que seja impedida de se expressar livremente ou de participar de debates e decisões políticas está sendo privada de algo que ela tem motivos para valorizar”<sup>13</sup>.

O surgimento de privação de liberdade pode derivar de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou, ainda, de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para

---

<sup>11</sup> SEN, *op.cit.*, p. 19.

<sup>12</sup> SEN, *ibid.*, p. 10.

<sup>13</sup> SEN, *ibid.*, p. 53.

realizar o mínimo que gostariam (como ausência de oportunidades elementares como educação, saúde, moradia, entre outras).<sup>14</sup>

A expansão das liberdades possibilita aos indivíduos levarem o tipo de vida que valorizam, e, como premissa para tanto se coloca a expansão das capacidades do indivíduo<sup>15</sup>, de modo tal, que a avaliação da qualidade da vida deve estar associada às capacidades que os indivíduos possuem para implementá-la.<sup>16</sup>

Para a concretização do desenvolvimento, a partir de tais parâmetros, o elemento central a ser prestigiado consiste na oportunidade real do indivíduo promover seus objetivos, sendo preciso levar em consideração não somente os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a conversão de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos.<sup>17</sup>

A capacidade do indivíduo é diretamente influenciada por fatores como idade, papéis sexuais e sociais, localização, condição de saúde, escolaridade, entre outros. Desta feita, esta diversidade interpessoal – que se associa diretamente à capacidade do indivíduo – consiste em mais um forte argumento no sentido de que o desenvolvimento não pode vir a ser aferido através do crescimento econômico, ou, em última análise, pela renda dos indivíduos. Nesse sentido, aduz Sen:

Com efeito, dada a diversidade interpessoal [...] o conjunto de bens possuídos pode efetivamente nos dizer pouquíssimo sobre a natureza da vida que cada pessoa pode levar. Portanto, as rendas reais podem ser indicadores muito insatisfatórios dos componentes importantes do bem-estar e da qualidade de vida que as pessoas têm razão para valorizar.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> SEN, *ibid.*, p. 31.

<sup>15</sup> Nas palavras de Sen, *op. cit.*, p. 98, tem-se que “A capacidade [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos).

<sup>16</sup> Acerca da capacidade humana Sen aduz que “A perspectiva da capacidade humana, por sua vez, concentra-se no potencial – a liberdade substantiva – das pessoas para levarem a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem. Essas duas perspectivas não podem deixar de estar relacionadas, uma vez que ambas se ocupam do papel dos seres humanos e, em particular dos potenciais efetivos que eles realizam e adquirem.” (SEN, *op. cit.*, p.322).

<sup>17</sup> “Ao buscar uma compreensão mais integral do papel das capacidades humanas, precisamos levar em consideração: 1) sua relevância *direta* para o bem-estar e a liberdade das pessoas; 2) Seu papel *indireto*, influenciando a mudança social, e 3) seu papel *indireto*, influenciando a produção econômica.” (SEN, *op. cit.*, p. 335).

<sup>18</sup> SEN, *op. cit.*, p. 101.

Ao tratar da capacidade dos indivíduos, Amartya Sen destaca a importância da “condição de agente”, expressão que carrega consigo a ideia do sujeito que atua e provoca mudanças. A condição de agente enfatiza a relação estabelecida entre “liberdade e responsabilidade”, e determina nova dinâmica social, em relação à elaboração de políticas públicas e à condução do processo de desenvolvimento, passando a sociedade (em última análise, os indivíduos) a possuírem um papel junto ao Estado no tocante à promoção do desenvolvimento. Destaca o autor:

[...] uma abordagem de justiça e desenvolvimento que se concentra em liberdades substantivas inescapavelmente enfoca a condição de agente e o juízo dos indivíduos; eles não podem ser vistos meramente como pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios. Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar; cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas as capacidades que uma pessoa realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar.<sup>19</sup>

Nessa linha, através dessa concepção de desenvolvimento, pautada essencialmente na expansão de liberdades, o indivíduo na condição de agente passa a possuir ao lado do Estado o papel de promover o desenvolvimento.

Válido salientar, que apesar deste estudo se dedicar mais especificamente à interferência estatal que é desempenhada no âmbito do desenvolvimento, a teoria de Sen reconhece que o comprometimento social com a liberdade individual não necessita, obviamente, ser implementada apenas por meio do Estado, de modo que, deve envolver também outras instituições (como organizações políticas e sociais, disposições e bases comunitárias, instituições não governamentais de vários tipos, entre outras). Desta feita, há de se reconhecer não somente a responsabilidade do indivíduo, mas para além dessa o papel do Estado, assim como de outras instituições e agentes, que inquestionavelmente atuam potencialmente no processo desenvolvimentista.<sup>20</sup>

Tem-se em suma, que o desenvolvimento, segundo a concepção de Amartya Sen, é reconhecido como um processo de expansão das liberdades, na medida em

---

<sup>19</sup> SEN, *op. cit.*, p. 326-327.

<sup>20</sup> SEN, *ibid.*, p. 322-323.

que cria condições para que um número cada vez maior de pessoas possa levar o tipo de vida que valoriza.<sup>21</sup>

Essa concepção de desenvolvimento trazida pela teoria de Amartya Sen pode ser perfeitamente conjugada com a de Ignacy Sachs, sendo por esta ampliada, conforme analisaremos em seguida.

### 1.3 Desenvolvimento por Ignacy Sachs

Na mesma toada definida por Amartya Sen, Ignacy Sachs<sup>22</sup> estabeleceu sua teoria desenvolvimentista, a qual possui como ponto de partida a superação do crescimento econômico como sendo sinônimo de desenvolvimento. Entende que, uma vez que o crescimento econômico por si só não se revela capaz de ampliar o emprego, reduzir a pobreza, e atenuar as desigualdades, não haveria como considerá-lo enquanto desenvolvimento.<sup>23</sup>

Ignacy Sachs, da mesma forma que Amartya Sen, estabelece que o objetivo do desenvolvimento seja promover o bem-estar e a realização das potencialidades humanas<sup>24</sup>. Isto é, o desenvolvimento representa a efetivação dos direitos humanos, em várias vertentes, rumo à libertação do indivíduo<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Válido salientar que Amartya Sen chama atenção para o fato de que a ampliação de liberdades – civis e políticas, inclusive – perfaz parte do processo de desenvolvimento, indo de encontro ao argumento de que o desenvolvimento pode prescindir da liberdade política. Em sua teoria desenvolvimentista as chamadas liberdades políticas (que consistem em votar, ser eleito, participar das discussões e decisões, ser informado quanto aos atos do governo, etc.) integram a liberdade humana e sua negação representa, inevitavelmente, uma restrição à integridade do indivíduo, em sua dimensão social.

<sup>22</sup> Nascido em Varsóvia - Polônia no ano de 1927, Ignacy Sachs viveu no Brasil dos 13 aos 27 anos, onde realizou seus estudos universitários na Universidade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. Entre 1954 e 1957, foi pesquisador do Instituto Polonês de Assuntos Internacionais. Entre 1957 e 1960, viveu na Índia, onde se doutorou em economia pela Universidade de Delhi, em 1961, e teve seus primeiros contatos com Amartya Sen. Voltou a viver na Polônia em 1961 e, em 1968, mudou-se para a França. Desde então, é diretor de pesquisa da *École des Hautes Études en Sciences Sociales* e, atualmente, co-diretor do Centro de Estudos sobre o Brasil Contemporâneo na mesma instituição.

<sup>23</sup> SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 14.

<sup>24</sup> SACHS, *op. cit.*, p.37, grifo nosso, leciona que “A segunda e talvez mais importante reconceituação foi fortemente influenciada pelos trabalhos de A. K. Sen (1999). **O desenvolvimento pode ser redefinido em termos de universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos**: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como direitos coletivos ao desenvolvimento, ao, etc.”

<sup>25</sup> “O desenvolvimento é, portanto, um processo, o qual pode ser descrito como libertação. Não só em termos metafóricos, pois o desenvolvimento passa pela libertação da fome, da miséria da ociosidade forçada dos desempregados. Libertação também porque, etimologicamente, a palavra *desenvolver* significa *tirar a casca do grão, dar a possibilidade de crescer, remover os obstáculos ao desenvolvimento*. O processo da remoção dos obstáculos e da ampliação e efetivação dos

Ambos os teóricos, então, convergem ao ponto central de que o acesso às oportunidades revela-se essencial na inserção e participação dos indivíduos no processo de desenvolvimento, reconhecendo que a partir do alcance de condições mínimas este fim revela-se plausível.

Nessa perspectiva, tem-se de forma clara que Sachs sustenta que a necessidade de ampliação e implementação de direitos humanos associa-se ao processo de desenvolvimento (aquilo que, conforme já analisado, Sen denomina “expansão de liberdades”). De forma tal, que o desenvolvimento permeia outras dimensões da esfera humana que não se restringem ao aspecto econômico do indivíduo, sendo este um dos elementos integrantes do processo.

Nessa esteira, desenvolvimento exige o estabelecimento de uma sintonia fina entre as diferentes dimensões da sustentabilidade, como a social, econômica, ecológica, espacial e cultural<sup>26</sup>. A concepção de desenvolvimento sustentável trazida por Sachs acrescenta a dimensão da sustentabilidade ambiental à dimensão da sustentabilidade social. Acerca dessa nova dimensão elucida o autor que:

Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.<sup>27</sup>

---

direitos humanos passa por várias fases: aspirações, reivindicações, lutas, reconhecimento do direito.” (SACHS, Ignacy. Desenvolvimento e Direitos Humanos; (Conferência na Universidade Federal de Alagoas); saudações de Rodrigo Ramalho Filho e Vinícius Nobre Lage. Maceió: Prodema. 2000, p. 32).

<sup>26</sup> “O objetivo da **sustentabilidade social** é melhorar os níveis de distribuição de renda, com a finalidade de diminuir a exclusão social e a distância (econômica) que separa as classes sociais. A **sustentabilidade econômica** diz respeito a aumentos na eficiência do sistema, seja na alocação de recursos ou na sua gestão. A **sustentabilidade ecológica** concerne à preservação do meio ambiente, sem contudo comprometer a oferta dos recursos naturais necessários à sobrevivência do ser humano. A **sustentabilidade espacial** refere-se ao tratamento equilibrado da ocupação rural e urbana, assim como de uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos. Já a **sustentabilidade cultural** diz respeito à alteração nos modos de pensar e agir da sociedade de maneira a despertar uma consciência ambiental que provoque redução no consumo de produtos causadores de impactos ambientais.” (Grifo Nosso) (SACHS, Ignacy. Rumo à Ecosocioeconomia – Teoria e prática do desenvolvimento. Paulo Freire Vieira (org.). São Paulo: Cortez, 2007).

<sup>27</sup> SACHS, 2004, p. 15.

Para Sachs, o desenvolvimento socialmente incluyente é diametralmente oposto ao modelo de desenvolvimento econômico perverso, concentrador e excludente<sup>28</sup>.

Considera-se que a promoção do desenvolvimento exige a revisão dos padrões de consumo da sociedade moderna (estabelecendo assim um claro vínculo entre a preservação ambiental e o processo de desenvolvimento). Tal providência faz-se necessária no que tange a dimensão da sustentabilidade ambiental, mas, também em virtude do imperativo ético-social de equilibrar os níveis de vida em escala mundial. Nesse sentido, destaca Sachs:

Numa época em que as disparidades, entre nações e no interior das nações, não cessaram de aumentar, é preciso fazer tudo para reduzi-las, o que supõe que os privilegiados se perguntem: “Quanto é o bastante?”. O desenvolvimento do homem todo e de todos os homens só poderá ser generalizado por meio da construção de uma civilização do ser, na partilha equilibrada do ter, segundo a fórmula lapidar de Lebrecht. A extrapolação das tendências atuais só pode, ao contrário, acentuar o desvio para o apartheid social.<sup>29</sup>

Dessa forma, o aspecto ambiental configura-se como um limite objetivo estabelecido à expansão do padrão de consumo predatório. De modo que, a sustentação econômica refere-se tanto à efetividade do desenvolvimento como à sua capacidade de ser expandido em nível mundial.

Nessa linha, Ignacy Sachs define critérios fundamentais da sustentabilidade no sentido de tornar apta a concretização do chamado desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de **sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica**. Estritamente falando, **apenas as soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento [...]**<sup>30</sup>.

Ao descrever, analisar e recomendar estratégias “partindo da hierarquização proposta: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o

<sup>28</sup> Destaca Ignacy SACHS que “O desenvolvimento incluyente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. A *democracia* é um valor verdadeiramente fundamental (A. K. Sen) e garante também a transparência e responsabilização (*accountability*) necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento.” (SACHS, 2004, p.39).

<sup>29</sup> SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos avançados**, v. 9, n. 25, p. 29-63, dez. 1995, p. 43.

<sup>30</sup> SACHS, 2004, p.36, grifo nosso.

econômico recolocado em seu papel instrumental”<sup>31</sup> Sachs (seguindo a mesma direção já traçada por Sen) estabelece, então, claramente como critérios para o desenvolvimento a coexistência da sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Pode-se verificar que o grande marco na teoria desenvolvimentista elaborada por Ignacy Sachs encontra-se no fato de acrescentar ao desenvolvimento além das dimensões de sustentabilidade social e econômica (já trazidas por Amartya Sen), uma outra dimensão, a sustentabilidade ambiental, configurando o chamado desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento este por nós adotado, a partir da conjugação (ou até mesmo complementaridade) de ambas as teorias, de Amartya Sen e Ignacy Sachs, por expressar a complexidade do desenvolvimento frente ao indivíduo, sociedade e Estado.

#### **1.4 Fixação da concepção desenvolvimentista adotada: Dimensões econômica, social e ambiental**

Pela conjugação das Teorias do Desenvolvimento de Amartya Sen e Ignacy Sachs, verificou-se que apesar de serem inúmeras as dimensões que permeiam o desenvolvimento conduzindo à sua concretização, três são centrais à concepção de desenvolvimento de ambos os teóricos, que irão, em um sentido geral, balizar a interpretação das demais dimensões existentes<sup>32</sup>. Correspondem elas à

---

<sup>31</sup> *Id.*, 1995, p. 44.

<sup>32</sup> Sachs ratifica este entendimento ao dispor que: “Quer seja denominado ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a abordagem fundamentada na harmonização de **objetivos sociais, ambientais e econômicos** não se alterou desde o encontro de Estolcomo até as conferências do Rio de Janeiro, e acredito que ainda **é válida, na recomendação da utilização dos oito critérios distintos de sustentabilidade parcial apresentados no Anexo 1.** [...] Anexo 1 Critérios da Sustentabilidade. **1. Social:** alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais; **2. Cultural:** Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição acópias servis dos modelos alienígenas; autoconfiança combinada com abertura para o mundo; **3. Ecológica:** preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos Renováveis; limitar o uso dos recursos não renováveis; **4. Ambiental:** respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais; **5. Territorial:** configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhoria do meio ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento); **6. Econômico:** desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumento de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional; **7. Política (Nacional):** democracia definida em termos de apropriação universal de direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social; **8. Política (internacional):** Eficácia do sistema de prevenção de guerras, na

sustentabilidade econômica, social e ambiental, sendo, portanto, este o tripé da sustentabilidade selecionado como fio condutor da ideia de desenvolvimento empregada por este estudo.

Isto é, o presente trabalho, a partir das concepções do desenvolvimento definidas por Amartya Sen e Ignacy Sachs, adotará enquanto dimensões integrantes do desenvolvimento a econômica, social e ambiental. De modo que, a interferência do ICMS Ecológico no desenvolvimento será aferida a partir de dados relacionados a elas.

Destacando-se que, na presente análise o enfoque a ser aplicado a tais dimensões concentram-se essencialmente nos aspectos ligados à verificação de onde a política pública do ICMS Ecológico localiza-se no âmbito dessas três dimensões do desenvolvimento (social, ambiental e econômica), e quais as interferências que potencialmente está apta a exercer sobre cada uma delas.

---

garantia de paz e na promoção da cooperação internacional; Um pacote entre países dos hemisférios Norte e Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; Controle institucional efetivo da aplicação do princípio da precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; Sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de *commodity* da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.” (SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento Sustentável / organização: Paula Yone Stroh. – Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 54, 85-88).

## **2 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

O presente capítulo objetiva demonstrar que a Constituição Federal de 1988 não apenas estabeleceu a promoção do desenvolvimento como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme expressamente previsto, muito além, reconheceu como sendo direito fundamental o direito ao desenvolvimento.

Tal constatação é dotada de fortes implicações quando se tem por tarefa essencial analisar as inúmeras possibilidades de intervenção estatal na sociedade atual, notadamente no que concerne ao campo da formulação e da efetivação das políticas públicas que objetivam promover a efetivação dos direitos econômicos, sociais e ambientais.

Nesse sentido, faz-se necessário passar pela evolução histórica no tocante à concepção de desenvolvimento, no contexto internacional e nacional, para que se torne possível estabelecer um panorama geral do papel do Estado no que toca a garantir e promover o desenvolvimento, direito fundamental.

Desta feita, as linhas que seguem possuem por escopo apresentar o cenário institucional e constitucional em que se enquadra o direito ao desenvolvimento, entendido enquanto integrante da categoria de direitos fundamentais, estabelecendo frente a esse quadro o papel a ser exercido pelo Estado.

### **2.1 Contexto histórico de surgimento do Direito ao Desenvolvimento**

O estudo do Direito ao Desenvolvimento teve seu primeiro grande impulso na década de 1950 após a Segunda Guerra Mundial, marcada pela carnificina do holocausto, bem como, pela utilização de armas nucleares.

Sendo que, esse estudo foi influenciado principalmente pela Teoria da Modernização de Walt Whitman Rostow<sup>33</sup>.

Os teóricos da modernização traçavam estratégias voltadas para a promoção do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, também chamados de terceiro mundo, pregando em síntese que para tanto as sociedades subdesenvolvidas teriam

---

<sup>33</sup> Walt Whitman Rostow foi um importante economista e político norte-americano, trabalhou como Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente Lydon Jhonson (1966 – 1969). Sua teoria é principalmente desenvolvida nas obras *The Stages of Economic Growth*, *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto* e *Politics and the Stages of Growth*.

que passar pelo mesmo processo de evolução do tradicionalismo para modernidade que as sociedades mais desenvolvidas haviam experimentado anteriormente<sup>34</sup>

Por oportuno, dispunha Walt Whitman Rostow:

Conquanto as etapas de desenvolvimento sejam um método econômico de encarar sociedades integradas, em nenhum sentido implicam que os mundos da política, da organização social e da cultura sejam uma simples superestrutura construída sobre a economia e oriunda exclusivamente dela. Pelo contrário, aceitamos, desde logo, a noção a que Marx, no fim, voltou as costas, e que Engels estava disposto a admitir de todo o coração já em sua velhice, qual seja a de que as sociedades são organismos interatuantes.<sup>35</sup>

Em 1960, influenciados pela Teoria da Modernização, os Teóricos do Desenvolvimento apontavam o direito como sendo um instrumento de desenvolvimento, além de indicarem a propagação do Direito Ocidental nos países subdesenvolvidos como uma forma de modernização.<sup>36</sup>

Nesse mesmo período o mundo encontrava-se ideologicamente dividido entre capitalismo e socialismo, protagonizados respectivamente pelos Estados Unidos da América e pela extinta União Soviética. Divisão essa, que no campo jurídico era representado pelo conflito entre Direitos Cíveis e Políticos (Capitalismo) de um lado, e, de outro, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Socialismo). E, nesse contexto, grande parte dos países subdesenvolvidos (de terceiro mundo), em busca de firmarem suas identidades, na esfera política internacional se posicionaram pela independência, não se alinhando a qualquer das ideologias, o que foi de grande relevância na consolidação da Teoria do Direito ao desenvolvimento.

Nessa década (1960), consolidou-se o processo de colonização europeia na África, resultando em um aumento considerável de países terceiro-mundistas na Assembleia geral da ONU, o que, por conseguinte, propiciou a aprovação das Resoluções 1.514/1960 (Declaração sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais)<sup>37</sup> e 1.710/1960 (Programa de Cooperação Econômica Internacional).

---

<sup>34</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A Relação entre Direito e Desenvolvimento: otimistas versus céticos. Tradução de Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 217-268, jan./jun. 2009. p. 222.

<sup>35</sup> ROSTOW, Walt Whitman. **As etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. p. 13.

<sup>36</sup> DAVIS; TREBILCOCK, *op. cit.*, p. 222.

<sup>37</sup> Esta Resolução da ONU é de grande relevância na medida em que afirma ser o colonialismo um entrave ao desenvolvimento da cooperação econômica social e do desenvolvimento social, cultural e econômico das colônias.

Pode-se mencionar, ainda na década de 1960, a primeira reunião da UNCTDA (*United Nations Conference on Trade and Development*)<sup>38</sup>, que teve grande relevância, haja vista que serviu de fórum para a elaboração e consolidação do conceito de Direito ao Desenvolvimento, além de vinculá-lo ao comércio internacional.<sup>39</sup>

Posteriormente, em 1979, o jurista Karel Vasak, numa aula inaugural no Instituto Internacional dos Direitos Humanos, em Estrasburgo – França, baseando-se no lema lançado pelos revolucionários franceses na Revolução Francesa de 1789: *liberté, égalité, fraternité* (Liberdade, Igualdade, Fraternidade) elaborou a Teoria das gerações de Direitos<sup>40</sup>. Por meio dela o direito poderia ser dividido em três gerações, a partir da ordem cronológica em que passaram a ser reconhecidos, correspondendo os direitos de terceira geração aos direitos de solidariedade ou fraternidade<sup>41</sup>.

Nesses direitos de terceira geração estão vinculados o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito a um ambiente saudável e direito à autodeterminação dos povos, além de outros direitos difusos.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Em língua portuguesa “Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento”.

<sup>39</sup> Nesse sentido, Cecília Kaneto Oliveira explicita que “[...] o discurso dos países em desenvolvimento à época da criação da UNCTAD conduziu ao caminho para o reconhecimento do direito ao desenvolvimento. [...] A busca efetiva por uma igualdade efetiva entre os países, e não apenas formal, ou seja, a tentativa de implementação de um tratamento diferente para os Estados distintos fundamentou a ideia de um direito ao desenvolvimento” (OLIVEIRA, Cecília Kaneto. *A UNCTAD e sua contribuição para o direito ao desenvolvimento*. In: BARRA, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio; CORREA, Carlos M. **Direito desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comércio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 151).

<sup>40</sup> Válido destacar a relação estabelecida entre os direitos humanos e as gerações de direitos expressa pela ONU, que se amolda ao nosso entendimento, que foi evidenciada por Jayme Bevenuto LIMA JUNIOR, ao dispor em sua obra que “[...] a Organização das Nações Unidas adota a concepção contemporânea de que os Direitos Humanos são uma unidade interdependente e indivisível. Trata-se da visão de que a classificação dos Direitos Humanos em gerações não significa que uma substitui a outra, mas que uma interage com a outra.” (LIMA JUNIOR, Jayme Bevenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 30).

<sup>41</sup> Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO registra que: “[...] a primeira geração seria dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim completaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 57).

<sup>42</sup> Cumpre destacar que parte da doutrina não coaduna com a Teoria das gerações do Direito elaborada por Karel vasak, nessa linha segue Antonio Augusto Cançado Trindade “O direito ao desenvolvimento teve o propósito de fortalecer, jamais restringir, os direitos pré-existentes. Assim ocorre em razão da natureza complementar de todos os direitos humanos. [...] Assim uma denegação do direito ao desenvolvimento há de acarretar consequências adversas para o exercício dos direitos civis e políticos assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais. [...] O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de uma sucessão geracional imaginária (a infundada teoria das gerações de direitos), mas antes o da expansão e fortalecimento dos direitos humanos reconhecidos. (TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional**

Longe de serem os únicos eventos relevantes ocorridos ao longo do pós Segunda Guerra Mundial, os eventos aqui apontados são úteis para demonstrar um encadeamento de acontecimentos que, dotados de maior força, contribuíram para tornar mais claro o caminho trilhado rumo ao reconhecimento do Direito ao Desenvolvimento enquanto direito inalienável à pessoa humana.

É possível se aferir que a concepção de desenvolvimento vem sendo alterada ao longo da história humana, passando em especial por uma construção ao longo da segunda metade do século XX, que o torna o centro de uma necessidade básica, não somente almejada, mas tida por necessária pela comunidade global. Isso em muito se justifica pela constatação de uma interdependência e indivisibilidade inerente ao desenvolvimento e aos anseios das Organizações Internacionais, dos Estados e dos indivíduos.

Destaca-se, nesse contexto, a alteração de um paradigma, onde o fator econômico, até então aferidor do nível de desenvolvimento, passa a ser contemplado como mais um fator integrante do desenvolvimento, mas não o único.

Acerca do surgimento dessa nova perspectiva do desenvolvimento, e seu reconhecimento enquanto sendo um direito, faz-se válido destacar os dizeres de Norberto Bobbio, no que tange ao surgimento de direitos:

[...] nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências; ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações de poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.<sup>43</sup>

Verifica-se, portanto, que a evolução dos estudos referentes ao Direito ao Desenvolvimento exerceu um papel de fundamental importância para a formação de uma base teórica que desse substrato aos documentos internacionais produzidos pós Segunda Guerra Mundial relativos ao tema. De modo que diversas Convenções Internacionais e Cartas de Direitos Humanos atentaram-se à importância do

---

**dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. v. 2. p. 281.); há ainda outra parte da doutrina que prega pela inclusão de uma quarta geração de direitos na Teoria de Gerações de Direitos, como Paulo BONAVIDES que estabelece que “os direitos da quarta geração compreendem o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 562).

<sup>43</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

Desenvolvimento e o normatizaram em seus textos, conforme veremos no item que segue.

## 2.2 Positivção Internacional do Direito ao Desenvolvimento

A atenção deste item volta-se à demonstração de como o direito ao desenvolvimento se encontra protegido, bem como do modo pelo qual o mesmo se desdobra e aplica. Para que assim se possa empreender, posteriormente, as implicações de sua consagração enquanto direito fundamental na órbita brasileira.

A Segunda Guerra Mundial foi o fato histórico impulsionador decisivo do surgimento e da consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nesta linha, leciona Flávia Piovesan que "a internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo"<sup>44</sup>.

A necessidade de uma atuação internacional mais eficaz em proteger os direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional.

De modo que, a Segunda Guerra Mundial é em si a matriz-histórica do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Os direitos humanos tomam relevo na agenda internacional com o advento da Carta das Nações Unidas, em 1945<sup>45</sup>, mas, em especial, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948<sup>46</sup>. Através destes instrumentos, os direitos humanos passaram a ter atenção central na pauta

---

<sup>44</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 109.

<sup>45</sup> Guilherme Assis de Almeida dispõe "Assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945 – ratificada pelo Brasil em 21 de setembro de 1945 – a Carta das Nações Unidas ou Carta da ONU, pois foi o documento fundante da Organização das Nações Unidas – ONU, constitui-se no primeiro instrumento normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos." (ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 57)

<sup>46</sup> Acerca da Declaração Universal dos Direitos Humanos leciona Antônio Augusto Cançado Trindade que "O processo de generalização da proteção dos direitos humanos desencadeou-se no plano internacional a partir da adoção em 1948 das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos. Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional. Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da segunda guerra mundial" (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 23)

internacional. Cite-se, a título de referência, a abertura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, *in verbis*: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Essa positivação de princípios jurídicos ou valores consiste em uma importante tendência jurídica (verificada em especial pós Segunda Guerra Mundial) no que toca ao reconhecimento dos direitos humanos pelas autoridades, e as respectivas consequências decorrentes deste fato, nesse sentido Fábio Konder Comparato:

[...] O reconhecimento oficial de direitos humanos, pela autoridade competente, dá muito mais segurança jurídica. Ele exerce, também, uma função pedagógica no seio da comunidade, no sentido de fazer prevalecer os grandes valores éticos, os quais, sem esse reconhecimento oficial, tardariam a se impor na vida coletiva.<sup>47</sup>

Tem-se ainda, que em 1966 foram celebrados tanto o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como o de Direitos Econômicos Civis e Político, embora só tenham entrado em vigor dez anos depois, tempo em que conseguiram o número de adesões necessário. Eles representavam a busca de “jurisdicização” da Declaração Universal de Direitos Humanos, uma vez que apesar de sua extrema relevância não era dotada de força de lei, sendo entendida tão somente como uma carta de intenções.<sup>48</sup>

Juntamente aos demais instrumentos internacionais que positivaram inúmeros princípios morais sob o status de Direitos Humanos, surgiram nas décadas seguintes importantes declarações associando os temas Direito ao desenvolvimento e Direitos Humanos.

O primeiro documento a fazer expressa menção ao tema, no âmbito da Organização das Nações Unidas, foi a Resolução nº 04 de 21 de fevereiro de 1977 da Comissão de Direitos Humanos, que pela primeira vez, de forma oficial, reconheceu a grande relevância do Direito ao Desenvolvimento à humanidade. A comissão de Direitos Humanos, em 1979, ratificou este entendimento através da Resolução nº 05 ao afirmar “o direito ao desenvolvimento é um direito humano e que

---

<sup>47</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 71.

<sup>48</sup> LIMA JUNIOR, *op. cit.*, p. 30.

a igualdade de oportunidades é uma prerrogativa tanto das nações como dos indivíduos que formem as nações”.

Ato contínuo, em 18 de dezembro de 1982 a Assembleia Geral da ONU estatuiu o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, através da Resolução nº37/199. Nesse sentido, o direito ao desenvolvimento passa a possuir uma função essencial no tocante à “realização plena” dos indivíduos, conforme dispõe a referida resolução ao afirmar que o “fim último do desenvolvimento é o constante aumento do bem-estar de toda a população sobre a base de sua plena participação no processo de desenvolvimento e de uma justa distribuição dos benefícios do mesmo”.

Destaque-se, por oportuno, que ainda no mesmo ano (1982) foi adotada a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que dispõe acerca do direito de todos os povos a seu desenvolvimento econômico, social e cultural (artigo 22)<sup>49</sup>.

No entanto, o grande marco referente ao tema direito ao desenvolvimento foi o surgimento, em 1986, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento não somente estabelece que a pessoa humana perfaz-se o sujeito central do desenvolvimento<sup>50</sup>, mas também que o direito ao desenvolvimento consiste em um direito humano inalienável de “toda pessoa humana e de todos os povos”<sup>51</sup>.

Em especial, o art. 1º da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, lida com a questão da liberdade e da autodeterminação dos povos para a realização

---

<sup>49</sup> Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Artigo 22º:

§1. Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade.

§2. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.

<sup>50</sup> Preâmbulo: [...] Reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política de desenvolvimento deveria assim fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento; Art.2(1): §1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

<sup>51</sup> Artigo 1º:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável

plena do desenvolvimento como direito humano, conceitos estes utilizados pelo economista indiano Amartya Sen.

Para Amartya Sen, “o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”<sup>52</sup>. Nessa linha, a liberdade proveniente destas disposições institucionais é ainda, segundo Sen, influenciada pelos próprios atos livres dos agentes, como uma via de mão dupla, “mediante a liberdade de participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades”<sup>53</sup>.

Ainda a respeito da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, temos no tocante a sua implementação uma subdivisão em dois planos distintos, plano internacional e nacional.

No plano internacional vigora a máxima da “cooperação”. Isso implica dizer que os Estados devem cooperar entre si no intuito de: I - assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao mesmo<sup>54</sup>; II - fortalecer e garantir os direitos humanos e liberdades individuais<sup>55</sup>; III - promover o estabelecimento da paz e segurança internacionais<sup>56</sup>. Dispondo ainda a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que os Estados devem, individual ou coletivamente, cooperar com

---

<sup>52</sup> SEN, *op. cit.*, p. 18.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>54</sup> Art. 3, §3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

<sup>55</sup> Artigo 6º:

§1. Todos os Estados devem cooperar, com vistas a promover, encorajar e fortalecer o respeito universal à observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. §2. Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. §3. Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

<sup>56</sup> Artigo 7º: Todos os Estados devem promover o estabelecimento, a manutenção e o fortalecimento da paz e segurança internacionais e, para este fim, deveriam fazer o máximo para alcançar o desarmamento geral e completo do efetivo controle internacional, assim como assegurar que os recursos liberados por medidas efetivas de desarmamento sejam usados para o desenvolvimento amplo, em particular o dos países em via de desenvolvimento.

os Estados em desenvolvimento para que se torne viável a concretização do direito ao desenvolvimento por estes<sup>57</sup>.

Isso se justifica, de acordo com o preâmbulo desta Declaração, onde fica estabelecido que a cooperação internacional deve ser o meio para se resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, assim como para promover e incentivar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais.<sup>58</sup>

Já no plano nacional (ou interno), o reconhecimento do direito ao desenvolvimento passa pelo contido no §1º do art. 3º da Declaração, pelo qual se determina que o Estado seja o principal responsável pela implementação de condições nacionais e internacionais propícias à realização do direito ao desenvolvimento. Ao Estado incumbe o dever de elaborar políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento<sup>59</sup>, assim como, eliminar as barreiras existentes para sua efetivação<sup>60</sup>. Compete a ele ainda, incentivar a participação popular em todos os campos como forma de realizar plenamente os direitos humanos<sup>61</sup>, além de tomar todas as medidas necessárias para eliminar as violações de direitos humanos<sup>62</sup>e, conseqüentemente, realizar o direito ao desenvolvimento.

Ademais, em 1993, na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos foi elaborada a Declaração e Programa de Ação de Viena, que a seu turno veio a consolidar o entendimento entre os Estados de que o direito ao desenvolvimento consiste em “um direito humano universal e inalienável e parte integrante dos

---

<sup>57</sup> Artigo 4º: Os Estados têm o dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento. É necessária ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento. Como complemento dos esforços dos países em desenvolvimento, uma cooperação internacional efetiva é essencial para prover esses países de meios e facilidades apropriados para incrementar seu amplo desenvolvimento.

<sup>58</sup> SPIELER, Paula; MELO Carolina de Campos; CUNHA, José Ricardo. **Direitos Humanos**. Fundação Getúlio Vargas – Direito Rio. Disponível em: <[http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/e/e5/Direitos\\_Humanos\\_-\\_aluno.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/e/e5/Direitos_Humanos_-_aluno.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2013.

<sup>59</sup> Artigo 2º, §3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

<sup>60</sup> Artigo 6º, §3º.

<sup>61</sup> Artigo 8º, §2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

<sup>62</sup> Artigo 5º: Os Estados tomarão medidas firmes para eliminar as violações maciças e flagrantes dos direitos humanos dos povos e dos seres humanos afetados por situações tais como as resultantes do apartheid, de todas as formas de racismo e discriminação racial, colonialismo, dominação estrangeira e ocupação, agressão, interferência estrangeira e ameaças contra a soberania nacional, unidade nacional e integridade territorial, ameaças de guerra e recusas de reconhecimento do direito fundamental dos povos à autodeterminação.

direitos humanos fundamentais”<sup>63</sup>. Dessa forma, este documento atuou no sentido de reafirmar o teor da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, como também contribuiu para a inserção definitiva do direito ao desenvolvimento no vocabulário do Direito Internacional positivo dos Direitos Humanos<sup>64</sup>.

A partir dessa ótica, passar-se-á a analisar como o direito ao desenvolvimento se estabelece no ordenamento jurídico brasileiro.

### **2.3 Direito ao desenvolvimento no plano nacional: um direito fundamental**

Neste item, será verificado como se processa a inserção do direito ao desenvolvimento, como direito fundamental, no contexto do ordenamento jurídico pátrio, e suas respectivas implicações.

No entanto, antes de adentrar propriamente na análise proposta, faz-se necessário identificar a distinção existente entre direitos humanos e direitos fundamentais. Em que pese tais direitos compartilhem de certa fundamentalidade, pelo menos no tange ao aspecto material, haja vista que ambos se relacionam com o reconhecimento e proteção de certos valores, bens jurídicos e reivindicações essenciais aos seres humanos em geral ou aos cidadãos de determinado Estado, verificaremos que não se confundem.

Os direitos humanos constituem as posições jurídicas reconhecidas na esfera do direito internacional positivo ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem jurídico-positiva interna.<sup>65</sup>

Segundo Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas<sup>66</sup>. O que significa que tais direitos na realidade integram uma construção axiológica, produto da história, do passado, do presente, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. Realçam, sobretudo, a

---

<sup>63</sup> Artigo 10º: 10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais.

<sup>64</sup> TRINDADE, 1999, p. 303.

<sup>65</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 29 e ss.

<sup>66</sup> BOBBIO, *op. cit.*, p.63.

esperança de um horizonte moral, pautado pela gramática da inclusão, refletindo a plataforma emancipatória de nosso tempo.<sup>67</sup>

Leciona, ainda, Norberto Bobbio que os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (a partir da incorporação das Declarações de Direitos pelas Constituições) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais.<sup>68</sup>

Desta feita, direitos humanos abarcam tudo aquilo que é fundamental para assegurar o desenvolvimento do ser humano e de todos os povos, sendo assim direitos conhecidos e reconhecidos universalmente, nos Tratados, nas Declarações e nas demais normas internacionais.

Assim, é o caráter fundamental na sua perspectiva formal (vinculada essencialmente ao direito constitucional positivo) que irá, em última análise, ser o divisor de águas entre aquilo que se compreende por direitos humanos e direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como posições jurídicas relativas às pessoas, que, na perspectiva do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição (fundamentalidade formal) e, conseqüentemente, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não, assento na Constituição formal.<sup>69</sup>

São considerados, portanto, como direitos fundamentais aqueles direitos que, por seu conteúdo e importância, foram integrados ao texto constitucional, como também aqueles direitos que, mesmo não expressamente previstos no corpo escrito da Constituição, pelo seu objeto e significado, possam ser equiparados a direitos fundamentais.

Contudo, não há dúvidas de que os direitos fundamentais, de certa forma, consubstanciam-se também direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano<sup>70</sup>. Sendo a marca caracterizadora dos direitos fundamentais o

---

<sup>67</sup> PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo. In: Jayme Benvenuto. (Org.). **Direitos Humanos Internacionais**: perspectiva prática no novo cenário mundial. Recife: Gajop/Bagaço, 2006, v. 1, p. 111-128.

<sup>68</sup> BOBBIO, 1992, p. 65.

<sup>69</sup> SARLET, 2003, p. 78 e ss.

<sup>70</sup> SARLET, 2009, p.29.

seu reconhecimento e incorporação no âmbito da legislação constitucional do Estado.<sup>71</sup>

Embora não expressamente previsto na Constituição Brasileira de 1988, o direito ao desenvolvimento é considerado como sendo um direito fundamental<sup>72</sup> decorrente, nos termos do art. 5º, §2º da Constituição Federal Brasileira<sup>73</sup>.

O referido dispositivo constitucional consagra uma cláusula de abertura material do rol de direitos fundamentais. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet elucida que os direitos fundamentais são:

[...] todas aquelas posições jurídicas concorrente às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).<sup>74</sup>

O referido dispositivo legal, art. 5º §2º da CFRB, carrega consigo o entendimento de que os direitos fundamentais não estão adstritos àqueles positivados no texto constitucional, podendo para além destes decorrerem do regime e dos princípios adotados pela Constituição, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

De modo que, ultrapassando as barreiras formais inerentes à Constituição (definição de um catálogo rígido de direitos), se dá vazão ao caráter material da norma, no sentido de se reconhecer a existência de direitos que, por seu conteúdo,

---

<sup>71</sup> Acerca do tema aduz Ingo Wolfgang Sarlet: “Em que pese sejam ambos os termos (‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais’) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).” (SARLET, 2009, p.29, grifo nosso).

<sup>72</sup> Considerando o processo evolutivo dos direitos fundamentais – pautado na Teoria de Karel vasak – o direito ao desenvolvimento insere-se no segmento dos denominados direitos fundamentais de terceira geração, atinentes à solidariedade e à fraternidade.

<sup>73</sup> Art. 5º da CF/88, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>74</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 85.

por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição, mesmo não expressamente previsto.<sup>75</sup>

Assim, mediante a ratificação e a promulgação de um tratado, a República Federativa do Brasil aceita expressamente a vigência daquela norma internacional no seu ordenamento jurídico.

O Brasil desde o seu processo de democratização e em particular a partir da Constituição Federal de 1988 (marco jurídico da transição democrática e da institucionalização de direitos humanos no país) tem adotado importantes medidas em prol da incorporação de instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos.

Assim, a partir da Carta Magna de 1988, relevantes tratados internacionais de direitos humanos, que se comunicam diretamente com o Direito ao desenvolvimento, foram ratificados pelo Brasil.<sup>76</sup>

Tem-se ainda que, além do reconhecimento do direito ao desenvolvimento por meio da adesão do Estado brasileiro a tratados internacionais, há ainda o seu

---

<sup>75</sup> Ingo Wolfgang SARLET esclarece que “A regra do art. 5º, §2º, da CF de 1988 segue a tradição do nosso direito constitucional republicano, desde a Constituição de fevereiro de 1891, com alguma variação, mais no que diz com a expressão literal do texto do que com a sua efetiva *ratio* e seu *telos*. Inspirada na IX Emenda da Constituição dos EUA e tendo, por sua vez, posteriormente influenciado outras ordens constitucionais (de modo especial a Constituição portuguesa de 1911), a citada norma traduz o entendimento de que, para além do conceito formal de Constituição (e de direitos fundamentais), **há um conceito material, no sentido de existirem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não constando no catálogo.**” (SARLET, 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 78-79, grifo nosso).

<sup>76</sup> Dentre eles, destaque-se a ratificação: a) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) do Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) da Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) do Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; l) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; m) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; n) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil, também em 27 de janeiro de 2004; e o) do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007. (PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 260-261.)

reconhecimento em razão deste decorrer do regime e dos princípios adotados pela Constituição Federal.

No Preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988 restou consagrado que ao Estado Democrático por ela instituído cabe assegurar, entre outros valores supremos da sociedade, o desenvolvimento<sup>77</sup>.

Assim, ao positivar os objetivos que devem nortear a República Federativa do Brasil, o constituinte originário reiterou ser o desenvolvimento um dos objetivos que evidenciam a natureza da Constituição. Pelo que, nos termos do inciso II do art. 3º da Lei Maior<sup>78</sup>, tem-se que dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está “garantir o desenvolvimento nacional”, competindo à lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§1º, do art. 174)<sup>79</sup>.

Temos ainda o inciso IX do art. 21 da Constituição que indica a União como competente para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. O texto constitucional por inúmeras outras vezes faz referência à palavra *desenvolvimento*, entendido ora com viés econômico, ora social, ou em ambos os sentidos.

Extrai-se, portanto, que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil reconhece o direito ao desenvolvimento enquanto direito fundamental, tanto em decorrência dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil é parte como também por conta do regime e dos princípios adotados pela Constituição Federal.

---

<sup>77</sup> Preâmbulo CF/88: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, **o desenvolvimento**, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”. (Grifo Nosso).

<sup>78</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II - garantir o desenvolvimento nacional.

<sup>79</sup> Art. 174º da CF/88, § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

## 2.4 Direito ao Desenvolvimento enquanto objetivo estatal

O reconhecimento do direito ao desenvolvimento no âmbito da República Federativa do Brasil traz consigo uma série de implicações, notadamente naquilo que toca à atuação do Estado na concretização desse direito fundamental.

Apesar das transformações pelas quais passou, e passa, o Estado contemporâneo, com ele permanece (e no caso do Brasil por expressa previsão constitucional) o papel indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento nacional.

E, se no centro da noção de desenvolvimento encontra-se a pessoa humana, cumpre à organização estatal exercer ações em número extensão e profundidade que sejam suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana<sup>80 81</sup>.

Os direitos humanos, assim como os direitos fundamentais encontram-se diretamente associados à ideia de dignidade da pessoa humana<sup>82</sup>, que somente após a Segunda Guerra Mundial, e especialmente após a Declaração Universal da ONU, de 1948, passou a ser, de um modo geral, referida expressamente pelas Constituições dos Estados<sup>83</sup> (ressalvada algumas exceções)<sup>84</sup>.

As guerras travadas ao longo da primeira metade do Século XX, assim como as experiências decorrentes dos regimes do fascismo e do nazismo, foram grandes responsáveis pela constatação de que a legalidade formal poderia encobrir a

<sup>80</sup> Segundo Flávia Piovesan “Assim, seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno (à luz do Direito Constitucional ocidental), a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade humana simboliza, desse modo, verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-lhe de especial racionalidade, unidade e sentido” (PIOVESAN, 2008, p. 34).

<sup>81</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. a.3, p. 145-162, jul./set., 2005.

<sup>82</sup> Segundo Ingo Wolfgang Sarlet tem-se por dignidade da pessoa humana “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.” (SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 73).

<sup>83</sup> SARLET, *Ibid.*, p. 62.

<sup>84</sup> Ingo Wolfgang Sarlet destaca como exceções a essa regra a Constituição Alemã de 1919, de Weimar, em seu artigo 151, inciso I, a Constituição Portuguesa de 1933, em seu artigo 6º, nº 3, e a Constituição da Irlanda de 1937, no seu Preâmbulo (SARLET, *Ibid.*, p. 63).

barbárie contra o ser humano, o que contribuiu para a superação do positivismo estrito, e para o desenvolvimento de uma dogmática principialista. No âmbito dessa nova perspectiva, opera-se a reaproximação entre o Direito e a Ética, resgatam-se valores civilizatórios, reconhece-se normatividade aos princípios e cultivam-se os direitos fundamentais.<sup>85</sup>

Nessa esteira, afirma Luiz Roberto Barroso que:

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. Relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito quanto com as condições materiais de subsistência. Aliás, o reconhecimento dos direitos da personalidade como direitos autônomos, de que todo indivíduo é titular, generalizou-se também após a Segunda Guerra Mundial e a doutrina descreve-os hoje como emanções da própria dignidade, funcionando como 'atributos inerentes e indispensáveis ao ser humano'. Tais direitos, reconhecidos a todo ser humano e consagrados pelos textos constitucionais modernos em geral, são oponíveis a toda a coletividade e também ao Estado.

Dada a carga valorativa inerente à dignidade da pessoa humana, esta foi adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enquanto um de seus fundamentos (art. 1º, III), consubstanciando-se, desta forma, um de seus princípios fundamentais<sup>86</sup>, prisma pelo qual se deve operar a interpretação de toda arquitetura constitucional, de fato uma posição de centralidade em relação ao sistema de direito positivo pátrio.<sup>87</sup>

Sobre o assunto, Ingo Wolfgang Sarlet assevera que:

Num primeiro momento – convém frisá-lo –, a qualificação da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o

<sup>85</sup> BARROSO, Luís Roberto. Gestação de fetos anencefálicos e pesquisas com células-tronco: dois temas acerca da vida e da dignidade na Constituição. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (Coords). **Direitos Fundamentais**: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 681-682.

<sup>86</sup> "consideram-se princípios jurídicos fundamentais os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo." (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 1149).

<sup>87</sup> Comungando da visão apresentada por Ingo Wolfgang Sarlet, tem-se que "Com efeito, ao tecermos algumas considerações a respeito do problema de significado e conteúdo da dignidade da pessoa humana, notadamente, no que diz com sua condição de princípio normativo fundamental, já estamos tomando partido (no sentido de assumirmos um compromisso) com os entendimentos que conferem à dignidade da pessoa humana à qualificação de norma jurídica fundamental de uma determinada ordem jurídica-constitucional e, se formos considerar a universalização da dignidade no plano internacional, de todas as Constituições dos Estados que se integram nesta ordem." (SARLET, 2005, p. 62).

artigo 1º, inciso III, de nossa Lei Fundamental não contém apenas (embora também e acima de tudo) uma declaração de conteúdo ético e moral, mas que constitui norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude de status constitucional formal e material e, como tal, inequivocamente carregado de eficácia, alcançando, portanto – tal como sinalou Benda – a condição de valor jurídico fundamental da comunidade. Importa considerar, neste contexto, que, na sua qualidade de princípio e valor fundamental, a dignidade da pessoa humana constitui-se de acordo com a preciosa lição de Judith Martins-Costa, autêntico “valor fonte que anima e justifica a própria existência de um ordenamento jurídico”, razão pela qual, para muitos, se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa. (höchstes wertsetzendes Verfassungsprinzip).<sup>88</sup>

Nesse passo, impõe-se destacar a função instrumental integradora e hermenêutica do princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista que se presta a servir de parâmetro para aplicação, interpretação e integração tanto dos direitos fundamentais e das demais normas constitucionais, como também de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, a escolha da dignidade da pessoa humana como fundamento da República encontra-se diretamente associada aos direitos fundamentais prestigiados pelo ordenamento pátrio, já que estes podem “– em princípio e ainda que de modo e intensidade variáveis –, ser reconduzidos de alguma forma à noção de dignidade da pessoa humana, já que todos remontam à ideia de proteção e desenvolvimento das pessoas [...]”<sup>89</sup>.

A dignidade da pessoa humana exige o reconhecimento por parte do Estado e dos particulares, às condições de ser humano, em todas as acepções inatas a ele, o que ato contínuo requer a efetiva proteção dos direitos fundamentais consagrados. José Afonso da Silva dispõe nesse sentido que:

Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. [...] Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205), etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> SARLET, *op. cit.*, p. 70.

<sup>89</sup> SARLET, *op. cit.*, p. 79.

<sup>90</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p 105.

Nessa linha, pode-se aferir que a consecução do desenvolvimento deve necessariamente perpassar pelos pujantes valores permeados constitucionalmente que são inerentes à dignidade da pessoa humana, observado que a CFRB de 1988, dentre seus direitos fundamentais, assegura o direito ao desenvolvimento enquanto tal.

O direito ao desenvolvimento passa a ser integrado ao ordenamento jurídico pátrio através da CFRB de 1988 que apesar de não o trazer estampado no rol de direitos fundamentais elencados no art. 5º, o materializou enquanto direito fundamental decorrente nos termos do §2º do art. 5º, que prevê o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes do regime e dos princípios da Constituição, bem como direitos expressamente positivados em tratados internacionais.<sup>91</sup>

Nesse sentido, firmou-se a nível nacional, importantes medidas em prol da incorporação de instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. De modo que, importantes tratados internacionais de direitos humanos foram ratificados pelo Brasil, tratados estes diretamente relacionados com o Direito ao desenvolvimento, por ele ser uma síntese dos direitos fundamentais, na exata medida em que aglutina a possibilidade de o ser humano realizar, integralmente, as suas potencialidades em todas as áreas do conhecimento<sup>92</sup>.

A partir de uma interpretação sistemática da CFRB em torno dos direitos fundamentais, delineada pelos contornos fornecidos pelo princípio fundamental da dignidade da pessoa humana<sup>93</sup>, tem-se que a concepção de desenvolvimento extraída coaduna-se com a adotada por este estudo (resultado da conjugação das Teorias de Amartya Sen e Ignacy Sachs), uma vez que evidencia o caráter multidimensional da sustentabilidade inerente ao desenvolvimento, das quais evidenciam-se enquanto principais, e informadoras das demais, as dimensões econômica, social e ambiental (conforme já evidenciado no capítulo anterior).

---

<sup>91</sup> SARLET, 2003, p. 78 e ss.

<sup>92</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004. p. 73.

<sup>93</sup> "Assim, seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno (à luz do Direito Constitucional ocidental), a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade humana simboliza, deste modo, um **verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-lhe especial racionalidade, unidade e sentido.**" (PIOVESAN, 2008, p.31, grifo nosso).

Encontra-se consagrado, de forma expressa, no Preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988 que ao 'Estado Democrático' por ela instituído, compete a salvaguarda, dentre outros valores supremos da sociedade, do desenvolvimento.

Demonstra-se, então, o elevado grau de importância que o legislador constituinte buscou oferecer a este instituto.<sup>94</sup>

Dentre os princípios constitucionais fundamentais contidos na CFRB de 1988 encontram-se aqueles previstos no art. 3º que introduz à ordem jurídica nacional os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre os quais enfatiza-se o de "garantir o desenvolvimento nacional" (art. 3º, II, da CFRB de 1988). A característica teleológica destes princípios acaba por lhes conferir relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica<sup>95</sup>, isto é, consubstanciam-se nas palavras de Paulo Bonavides "normas-chave" do sistema jurídico, conferindo unidade de sentido a todo o sistema constitucional ao enumerar as principais opções político constitucionais.<sup>96</sup>

Acerca da relação estabelecida entre os objetivos fundamentais (definidos constitucionalmente) e as suas repercussões no âmbito do Estado, dispõe Gilberto Bercovici que:

O Estado, como toda instituição humana, tem uma função objetiva que nem sempre está de acordo com os fins subjetivos de cada um dos homens que o formam. A determinação do sentido do Estado é de crucial importância para a sua compreensão. Sem uma referência ao sentido do Estado, os conceitos da Teoria do Estado, segundo Heller, seriam vazios de significado, não sendo possível diferenciá-lo de outras organizações sociais. A atribuição de fins ao Estado significa, praticamente, sua justificação, sua legitimação material. De acordo com Jellinek, os fins do Estado não servem para determinar o que acontecerá, mas para determinar o que não deve ser feito. [...] A fixação constitucional dos objetivos da República no art. 3º insere-se neste contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar fins predeterminados, cuja realização se dá por meio de políticas públicas e programas de ação estatal. O próprio fundamento das políticas públicas, segundo Maria Paula Dallari Bucci, é a existência dos direitos sociais, que se concretizam através de prestações positivas do Estado, e o

---

<sup>94</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – Preâmbulo: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL." (Grifo Nosso).

<sup>95</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 106-107.

<sup>96</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 286-288.

conceito de desenvolvimento nacional, que é a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais.<sup>97</sup>

Percebe-se que a fixação de objetivos fundamentais, ao passo que funcionam enquanto princípios constitucionais fundamentais, inevitavelmente reverberam em duas direções paralelas, que interagem entre si, no que tange à figura do Estado.

A primeira delas está associada à ideia de que a fixação de objetivos fundamentais ao Estado (estampados no art. 3º da CFRB de 1988) confere a este não somente metas a serem alcançadas, mas em última análise até mesmo os fundamentos basilares de sua existência enquanto instituição, o que é denominado por Gilberto Bercovici como “legitimação material”.

Já a segunda, e mais essencial para os fins propostos por este estudo, consiste justamente na forma pela qual o Estado atua na busca de tais objetivos, especialmente no que se refere a “garantir o desenvolvimento nacional”, o que se dá através de políticas públicas. Em outras palavras, tais objetivos servem também de aporte teórico justificador da implementação de políticas públicas pelo Estado no intuito de materializar no campo fático as premissas e diretrizes esculpidas pelo legislador constituinte.<sup>98</sup>

Por oportuno, é válido salientar, comungando do mesmo posicionamento de Gilberto Bercovici, que não é possível promover ou compreender o papel do Estado no processo de desenvolvimento exclusivamente por meio das políticas públicas. De modo que, analisar o desenvolvimento através das políticas públicas somente faz sentido se o desenvolvimento nacional for considerado enquanto sendo a principal política pública, conformadora e harmonizadora de todas as demais.<sup>99</sup>

Corrente essa que almeja definir juridicamente, política pública como tendo por fundamento a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações

---

<sup>97</sup> BERCOVICI, *op. cit.*, p.107.

<sup>98</sup> “O fundamento das políticas públicas está na necessidade de concretização dos direitos dos cidadãos através das prestações positivas do Estado, de tal forma que, a principal política pública será o desenvolvimento nacional o qual deverá ser harmonizado com as demais. Assim, do desenvolvimento econômico e social aliado à eliminação das desigualdades sociais far-se-á a síntese dos objetivos históricos nacionais” BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o Dirigismo Constitucional. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional** (Anais do IV Simpósio Nacional de Direito Constitucional). Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2003.v. 3.

<sup>99</sup> Nesse sentido, destaca Gilberto Bercovici que “O desenvolvimento impõe a necessidade de repensarmos um planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio de políticas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e organizando todas as demais.” (BERCOVICI, 2005, p. 63).

positivas do Estado. Construindo-se o conceito<sup>100</sup> de que “Políticas públicas são os 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”<sup>101</sup>.

A concepção de políticas públicas na seara do Direito é manifestada pela aceitação de um maior grau de interpenetração entre as esferas jurídicas e política, isto é, reconhecer a comunicação existente entre os dois sistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa interação ocorrida na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública<sup>102</sup>.

O direito ao desenvolvimento, enquanto integrante do rol de direitos fundamentais prestigiados pela CFRB de 1988, submete-se a previsão constitucional de eficácia dos direitos fundamentais (prevista no 5º, §1º), a qual estabelece que as normas definidoras dos direitos fundamentais possuem aplicação imediata, isto é, que a atuação do poder público deve tomar os direitos fundamentais como norte a ser perseguido.

Assevera Ingo Wolfgang Sarlet que:

Do efeito vinculante inerente ao art. 5º, §1º, da CF decorre, num sentido negativo, que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos Poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais.<sup>103</sup>

Tem-se então que a Constituição perfaz-se norma jurídica central no sistema, vinculante a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos. E de todas as normas constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que, por associar-se com os princípios constitucionais fundamentais – direcionados por valores máximos ligados à dignidade da pessoa humana –, deve ser especificamente prestigiado<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> Políticas Públicas possuem um conceito que é bastante abrangente, que envolve além da prestação de serviços ou do desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, a sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas.

<sup>101</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

<sup>102</sup> BUCCI, *op. cit.*, p. 241-242.

<sup>103</sup> SARLET, 2009, p. 366.

<sup>104</sup> “[...] não restam dúvidas de que toda a atividade estatal e todos os órgãos públicos se encontram vinculados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-lhes, neste sentido, um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade

Dessa forma, a partir da construção teórica até aqui desenvolvida, pode-se asseverar que pela sistemática constitucional instituída, compete ao Estado assegurar a consecução de direitos fundamentais, notadamente através de políticas públicas, estando este vinculado a este fim, que em última análise progride para a própria concretização do desenvolvimento – direito fundamental salvaguardado pelo ordenamento pátrio.

---

peçoal, quanto no dever de protegê-la conta agressões por parte de terceiros, seja qual for sua procedência. Assim, percebe-se, desde logo, que o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de abstenção (respeito), mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo.” SARLET, *op. cit.*, p. 110.

### 3 ORÇAMENTO PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

Estabelecidas essas premissas, dar-se-á início à análise mais detida acerca das políticas públicas e sua relação com a questão orçamentária no contexto desenvolvimentista.

#### 3.1 O Financiamento dos direitos

Estabelecido que há uma indissociável relação entre o Estado Democrático de Direito e o princípio da dignidade da pessoa humana, se impõe ao Estado brasileiro que se organize com o intuito de assegurar o exercício dos direitos fundamentais arrolados na vigente Constituição da República. Não é possível considerar que a exigência constitucional seja alcançada com uma atuação estatal tão somente omissiva e sem dispêndios. Ao contrário, o ditame constitucional demanda implementação de políticas expressivas na concretização dos objetivos traçados, o que por sua vez implica a aplicação de vultosos recursos, quer de forma direta pelo Poder Público, quer pela sociedade.

Nesta toada, alicerçando-se no estudo desenvolvido por Cass Sustein e Stephen Holmes, tem-se que todo e qualquer direito fundamental para vir a ser implementado pelo Estado demanda, necessariamente, significativos gastos públicos.<sup>105</sup>

Nessa oportunidade, refuta-se com efeito a ideia segundo a qual apenas os denominados direitos sociais demandariam gastos públicos, isto é, não apenas os denominados direitos sociais (como saúde, educação, moradia, alimentação, etc.) implicam na alocação de recursos públicos para sua proteção e efetividade. Também demandam financiamento público a concretização de direitos civis e políticos, pois em que pese via das vezes exigirem uma conduta negativa (abstenção) por parte do Estado e dos particulares na esfera de autonomia e de liberdade dos indivíduos, demandam uma onerosa estrutura estatal para serem efetivados.<sup>106</sup>

Desta feita, todos os direitos são custosos (no sentido de exigirem dispêndios públicos), haja vista que ao menos exigem recursos necessários para a manutenção

---

<sup>105</sup> SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

<sup>106</sup> Ver a respeito em SUNSTEIN; HOLMES, *op. cit.*

da estrutura estatal (como a judiciária e policial), o que, em última análise, possibilita a sua garantia e efetivação.

Entretanto, uma vez que as necessidades sociais revelam-se infinitas e os recursos disponíveis para sua concretização são escassos, tem-se então, que as despesas públicas deverão se limitar à receita obtida pelo Estado, que a seu turno deverá realizar certas escolhas em favor de determinados direitos e em detrimento de outros, pois apesar da previsão expressa em texto constitucional, as prestações públicas podem esbarrar em óbices relacionados a impossibilidades materiais.

Por essa razão que Sunstein e Holmes asseveram que “levar os direitos a sério significa levar a escassez a sério”<sup>107</sup>. Isto é, não há como efetivar todos os direitos de forma plena, frente a uma realidade de recursos escassos.

Desta forma, compete ao Estado brasileiro visando à consecução de direitos fundamentais valer-se dos recursos financeiros que detém. Tais recursos são definidos como receitas públicas.

As receitas públicas consistem em todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo Poder Público, em qualquer esfera governamental (federal, estadual, distrital ou municipal), para alocação e cobertura das despesas públicas. No Brasil, em linhas gerais, há duas fontes essenciais relacionadas à obtenção de receita: através de Receitas Originárias, decorrentes da exploração pelo Estado de seu próprio patrimônio ou da prestação de serviços; e as Receitas Derivadas que provêm do poder de império do Estado, e são, em sua essência, decorrentes da cobrança de tributos.<sup>108</sup>

Nesse contexto, desponta a figura do orçamento público<sup>109</sup>. No âmbito orçamentário encontram-se demonstrados a origem das receitas (oriundas da exploração do patrimônio estatal, de imposições fiscais e de empréstimos), bem como a destinação das despesas e investimentos públicos<sup>110</sup>. Desta feita, o Estado

---

<sup>107</sup> “*Taking rights seriously means take scarcity seriously*”. SUNSTEIN; HOLMES, *op. cit.*, p. 94.

<sup>108</sup> SCAFF, Fernando Facury. Como a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos no Brasil. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10-A, p. 275-302, 2006. p. 281.

<sup>109</sup> O orçamento público consiste em um “[...] plano de trabalho governamental expresso em termos financeiros, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros [...]” (SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um Enfoque Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 43).

<sup>110</sup> SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e**

implementa políticas públicas, atendendo a direitos e princípios firmados pela CFRB de 1988, funcionando o orçamento como instrumento de previsão executiva e inserção de meios necessários para a sua efetivação.<sup>111</sup>

Conforme já analisado em linhas anteriores, por objetivos da República Federativa do Brasil, estampados no art. 3º da Constituição brasileira<sup>112</sup>, deve-se compreender o ponto de chegada de toda atuação governamental, assim como das pessoas físicas e jurídicas constituídas sob o ordenamento pátrio.<sup>113</sup>

Tais objetivos devem ser perseguidos pelo Estado, de forma tal que toda sua estrutura deve servir à concretização destes desígnios. De modo tal, que o sistema de planejamento estabelecido pela CFRB de 1988 para viabilizar o desenvolvimento nacional, deve ser balizado pela consecução dos objetivos fundamentais firmados pelo próprio texto constitucional.<sup>114</sup>

A atuação estatal em prol do desenvolvimento é construída por intermédio da execução de políticas públicas que, a seu turno, demandam destinação orçamentária para sua respectiva execução, isto é, o efetivo financiamento das atividades e políticas de Estado. Em outras palavras, temos que as políticas públicas necessitam de recursos para a execução das ações nelas previstas que, na gestão pública, pressupõe o processo de planejamento denominado “Orçamento Público”.

Nessa esteira, o orçamento adquire especial importância, ao passo que transcende a ideia de um mero documento financeiro contábil, de caráter estático,

**Tributário:** Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Tôrres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, v., p. 115-131. p. 124.

<sup>111</sup> Segundo Fernando Facury Scaff “todo orçamento possui um limite que deve ser utilizado de acordo com a exigência de harmonização econômica geral” (SCAFF, Fernando Facury. Direito à saúde e os tribunais. In: NUNES, Antonio José Avelãs; SCAFF, Fernando Facury. **Os tribunais e o direito à saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 137).

<sup>112</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

<sup>113</sup> Fernando Facury Scaff chega a asseverar que “Se os Fundamentos são o ponto de partida e a base das ações, os Objetivos indicam o ponto de chegada, uma incessante busca para onde deve caminhar esta sociedade. Constituem-se em um farol que aponta o destino a ser alcançado pela Sociedade brasileira.” (SCAFF, 2006, p. 276).

<sup>114</sup> Neste sentido, Fernando Facury Scaff observa que “[...] O legislador, e muito menos o administrador, não possuem discricionariedade ampla para dispor dos recursos como bem entenderem. Existem vários tipos de limites a esta Liberdade do Legislador para utilizar os recursos públicos. Ela é conformada pela Supremacia da Constituição. [...] Logo, os gastos públicos não permitem que o legislador, e muito menos o administrador, realizem gastos de acordo com suas livres consciências, de forma desvinculada aos objetivos impostos pela Carta, especialmente em seu art. 3º.” (SCAFF, 2006, p. 124-125).

assumindo a função de um instrumento dinâmico do Estado perante a sociedade, por meio da fixação de seus objetivos e das reais funções de intervenção no domínio econômico.

A República Federativa do Brasil possui um sistema de planejamento articulado de normas dotadas de imperatividade, que permitem o estabelecimento de um planejamento e ação orientada da atividade estatal em função dos objetivos descritos na Constituição Federal de 1988.

Em linhas gerais, tal sistema de planejamento orçamentário constitui-se por um conjunto de três leis que se sucedem e se complementam, de forma tal que detém entre si uma articulação em níveis sucessivos de vinculação<sup>115</sup>. As Leis Orçamentárias consubstanciam-se, então, “normas de conduta e de organização que delimitam os direitos fundamentais sociais a serem executados na sociedade brasileira, e, por tal motivo, constituem-se em instrumentos basilares para a concretização do Estado Democrático de Direito”<sup>116</sup>.

O modelo constitucional de planejamento e orçamento público estabelece nos arts. 165 a 169 as referidas leis: Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e a Lei Orçamentária Anual – LOA<sup>117</sup>.

Não diferentemente, tais normas são possuidoras de necessária e obrigatória pertinência com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, firmados pelo art. 3º da CFRB de 1988. Nesse sentido, articulam e harmonizam o planejamento governamental, regulando a atividade orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a expressar políticas públicas que atendam tais objetivos, tornando viável o desenvolvimento do país. Nessa esteira, tem-se que:

---

<sup>115</sup> No Brasil “Os instrumentos de planejamento na administração pública são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos representam um processo que busca racionalizar a ação, determinando objetivos, hierarquizando necessidades e prevendo os recursos necessários, estabelecendo etapas e alternativas, integrando diferentes elementos que o compõem, acompanhando a execução, avaliando, corrigindo e reformulando as ações, programas, projetos, serviços e benefícios estabelecidos (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n.2. 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia\\_social\\_V/texto\\_base\\_5\\_conferencia\\_assistencia\\_social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/texto_base_5_conferencia_assistencia_social.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2014, p. 28).

<sup>116</sup> PAMPLONA, Karla. M.; VERBICARO, Loiane Prado. Judicialização Da Política Pública: Controle Judicial Da Execução Orçamentária. Governet. **Boletim do Orçamento e Finanças**, Curitiba, n. 41, p. 812-897, 2008. p. 816.

<sup>117</sup> Em que pese a relevância deste tema e suas diretas influências no que toca ao contexto orçamentário nacional, não será realizado um aprofundado mais detido a seu respeito, tendo em vista que não perfaz elemento indispensável ao desenvolvimento da pesquisa e aos fins a que se propõe.

Os programas orçamentários ligados à infraestrutura, saúde, educação, redistribuição de renda, seguridade social e seguro-desemprego, justiça e segurança, entre outros, passam a ser fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico e a paz social [...].<sup>118</sup>

Na relação estabelecida entre política pública e orçamento a “formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas”<sup>119</sup>.

No âmbito orçamentário, então, uma vez que se apresenta e dita as diretrizes, metas e objetivos para o exercício financeiro, identificando o limite de gastos contendo além do limite de gastos e delimitando os objetivos da administração, fica estabelecida uma direta relação desta ferramenta com a atuação do próprio Estado.

De modo que, as atividades governamentais constantes do orçamento público irão fornecer indícios das prioridades eleitas e que demandam ações por parte do Estado. Sendo o orçamento público, o reflexo das prioridades estatais, a serem concretizadas por meio da implementação de políticas públicas.

[...] o orçamento público reflete, em seu processo de elaboração e execução, o ciclo de todas as políticas públicas em vigência e consigna, em seus demonstrativos, quadros e programações, as oportunidades e os riscos associados às decisões tomadas para cada política. Nessa condição, ele se torna, individualmente, o instrumento mais importante para a compreensão dos processos decisórios e dos resultados produzidos na sociedade.<sup>120</sup>

Nessa perspectiva, no processo de implementação de políticas públicas, o financiamento é item fundamental, uma vez que, expressa os recursos disponíveis, tanto para a manutenção (denominada custeio), como para investimentos (chamadas de ‘despesas de capital’, que podem ser em equipamentos, materiais permanentes, reparos na estrutura física ou edificações).<sup>121</sup>

<sup>118</sup> VOLPE, Ricardo Alberto. Planejamento e Desenvolvimento: Produtividade dos Programas Federais. In: **Orçamento e Políticas Públicas**: Condicionantes e Externalidades. Brasília: Anfip, 2011, p. 92.

<sup>119</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **40 Anos de Consultoria Legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011(a). p. 174. (Série obras comemorativas. Homenagem; n. 1)

<sup>120</sup> SANTOS, Rita de Cássia L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: **Orçamento e Políticas Públicas**: Condicionantes e Externalidades. Brasília: Anfip, 2011. p. 26.

<sup>121</sup> BRASIL, 2005, p. 27.

Destaca-se, nesse contexto, que a implementação de políticas públicas (que são alinhadas às condições definidas no âmbito orçamentário) representarão um gasto de recursos públicos dotado de qualidade, desde que façam parte de uma estratégia bem fundamentada de intervenção e ancorada em ações complementares que a tornem significativa, a ponto de produzirem efeitos concretos na realidade social<sup>122</sup>.

Noutras linhas, a efetividade de uma política pública depende da vinculação a ações que considerem a escassez dos recursos (econômicos, políticos, organizacionais e cognitivos) e a sua viabilidade de execução, de forma a identificar, claramente, os produtos e os resultados esperados que contribuam para a solução de problemas e aproveitamento de oportunidades, e com isso alterar a situação inicial para a situação desejada.<sup>123</sup>

Dessa forma, possuir recursos para aplicação em políticas públicas não necessariamente significa uma relação direta com a promoção do desenvolvimento, havendo a necessidade de um adequado investimento e estruturação da política para que tal fim seja alcançado. Nessa corrente segue Celso Furtado:

[...] O desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.<sup>124</sup>

Contudo, em que pese a disposição de recursos financeiros não implicar uma direta relação com o alcance do desenvolvimento social, sem dúvida coloca-se como peça indispensável a este fim, de modo que, a forma que se procederá com os gastos é que se colocará como fator determinante à concretização, ou não, do desenvolvimento.

Como já visto anteriormente, o desenvolvimento requer, nas palavras de Amartya Sen, a promoção de liberdade ao indivíduo, ou seja, somente há desenvolvimento quando, além dos benefícios do crescimento econômico, há a ampliação das capacidades humanas, em especial no que toca a uma vida longa e saudável, possuir instrução – educação, dispor de recursos suficientes a um nível

---

<sup>122</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 22.

<sup>123</sup> VOLPE, 2011, p. 104.

<sup>124</sup> FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. **Revista Econômica Política**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004, p. 484.

digno de vida e ser capaz de se integrar e participar da vida em comunidade<sup>125</sup>. Dentro dessa ótica, há clara necessidade de que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos dentre outros.

O aspecto instrumental integra o orçamento, que tem como finalidade essencial a estipulação de ações governamentais que almejem à realização do desenvolvimento do país, não se limitando, nesse contexto, a preocupar-se apenas com a estabilização ou crescimento econômico, mas, sobretudo, com a melhoria da qualidade de vida de cidadãos<sup>126</sup>, de modo a tornar viável as liberdades dos indivíduos<sup>127</sup>. Faz-se necessário que sua elaboração, apresentação e execução sejam realizadas de tal forma que torne possível o dimensionamento, a identificação e o seguimento de objetivos coerentes e coordenados, compatíveis com os delineados pelo texto constitucional.

O aspecto econômico, inato ao orçamento público, volta-se, portanto, a uma finalidade essencial da qual o Estado não pode desviar-se, a concretização do desenvolvimento, deste modo passa a exercer papel de suma importância no campo da efetivação de políticas públicas, uma vez que a dimensão econômica do desenvolvimento viabiliza uma intervenção estatal ativa em todas as demais dimensões do desenvolvimento (social e ambiental) – estabelecendo-se uma relação de complementariedade – maximizando, assim, as liberdades instrumentais dos indivíduos. Neste sentido, aduz Amartya Sen:

Essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também suplementam-se mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras. É importante aprender essas interligações ao deliberar sobre políticas públicas.[...] O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem que ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão dos serviços sociais que pode possibilitar.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Afinal, diz o autor, “a privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação de direitos ao voto ou de outros direitos políticos e civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar da morte prematura, morbidez inevitável ou fome involuntária)” (SEN, 2005, p. 31).

<sup>126</sup> PAMPLONA; VERBICARO, 2008, p. 816.

<sup>127</sup> SEN, op.cit., p. 51-63.

<sup>128</sup> SEN, ibid., p. 57.

Encontram-se, assim, inteiramente intrincados os institutos do desenvolvimento, políticas públicas e orçamento público<sup>129</sup>. A consecução do desenvolvimento demanda a implementação de políticas públicas, que a seu turno interferem diretamente no orçamento dos entes federados.

Mas, como bem indica Ricardo Lobo Torres, o relacionamento entre políticas públicas e orçamento dá-se de forma dialética, em suas palavras: “o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das **políticas públicas**; mas estas **ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário** [...]”<sup>130</sup> (grifo nosso). Isto é, os recursos estatais são de fato finitos e diversas questões<sup>131</sup> podem ser levantadas em termos de custos relativos à realização dos direitos fundamentais.<sup>132</sup>

### 3.2 Federalismo Fiscal Brasileiro

Na medida em que todos os Direitos Fundamentais exigem recursos financeiros para serem efetivados, a questão orçamentária ganha relevo no contexto dos entes políticos integrantes da República Federativa do Brasil, haja vista, que a partir do arranjo orçamentário colocado à disposição de cada um deles é que será verificada a potencialidade na execução de políticas públicas, que em última análise viabilizará a concretização de tais direitos.

A Federação, enquanto modelo de Estado, surge especialmente em países dotados de dimensões territoriais avantajadas (como o Brasil), não apenas historicamente como forma de assegurar a unidade de ação em face de interesses comuns a Estados-Membros (causa determinante da fundação das federações norte-americanas e alemã), mas hodiernamente, para garantir à população variadas

---

<sup>129</sup> No entendimento de Maria Paula Dallari Bucci, “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, 2006, p. 241).

<sup>130</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. 5. O Orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000. p. 110.

<sup>131</sup> Com fundamento no princípio da legalidade da despesa pública, ao administrador público é imposta a obrigação de observar as autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias. Sob pena de incorrer em crime de responsabilidade previsto no art. 85, VI da Constituição Federal, sendo vedado ao administrador realizar qualquer despesa sem previsão orçamentária, nos termos do art. 167, II do mesmo diploma legal.

<sup>132</sup> Ver a respeito em SUNSTEIN; HOLMES, 2000.

instâncias públicas de acesso ao Poder e o correspondente exercício da Liberdade.<sup>133</sup>

Inserido no contexto de uma federação está o Federalismo Fiscal<sup>134</sup> e nele situa-se um dos maiores dilemas enfrentados pelo Legislador Constituinte, que é justamente o financiamento por meios equânimes e razoáveis das tarefas (objetivos fundamentais instituídos pela Carta Magna) imputadas aos Entes da Federação nos diferentes níveis de governo que estão estabelecidos.<sup>135</sup>

Nesta toada, o Brasil, enquanto um Estado Federal, caracteriza-se por ser detentor de três esferas governamentais (federal, estadual e municipal)<sup>136</sup>, cada qual possuindo autonomia política, administrativa e financeira, competências diferenciadas, participação na formação da vontade nacional e organização indissolúvel e prescrita na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.<sup>137</sup>

Para a garantia do pacto federativo, é fundamental a autonomia financeira<sup>138</sup> e o equilíbrio financeiro entre os seus membros, haja vista que, desta forma, asseguram-se as condições necessárias para que os entes políticos exerçam suas atribuições, mediante a oferta de bens e prestação de serviços públicos necessários ao bem comum da sociedade.<sup>139</sup>

<sup>133</sup> DOMINGUES, José Marcos *et al.* Direitos Fundamentais, Federalismo Fiscal e Emendas Constitucionais Tributárias. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 63-74. p. 65.

<sup>134</sup> Segundo José Maurício Conti o estudo do Federalismo Fiscal ocupa-se em avaliar “a maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de Federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhes são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas” (CONTI, José Maurício). **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 24-25).

<sup>135</sup> DOMINGUES *et al.*, *op. cit.*, p. 64.

<sup>136</sup> A Federação Brasileira é composta por 01 ente federal (União), 26 Estados, 01 Distrito Federal e 5.565 Municípios, possuindo uma ampla heterogeneidade territorial, demográfica e econômica entre suas regiões.

<sup>137</sup> CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 05-23.

<sup>138</sup> Nesse contexto, Fernando Facury Scaff e Francisco Sérgio Silva Rocha destacam que “A autonomia dos entes político-administrativos garante-lhes a possibilidade de administração dos recursos públicos atribuídos constitucionalmente para a consecução das atividades próprias. Nesta tarefa, caberá ao orçamento de cada ente federado a definição de sua despesa em decorrência da eleição de prioridades e programas que pretende atingir/executar e, bem assim, a opção do grau e a modalidade de endividamento necessário ao desenvolvimento das atividades e/ou financiamento de investimento.” (SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira - anotações sobre o Brasil. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 925, p. 175, 2012. p. 182).

<sup>139</sup> PAMPLONA, Karla Marques. **Federalismo Fiscal, Transferências Intergovernamentais Constitucionais e Desenvolvimento Regional: uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais**. Elaborado em nov. 2009. Disponível em:

A CFRB de 1988 estabeleceu, assim, parâmetros ao federalismo político e fiscal, sendo estes a “fonte de garantia do federalismo, sem as quais a autonomia seria ilusória”<sup>140</sup>. E, nesse contexto, a questão orçamentária assume papel de fundamental relevância.

Válido destacar, neste contexto, os dizeres de José Marcos Domingues de Oliveira:

Ora, numa Federação, naturalmente composta de Estados heterogêneos, **não será bastante a mera atribuição de competência tributária aos entes federados**, mas por princípio de solidariedade, especialmente num país de fortes contrastes, como o Brasil, **impõe-se a redistribuição da riqueza nacional**, não apenas no plano individual pela tributação progressiva, mercê da aplicação do princípio da capacidade contributiva, mas também **no plano sócio-político, através das transferências financeiras, ou repartição de receitas tributárias**, de que tratam os artigos 157 a 162 da Constituição.<sup>141</sup> (grifo nosso).

Neste passo, objetivando equalizar a carga de obrigações prestacionais delineadas pela CFRB de 1988 e os meios materiais (aspecto financeiro) voltados à respectiva execução dessas, a atual ordem jurídica brasileira adotou algumas medidas que vão além da atribuição de competências tributárias aos entes federados, dentre elas o fortalecimento das transferências intergovernamentais obrigatórias e redistributivas dos Estados, Distrito federal e Municípios.<sup>142</sup>

Aliás, sendo a autonomia financeira requisito indispensável à existência de um Estado Federal, somente com a correta repartição de recursos entre os entes federados, conferindo acesso aos recursos necessários para fazer frente as suas despesas, é que de fato tal autonomia revela-se garantida.<sup>143</sup>

Nessa linha, o arquétipo de federalismo fiscal, delineado pela Constituição Federal de 1988, volta-se a um modelo de federalismo participativo ou

---

<<http://jus.com.br/revista/texto/13860/federalismo-fiscal-transferencias-intergovernamentais-constitu-cionais-e-desenvolvimento-regional/1>>. Acesso em: 30 jan. 2014, p. 2.

<sup>140</sup> BERCOVICCI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 149.

<sup>141</sup> DOMINGUES *et al.*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>142</sup> REZENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-15.

<sup>143</sup> José Maurício Conti conclui que, “sendo assim, na federação brasileira, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem ter recursos que sejam, ao mesmo tempo, *suficientes* para fazer frente a todas as despesas decorrentes dos encargos que lhe cabem, e obtidos de maneira *independente* das demais unidades da Federação.” (CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Reforma Tributária: utopia ou realidade?* In: SCHOEURI, Luís Eduardo (Coord.) **Direito Tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 908).

cooperativo<sup>144</sup> (também denominado de federalismo solidário<sup>145</sup> ou de integração<sup>146</sup>), no qual se verifica um pacto federativo que encontra-se calcado na cooperação entre os entes federados<sup>147</sup> e conduzido pelo primado da solidariedade federativa no intuito de se atingir o interesse comum, qual seja a implementação dos objetivos constitucionalmente prescritos.

Acerca do tema, Gilberto Bercovici pondera que:

As transferências intergovernamentais de recursos são um instrumento de redistribuição de renda, com fundamento nos princípios da igualdade e da solidariedade, não um subsídio ou uma forma de caridade entre os entes mais ricos para os mais pobres. **A existência de um sistema de compensação financeira entre os entes federados enquadra-se dentro dos esforços constantes de manutenção ou estabelecimento de um equilíbrio federal**, com o objetivo de evitar um grande distanciamento entre as regiões do mesmo país.<sup>148</sup> (grifo nosso).

Sendo assim, para os fins a que se propõe o presente estudo, cumpre-se analisar as formas por meio das quais se dá a repartição da receita tributária, mais especificamente no que toca aos entes municipais, visto que a política do ICMS Ecológica apesar de estabelecida pelos Estados da Federação repercute na redistribuição de ICMS pertencente a esses entes federativos. De modo que se faz indispensável a verificação da relevância das transferências intergovernamentais, especialmente quanto aos seus impactos nos municípios brasileiros.

<sup>144</sup> SCAFF, Fernando Facury. Aspectos Financeiros do Sistema de Organização Territorial do Brasil. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 112, n. janeiro, p. 16-31, 2005. p. 22.

<sup>145</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Guerra Fiscal, fomento e incentivo na Constituição Federal. In: SCHOEURI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio. **Direito Tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado**. São Paulo: Dialética, 1998. p. 277.

<sup>146</sup> DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972, p. 150.

<sup>147</sup> “Na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas”. (BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estados e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 152-153).

<sup>148</sup> BERCOVICI, *op. cit.*, p. 158

### 3.3 Transferências Intergovernamentais – Quadro dos entes municipais brasileiros

Um intrincado sistema de transferências intergovernamentais foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, instrumentos estes que sustentam até os dias atuais a trama complexa das relações entre as esferas governamentais no que toca à execução de serviços sociais básicos.<sup>149</sup>

Por tal sistema de transferências intergovernamentais, como já visto alicerçado em nome do “federalismo cooperativo”, tem-se que nem todo o valor arrecadado por um ente federado mediante o exercício da competência tributária (que lhe foi outorgada pela Constituição Federal) fica em seu cofre, uma vez que, há previsão constitucional de repartição do produto da arrecadação tributária<sup>150</sup> (partilha das receitas tributárias) entre as pessoas jurídicas de direito público interno. Desta forma, se objetiva promover uma divisão do ‘bolo tributário’ de forma equilibrada entre os diversos entes da federação.<sup>151</sup>

O legislador constituinte da Carta Política de 1988, nos artigos 157 a 159 firmou inúmeros tipos de transferências intergovernamentais, de natureza obrigatória (isto é, sem qualquer discricionariedade do ente arrecadador em optar por transferi-las ou não), da União para os Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios,

<sup>149</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005, p. 36.

<sup>150</sup> A expressão “produto da arrecadação” para efeito de repartição entre os entes federativos engloba não somente os ingressos efetivos decorrentes do pagamento de impostos em pecúnia, mas também outras modalidades de ingressos definitivos, incondicionais, previstos em lei ou na Constituição. Nesse sentido, destaca Matheus Carneiro Assunção “[...] a expressão “**produto da arrecadação**” não pode ser entendida de modo a restringir a partilha do resultado da receita tributária aos ingressos efetivos provenientes de pagamentos em pecúnia. A circunstância de não ser um crédito tributário extinto pela forma convencional (pagamento) não possui o caráter de inviabilizar a repartição constitucional de receitas tributárias. **Outras modalidades de extinção do crédito tributário, ainda que menos habituais, não podem ser desprezadas no cálculo da partilha de receitas entre os entes federados**, como a dação em pagamento de bens imóveis (art. 156, IX, do CTN) e as compensações (art. 156, II, do CTN). [...] Independentemente da forma de recebimento de créditos tributários, o fato (contábil ou financeiro) constituirá receita orçamentária, e deverá integrar o chamado “produto da arrecadação”, para os fins de repartição entre os entes federados, em conformidade com os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal. A expressão “produto da arrecadação”, em suma, compreende não apenas o montante oriundo de pagamentos de tributos realizados em dinheiro, mas também mediante quaisquer outras modalidades de ingressos definitivos, incondicionais, previstos em lei ou na Constituição.” (Grifo Nosso). (ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. O conteúdo do ‘produto da arrecadação’ na repartição das receitas tributárias. *Revista da PGFN*, v. 3, p. 101-114, 2013. p. 111).

<sup>151</sup> Não é outro o entendimento de Ricardo Lobo Torres que, do ponto de vista financeiro, sustenta que “[...] o poder tributário já nasce rigidamente limitado pela Constituição, sendo a partilha de receita um dos instrumentos mais eficientes para a garantia dos direitos fundamentais.” TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 358.

isso como forma de compensar a fragilidade econômico-financeira dos Estados e Municípios em relação à União<sup>152</sup>.

Nos termos do que preceitua o art. 157 da Constituição Federal cabem aos Estados-membros: (i) 100% do produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; e (ii) do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência residual.

Já o art. 158 da Constituição Federal, prescreve pertencer aos Municípios: (i) 100% do produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (ii) 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese de celebração de convênio com a União que estabeleça a competência para o mesmo fiscalizar e cobrar o referido imposto; (iii) 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e (iv) 25% 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, de acordo com os critérios estabelecidos nos incisos do parágrafo único do art. 158 da CFRB de 1988. Nesta última hipótese de transferência intergovernamental aos municípios é onde se assenta a base constitucional da política do ICMS Ecológico, conforme será estudado à frente.

O art. 159 da Constituição Federal, à seu turno, firma que a União entregará:

---

<sup>152</sup> Nas palavras de Gilberto Bercovici “A autonomia dos entes federados perante a União pode se transformar em farsa quando faltam os recursos necessários à sua manutenção. Conseqüentemente, num Estado Federal, a decorrência direta da repartição de competências é a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar os encargos e as rendas das unidades federadas. Além da discriminação rígida e tradicional das rendas por fontes, o Federalismo Cooperativo caracteriza-se por realizar a distribuição da receita pelo produto arrecadado, ou seja, a participação de entes federativos na receita dos outros entes. Desta maneira, para compensar a fragilidade econômico-financeira dos Estados e Municípios em relação à União, institui-se o mecanismo das transferências intergovernamentais da receita tributária, pela partilha de parcela das receitas arrecadadas pela União e Estados.” (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 91-92).

- a) 48% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (excluídas as parcelas mencionadas nos arts. 157, I, e 158, I da CRB de 1988) e sobre produtos industrializados, divididos nos seguintes percentuais (cujo cálculo compete ao Tribunal de Contas da União): (i) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (ii) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; (iii) 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer (Lei nº 7.827/1989); e (iv) 1% ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.<sup>153</sup>
- b) 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Cumpre salientar, que nos termos do parágrafo 2º do art. 159, o repasse para cada ente estadual não poderá ultrapassar 20% do montante total, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes. Tem-se ainda, que o parágrafo 3º, do art. 159, da CFRB de 1988, estabelece que os Estados deverão repassar aos Municípios 25% dos recursos supramencionados, isso em proporção idêntica à fixada pelo art. 158, parágrafo único, I e II da Constituição Federal.
- c) 29% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, parágrafo 4º, da Constituição Federal, para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação estabelecida pelo art. 177, parágrafo 4º, II, c, da CFRB de 1988.

Cumpre ressaltar, ademais, o previsto no art. 153, parágrafo 5º, I e II, da Constituição Federal, onde se prevê o repasse de 30% daquilo que for arrecadado a título de IOF/ouro (ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial), para o Estado (ou Distrito Federal ou Território) conforme a origem, e para os municípios de origem 70%.

Ao se analisar os referidos dispositivos legais, concernentes às transferências intergovernamentais de cunho obrigatório, pode-se constatar que dentre os entes federados que mais são beneficiados estão os Municípios brasileiros que são alvos

<sup>153</sup> Cumpre destacar, acerca dos 'Fundos Constitucionais', segundo Gilberto Bercovici que "No tocante à destinação de verbas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, a técnica utilizada na Constituição de 1988 é a da participação por expectativa ou participação em fundos. A vinculação a rendas tributárias e partilha de recursos por fundos públicos caracteriza-se pelo fato de as receitas ingressarem originalmente nesses fundos e serem distribuídas de acordo com critérios estabelecidos em lei (número de habitantes, produto interno bruto etc.) Assim, no Estado federal brasileiro, as entidades favorecidas com a participação em fundos públicos têm a expectativa de receber as verbas provenientes de determinado tributo, ficando a utilização correta do montante sujeita ao controle da União (Tribunal de Contas da União). A distribuição dos recursos aos entes beneficiados ocorre de maneira indireta, servindo o fundo como mecanismo contábil para cálculo e a entrega de verbas." (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 92).

de uma gama de repasses (tanto pela União, como pelos Estados)<sup>154</sup>. Esse tratamento “privilegiado” que é dispensado aos entes municipais volta-se a minimizar a fragilidade econômico-financeira que encontra-se presente nos mesmos.

Em termos federativos, a magnitude das transferências intergovernamentais justifica-se em razão da limitação da base tributária própria dos municípios, restrita ao patrimônio e às transações imobiliárias (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, e transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição –ITBI, respectivamente) e à parte do produto dos serviços (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza – ISS).

Em outros termos, tem-se que essa necessidade de transferências federais e estaduais se justifica, em regra, pelo baixo esforço fiscal, isto é, pela baixa arrecadação dos tributos próprios limitados a bens e serviços (essencialmente no que toca ao IPTU, ITBI, e ISS), havendo algumas exceções, a exemplo dos municípios populosos e capitais.

Nessa linha, os Municípios brasileiros apresentam uma grande dependência em relação às transferências intergovernamentais<sup>155</sup>. Funcionando estas, como verdadeiras compensações aos Municípios por não poderem tributar diretamente determinadas bases tributárias, as quais foram atribuídas à competência tributária dos demais entes federativos. Nesse sentido, vão as palavras de Marcos Mendes, Rogério Boueri Miranda e Fernando Blanco Cosio:

No caso dos governos municipais, a alta dependência de receitas de transferências é generalizada. Apenas os municípios mais populosos exibem receitas tributárias e outras receitas correntes um pouco mais significativas. Nos municípios com até 50 mil habitantes, que representam

---

<sup>154</sup> Cumprе ressaltar que os entes municipais recebem transferências intergovernamentais de duas esferas governamentais (Estado e União), ao passo que os Estados apenas da União.

<sup>155</sup> Inúmeros outros desdobramentos podem ocorrer em virtude desse tratamento fiscal dispensado aos Municípios brasileiros, como bem destacam Carlos Eduardo Gasparini e Fernando Andrés Blanco Cossio ao afirmarem que o expressivo volume de transferências intergovernamentais aos entes municipais “[...] geram distorções, como o estímulo à expansão excessiva do gasto, a execução de despesas de baixa qualidade e a inoperância das máquinas tributárias dos governos locais.” (GASPARINI, Carlos Eduardo; COSIO, Fernando Andrés Blanco. Transferências Intergovernamentais. In: Marcos Mendes. (Org.). **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 2006, p. 175-201).

88% do total de governos locais, a dependência em relação às transferências supera 80% da receita total.<sup>156</sup>

Nessa perspectiva, um relevante fator na caracterização do federalismo fiscal brasileiro diz respeito à ampliação da receita disponível dos municípios decorrente especialmente do sistema de transferências intergovernamentais federais e estaduais, além do aumento da sua arrecadação própria, que se opera de forma gradativa.<sup>157</sup>

Associado a tal situação, tem-se, ainda, que grande parte dos municípios brasileiros detém um elevado gasto público e uma minoria ainda possui uma relevante dívida pública, o que demonstra a dificuldade de promover o desenvolvimento local para estes entes.<sup>158</sup>

Uma vez instaurado esse quadro de desequilíbrio fiscal perpetrado no seio da nação brasileira<sup>159</sup>, a autonomia municipal em implementar políticas públicas encontra-se mitigada, haja vista a direta relação desta com as transferências intergovernamentais, tanto a nível federal como estadual<sup>160</sup>.

A partir dessa análise, dá-se a intrínseca relação entre o Direito (mais especificamente no que tange às normas constitucionais delineadoras do federalismo fiscal brasileiro) e a implementação de políticas públicas, dado que

<sup>156</sup> MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Textos para Discussão nº 40. Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. p. 26.

<sup>157</sup> PAMPLONA, 2009, p. 34.

<sup>158</sup> “Os dados do IBGE referentes às receitas e às despesas das entidades federativas, no período de 2001 a 2002, demonstram que a União manteve sua receita tributária elevada, acima dos gastos públicos, apesar do aumento das transferências para os estados e os municípios; os municípios apesar de receberem na década de 2000 elevada receita proveniente das transferências e terem aumentado a arrecadação própria bruta, conforme exposto alhures, eles possuem uma despesa pública alta, o que interfere na sua capacidade de oferta de bens e serviços públicos e, por conseguinte, no seu desenvolvimento.” (PAMPLONA, *op. cit.*, p. 35).

<sup>159</sup> Por oportuno, salientamos os apontamentos de Fernando Facury Scaff: “[...] pode-se afirmar ser a federação brasileira fortemente centralizada na União, que cumpre um papel de tutor dos Estados e Municípios no âmbito financeiro, fiscalizando suas contas e limitando sua capacidade de dispor de suas receitas. Isto acaba por trazer fortes implicações políticas, uma vez que Estados e Municípios passam a depender das transferências voluntárias da União, **à margem do equilíbrio imaginado pela política de federalismo fiscal implantada pela Constituição.**” (grifo nosso). (SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. **Boletim de Ciências Econômicas** (Coimbra), Coimbra, v. 1, p. 3-32, 2004. p. 21).

<sup>160</sup> “Apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima.” (TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: Bahia, 2002. p. 6).

estas traduzem os meios necessários para alcançar os valores estabelecidos pelos Princípios Jurídicos que vinculam finalidades a serem alcançadas por toda sociedade.<sup>161</sup>

Frente a tal situação, desponta a relevância do estudo ora desenvolvido, pois possui por objeto de análise parcela da transferência intergovernamental referente ao ICMS que pertence aos Municípios de cada Estado, que revela-se de fundamental importância no que concerne ao potencial dos entes municipais na promoção de políticas públicas e seus reflexos no campo do desenvolvimento social.

Inserido nesse contexto encontra-se o “ICMS Ecológico”<sup>162</sup>, que se coloca enquanto política orçamentária capaz de interferir no desenvolvimento dos municípios brasileiros.

Passa-se então, no capítulo que segue, à análise, mais detida, da política pública do ICMS Ecológico, verificando a sua estruturação e características, bem como, as suas implicações em termos de promoção do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>161</sup> SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C.. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 724-748. p. 731.

<sup>162</sup> A nomenclatura atribuída a este instituto é dotada de certa impropriedade, ao passo que não se trata propriamente de enquadrar a figura tributária (ICMS) na questão ambiental, mas sim os recursos provenientes deste imposto através de um mecanismo de federalismo fiscal delineado pela Constituição Federal. Nesse sentido, dentre outros autores, destaca José Marcos Domingues de Oliveira “Embora assim denominado, o ICMS Ecológico não configura instituto jurídico-tributário, mas de Direito Financeiro, na medida em que atina com a distribuição de recursos públicos. Como dissemos, complementa o sistema tributário de financiamento intrafederativo, estruturado em competências tributárias, mas não se confunde com ele.” (OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 1, p. 36-37).

## 4 ICMS ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA DESENVOLVIMENTISTA

Tendo como ponto de partida os princípios fundamentais instituídos pela Constituição Federal, por uma interpretação sistemática da estrutura normativa nacional, se impõe a observação de todos os objetivos firmados por ela, além de assegurar a sua satisfação através de normas infraconstitucionais, bem como das orientações políticas traçadas pelos poderes públicos (a nível federal, estadual e municipal).<sup>163</sup> Nesta esteira, Marco Aurélio Greco aduz que:

A CF/88, ao instituir um efetivo estado Democrático de Direito – vale dizer, ao consagrar concomitantemente valores protetivos e modificadores do perfil da sociedade e prestigiar valores e finalidades sociais a alcançar –, faz com que a tributação passe a ser um poder juridicizado pela Constituição, que deve ser exercido em função e sintonia com os objetivos que a própria sociedade elevou à dignidade constitucional.<sup>164</sup>

Em vista disso, ponderando o papel de promotor do desenvolvimento social ocupado pelo Estado, o poder de tributar conferido aos entes federativos<sup>165</sup> e as estratégias balizadas pelo texto constitucional, relacionadas a mecanismos financeiros afetos a esse objetivo, procurar-se-á examinar a política pública do ICMS Ecológico.

Nessa linha, a atenção deste capítulo se volta para a aferição do ICMS Ecológico enquanto política pública desenvolvimentista, buscando analisar dentro de suas características e peculiaridades se de fato coloca-se apto a realizar tal fim.

### 4.1 Do ICMS: aspectos gerais

Antes de adentrar, propriamente, na análise da política pública do ICMS Ecológico faz-se oportuno uma breve exposição acerca da importância exercida pelo Imposto Sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) neste contexto.

<sup>163</sup> TUPIASSU, L. V. C. **Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. v. 1, p. 189-190.

<sup>164</sup> GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 177.

<sup>165</sup> Nas lições de Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin o poder de tributar, na práxis da atualidade, “[...] reveste-se da possibilidade de legislar em matéria tributária conforme as competências constitucionalmente conferidas, as quais devem ser obviamente exercidas em consonância com os valores retores do ordenamento jurídico, integrando-se sistematicamente aos princípios constitucionais.” (TUPIASSU, *op. cit.*, p. 101).

Há muitos séculos existem impostos sobre venda e circulação de mercadorias, porém, apenas em 1921 ocorreu a sua implantação no Brasil, quando se criou o Imposto sobre Vendas Mercantis.<sup>166</sup>

Durante o governo do Presidente Castelo Branco (1964 – 1967), mais precisamente com o Programa de Ação Econômica do Governo, se reformulou o Sistema Tributário Nacional e foi criado o Imposto sobre a circulação de Mercadorias – ICM.<sup>167</sup>

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ICM passou a incorporar novas bases de incidência, passando, então, a ser denominado ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços), em vigor atualmente<sup>168</sup>.

A sigla “ICMS” traz consigo pelo menos cinco núcleos distintos de incidência, possuidores, cada qual, de hipóteses de incidência e bases de cálculo diferentes. Segundo Roque Antonio Carrazza, são eles:

a) o imposto sobre operações mercantis (operações relativas à circulação de mercadorias), que, de algum modo, compreende o que nasce na entrada, na Unidade Federada, de mercadorias importadas do exterior; b) o imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; c) o imposto sobre serviços de comunicação; d) o imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica; e e) o imposto sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais.<sup>169</sup>

No art. 155, II, da Constituição Federal de 1988<sup>170</sup> fica estabelecido aos Estados a competência para instituição do ICMS, competindo a estes a sua arrecadação e fiscalização.<sup>171</sup>

O ICMS, enquanto imposto, é tido por não vinculado, isto é, revela-se exigível independente de qualquer atividade fiscal específica relativa ao contribuinte<sup>172</sup>. É

<sup>166</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução a ciências das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 46.

<sup>167</sup> HEMPEL, Wilca Barbosa. A importância do ICMS - Ecológico para a sustentabilidade no Estado do Ceará. 2008. **Revista eletrônica do PRODEMA. REDE**, Fortaleza, n.1, p. 97-113, jun. 2008, p. 104.

<sup>168</sup> LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. 2002. 206 f. Tese (Doutorado) - Ciências florestais - área de Concentração: Economia e Política Florestal, do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002, p. 48.

<sup>169</sup> CARRAZZA JUNIOR, Roque Antônio. **ICMS**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 37.

<sup>170</sup> Art.155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços e transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

<sup>171</sup> Importante frisar que, consoante art. 147 da Constituição Federal, a União também poderá instituir tal imposto nos Territórios.

agregado ao valor de venda dos bens e prestação de serviços de transporte e comunicação. Ademais, possui característica eminentemente fiscal e uma de suas utilidades é custear despesas públicas, mas em casos específicos é utilizado para outros objetivos, de natureza extrafiscal.

Tal imposto desponta enquanto o tributo de maior arrecadação nacional, representando, em 2012, cerca de 20,8% de toda a receita tributária brasileira<sup>173</sup>. Representando no âmbito dos Estados brasileiros o tributo detentor de maior arrecadação<sup>174</sup>, perfazendo, no mais das vezes, acima de 90% das receitas tributárias dos Estados.<sup>175</sup>

Desta feita, em vista de tamanho potencial de arrecadação, quaisquer alterações realizadas nos repasses de ICMS aos municípios interferem potencialmente no desenvolvimento destes.

#### 4.2 Fundamentos constitucionais do ICMS Ecológico

A Constituição Federal, em seu art. 158<sup>176</sup>, fixa quais receitas tributárias arrecadadas pelos demais entes da federação são pertencentes aos municípios. Dentre tais verbas, tem-se 25% da arrecadação estadual relativa ao ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços).

---

<sup>172</sup> A espécie tributária “imposto”, conforme disposto no art. 145, I da CF, não é vinculado a qualquer atuação do Estado, ou seja, não se exige que o Poder Público desenvolva qualquer atividade específica em relação ao contribuinte, sendo o fato gerador que motiva a cobrança do imposto previsto na lei. Neste mesmo sentido prevê o art. 16 do Código Tributário Nacional.

<sup>173</sup> SANTANA, I. C. **Carga Tributária no Brasil 2012**. Brasília: Receita Federal, 2013, p. 10.

<sup>174</sup> ARTECHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: Problemas de Coordenação e Autonomia. São Paulo: em Perspectiva, 2004, p. 4.

<sup>175</sup> LOUREIRO, 2002, p. 48.

<sup>176</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

- I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4.º, III; III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; **IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.** Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: **I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.** (grifo nosso)

O art. 158 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, fixa, ainda, critérios para a distribuição da quota-parte de ICMS (25% do total da arrecadação estadual de ICMS) imputada aos municípios entre os mesmos. Segundo tais critérios, tem-se que 75% da parcela de ICMS pertencentes aos municípios devem ser repassados levando em consideração o valor adicionado fiscal das operações realizadas por cada ente municipal<sup>177</sup>. E, os outros 25% restantes devem ser distribuídos de acordo com critérios fixados em lei Estadual.

Nota-se, nos termos dispostos pelo mandamento constitucional, que a lógica de repartição das receitas do ICMS é norteada pelo tratamento mais benéfico dispensado aos municípios que mais produzem. Isto porque da quota-parte cabível aos Municípios 75% são repassados considerando o valor fiscal adicionado, que é justamente um critério de medição econômica, decorrente, em síntese, da diferença entre notas fiscais de vendas e notas fiscais de compra do município<sup>178</sup>. De modo que, aqueles Municípios capazes de gerar maiores receitas tributárias provenientes da circulação de mercadorias, corresponderão àqueles que farão jus a maior parcela na distribuição do ICMS entre os entes municipais<sup>179</sup>.

No entanto, o legislador constituinte deixa a cargo dos Estados Federados a definição dos critérios de repasse de cerca de ¼ do valor cabível aos Municípios, no que tange ao repasse de ICMS.

Em linhas gerais, tem-se, então, no que tange ao rateio de ICMS, que a Constituição Federal, no art. 158, determina que 75% do montante arrecadado destina-se ao próprio Estado e 25% a seus municípios. Os 25%, que cabe aos Municípios é redividido e deve ser distribuído obedecendo a dois critérios: 75% com

---

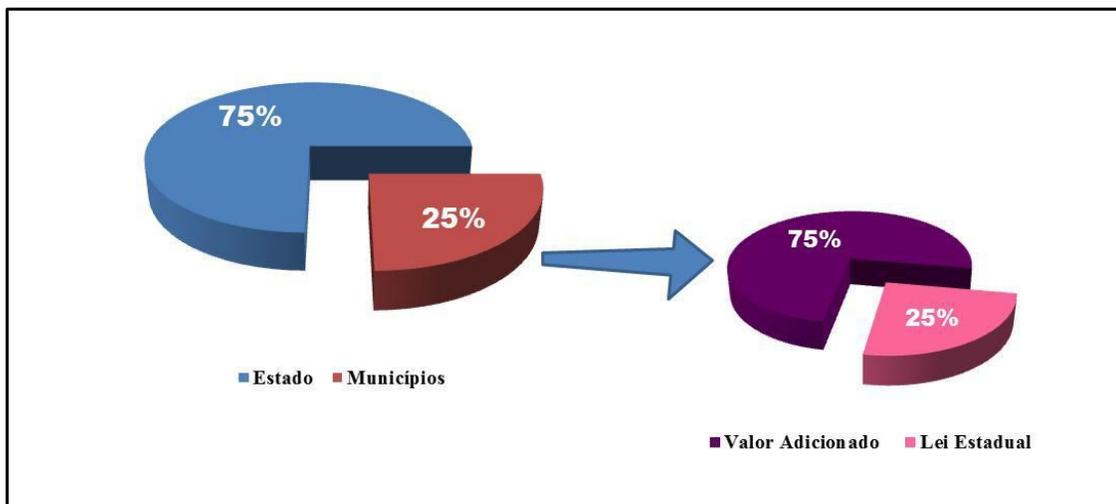
<sup>177</sup> Lise Tupiassu-Merlin e Lilian Mendes Haber destacam que “A Constituição define, então, um critério de medição econômica, simplificada decorrente da diferença entre as notas fiscais de venda e as notas fiscais de compra do município. Nos termos dispostos pelo mandamento constitucional, portanto, a lógica de repartição das receitas do ICMS privilegia os Municípios que mais produzem, ou seja, os mais desenvolvidos economicamente, capazes de gerar maiores receitas tributárias provenientes da circulação de mercadorias e serviços. (TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. *et al.* **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 297).

<sup>178</sup> Os detalhes sobre o cálculo do Valor Adicionado Fiscal encontram-se nos parágrafos do Art. 3º, da Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de Janeiro de 1990.

<sup>179</sup> SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C.. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 724-748, p. 733.

base no critério *Valor Adicionado* e 25% com base em critérios dispostos em lei estadual específica, conforme segue no gráfico<sup>180</sup> abaixo:

**Gráfico 1 - Rateio do ICMS**



Fonte: Constituição Federal da República Federativa do Brasil, art. 158.

Essa faculdade conferida aos Estados de fixarem critérios para repasse de 25% do valor cabível aos Municípios configura-se o aporte legal para a constituição do ICMS Ecológico. Ademais, por meio de tal faculdade, permite-se que a administração estadual interfira, ainda que sutilmente, no processo de desenvolvimento dos entes municipais, observado que os critérios de repasse de verbas acabam por exercer influência direta sobre as políticas públicas adotadas, de tal forma, que se bem planejados, podem constituir-se um amplo fator de indução econômica.<sup>181</sup>

O ICMS Ecológico foi implementado, originariamente, através da Lei Estadual nº 9.491, da Lei Complementar nº 59 e do Decreto Estadual no 974/91, no Estado do Paraná, em 1991, tendo sua origem “relacionada à busca de alternativas para o financiamento público em municípios cujas restrições ao uso do solo são fortes

<sup>180</sup> FERREIRA, Ynis Cristine de Santana Martins Lino. **ICMS Ecológico no Estado do Pará: possibilidades e limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém: 2011, p. 28.

<sup>181</sup> TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 297.

empecilhos ao desenvolvimento de atividades econômicas clássicas”<sup>182</sup>. Hodiernamente, encontra-se presente em 17 Estados da Federação.<sup>183</sup>

A implantação do ICMS Ecológico não requer complexas modificações legislativas no âmbito dos Estados brasileiros. Em regra, para concretização dessa política, exige-se tão somente lei estadual, uma vez que os fundamentos que a alicerçam já se encontram previstos na Constituição Federal, e também em muitas constituições Estaduais.<sup>184</sup>

Ademais, milita em favor do ICMS Ecológico o aspecto relativo ao custo desta política, que é zero para o contribuinte<sup>185</sup>, uma vez que não se trata de um novo tributo. Conforme anteriormente mencionado, tal política trata da repartição dos recursos financeiros provenientes do ICMS pelos Estados aos seus municípios, valendo-se para tanto da fixação de critérios em lei estadual. Representa, assim, uma clara intervenção positiva do Estado, a partir de um fator de regulação não coercitiva.<sup>186</sup>

Voltando os olhares para o Estado do Pará, tem-se que somente no ano de 2012, com relação às receitas de arrecadação própria do Estado, se alcançou um volume de recursos nominal de R\$9,017 bilhões, onde somente a arrecadação de

---

<sup>182</sup> SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C.. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, v., p. 724-748, p. 735.

<sup>183</sup> Pioneiramente, o instituto foi concebido no Estado do Paraná, em 1991, e atualmente encontra-se implantado também em outros 16 Estados, quais sejam: Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Pernambuco, Piauí, Paraíba, Acre, Amapá, Rondônia, Tocantins e, recentemente, no ano de 2012, no Estado do Pará.

<sup>184</sup> Como é o caso da Constituição do Estado do Pará, a qual prevê desde a sua origem, em 1989, em seu art. 225, §2º, a concessão de tratamento especial aos Municípios que tenham parte de seus territórios integrando unidades de conservação ambiental, quanto ao crédito das parcelas da receita referenciada no artigo 158, IV e parágrafo único, II, da Constituição Federal, sem prejuízo de outras receitas, na forma da lei.

<sup>185</sup> LOUREIRO, Wilson. ICMS ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, Fernando C. P.; LEME, Taciana N. (Coord.). **Fontes de recursos financeiros para gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais**. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008, p. 5.

<sup>186</sup> Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin, nesta mesma linha, reconhecem o caráter intervencionista inato ao ICMS Ecológico: “Note-se que a política do ICMS Ecológico representa uma clara intervenção positiva do Estado, como um fator de regulação não coercitiva, através da utilização de uma forma de subsídio, tal como um incentivo fiscal intergovernamental.” (SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C.. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, v., p. 724-748, p. 735).

ICMS contribuiu com um montante de R\$6,669 bilhões<sup>187</sup>. Destacando-se este imposto como principal componente da receita estadual.

Nessa linha, para se demonstrar a magnitude do que representa a transferência constitucional relativa à parcela do produto da arrecadação do ICMS aos municípios brasileiros, em especial no Estado Pará, destaca-se que no ano de 2012, considerando as transferências constitucionais aos municípios paraenses, verificou-se que a quota-parte de ICMS pertencente a tais entes (equivalente a 25% do produto da arrecadação do ICMS) representou cerca de R\$1,777 bilhões de reais. Conforme demonstra a Tabela<sup>188</sup> abaixo:

**Tabela 1- Transferências Constitucionais aos Municípios Paraenses**

ITENS	VALORES	BASE CÁLCULO	CONSTITUCIONAL	VALOR	DIFERENÇA
	ARRECADADOS			TRANSFERIDO	
ICMS (deduzidas as restituições)	6.668.754.498,80				
MULTA E JUROS DE MORA ICMS	23.603.917,47				
DÍVIDA ATIVA ICMS	376.635.293,79				
MULT.E JRS DIV.ATIV DO ICMS	15.995.838,87				
<b>TOTAL ICMS</b>	<b>7.084.989.548,93</b>	<b>7.084.989.548,93</b>	<b>1.771.247.387,23</b>	<b>1.771.247.387,23</b>	<b>0,00</b>
IPVA (deduzidas as restituições)	322.491.909,35				
MULTA E JUROS DE MORA IPVA	1.037.847,10				
DÍVIDA ATIVA IPVA	1.261.907,77				
MULT.E JRS DIV.ATIV DO IPVA	435.122,82				
<b>TOTAL IPVA</b>	<b>325.226.787,04</b>	<b>325.226.787,04</b>	<b>162.613.393,52</b>	<b>162.613.393,52</b>	<b>0,00</b>
COTA PARTE IPI CORREN	273.004.145,79				
<b>TOTAL IPI</b>	<b>273.004.145,79</b>	<b>273.004.145,79</b>	<b>68.251.036,45</b>	<b>68.251.036,45</b>	<b>0,00</b>
COTA PARTE DA CIDE	35.251.852,44				
<b>TOTAL CIDE</b>	<b>35.251.852,44</b>	<b>35.251.852,44</b>	<b>8.812.963,11</b>	<b>8.812.963,11</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7.718.472.334,20</b>	<b>7.718.472.334,20</b>	<b>2.010.924.780,31</b>	<b>2.010.924.780,31</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2012.

Dessa forma, por meio do ICMS Ecológico os Estados visam conciliar os ditames constitucionais de modo a também incentivarem a conservação dos recursos naturais e, assim, de alguma forma conter a lógica predatória fomentada pelo arquétipo constitucional de repartição do produto da arrecadação do ICMS entre os municípios. Isto porque, aqueles municípios mais populosos ou que geram maior circulação de mercadorias são os que possuem, em seu território, maiores condições de desenvolver atividades economicamente produtivas, que em regra

<sup>187</sup> PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanço Geral do Estado 2012**. Belém: SEFA, 2013. 413 p., v. 1, p. 170. Disponível em: <[http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/\\_Balancos2012/BGE-2012-Volume-I.pdf](http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2012/BGE-2012-Volume-I.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>188</sup> PARÁ, 2013, p. 184.

resultam em externalidades negativas em relação aos bens ambientais. Neste sentido, são as palavras de Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin:

[...] no raciocínio da repartição de receitas do ICMS, verificamos que os municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental são aquilatados com maior quantidade de repasses financeiros, pois têm mais possibilidade de gerar receitas em função da circulação de mercadorias. Por outro lado, aqueles que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural, trazendo externalidades positivas que beneficiam a todos, têm restrições em sua capacidade de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, recebem menos repasses financeiros por contarem com uma menor circulação de mercadorias e serviços. Esta lógica necessariamente deve ser alterada, pois não dá conta da dinâmica da realidade e, principalmente, não se conforma com a proteção constitucional conferida ao meio ambiente [...].<sup>189</sup>

O ICMS Ecológico coloca-se, portanto, enquanto um instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico-ambiental (política pública orçamentária) voltado a encurtar a distância entre o desenvolvimento econômico dos entes municipais e a preservação do meio ambiente.

#### 4.3 O ICMS Ecológico: política pública desenvolvimentista

Os Estados brasileiros, ao adotarem o ICMS Ecológico, desenvolvem a seu turno uma gama de legislações o regulamentando e estabelecendo diferentes critérios para repartição de receitas, tendo em vista que cada Estado da Federação possui demandas específicas.<sup>190</sup>

De modo que, apesar de surgido sob uma égide compensatória, beneficiando os municípios dotados de Unidades de Conservação e de Mananciais Hídricos, com a propagação da política pelos Estados da federação, passou-se paulatinamente a se reconhecer um importante viés incentivador, inato aos critérios estabelecidos para repasse, o que resultou em uma propagação de diferentes critérios, afetos tanto a seara ambiental como também social.

<sup>189</sup> SCAFF; TUPIASSU, 2005, p. 734.

<sup>190</sup> Neste sentido, seguem as palavras de Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin: "Conforme comumente ocorre, através dos debates estaduais são estabelecidos diversos critérios de mensuração do valor a ser recebido a título de repasse financeiro, sempre levando em conta as peculiaridades naturais de cada região. **Daí porque cada um dos Estados que se utilizam do sistema estabelece diferentes montantes a serem repartidos segundo a apreciação de diferentes aspectos ecológicos-sociais.**" (grifo nosso). (SCAFF; TUPIASSU, 2005, p. 735).

Desta feita, os critérios definidos nas legislações estaduais relativas ao ICMS Ecológico tendem a variar entre ambientais, que são voltados à preservação do meio ambiente (como criação de Unidades de Conservação; Controles de queimadas; Mananciais de Abastecimento; Política municipal de meio ambiente, etc.), e sociais (como Gastos com saúde; avaliação dos alunos por programa de avaliação da aprendizagem; taxa de cobertura vacinal, etc.)<sup>191</sup>, dando origem aos chamados *critérios socioambientais*.

Os dados fáticos fornecem subsídio para a fixação dos valores de repasse relativos à quota-parte de ICMS pertinente aos municípios, considerando-se, para tanto, os critérios estabelecidos. A partir dos dados fáticos, se torna possível aferir o *quantum* devido a cada ente municipal a partir do enquadramento/adimplemento dos critérios estabelecidos em Lei Estadual<sup>192</sup>. Sendo que, nesta aferição, os critérios podem estar associados a aspectos quantitativos e/ou qualitativos.<sup>193</sup>

Através da implementação do ICMS Ecológico opera-se, então, uma nova lógica de distribuição da receita de ICMS aos municípios<sup>194</sup>, que passam a ser recompensados pela adequação aos critérios estabelecidos.

Essa multiplicação (ou ainda, diversidade) dos critérios de repasse, adotada por inúmeros Estados brasileiros, gera uma interferência positiva em vários pontos críticos relacionados ao desenvolvimento e à sustentabilidade das condições de vida das populações, trazendo benefícios à gestão ambiental como um todo. Além deste

---

<sup>191</sup> Pode-se citar dentre vários o caso do ICMS Ecológico implantado em Minas Gerais, cuja Lei Estadual nº 12.040/1995 estabelece que a repartição do valor referente ao ICMS Ecológico se dará com base não somente em critérios ambientais (voltado à preservação ambiental), mas também outros critérios relacionados à educação, saúde, esportes, patrimônio cultural, turismo, municípios sedes de estabelecimentos penitenciários, municípios mineradores, etc.; o caso do ICMS Ecológico de Pernambuco, instituído pela Lei 11.899/2000, por incluir tanto critérios ecológicos de rateio-destino de resíduos sólidos e unidades de conservação, quanto critérios sociais – saúde e educação. etc.

<sup>192</sup> TUPIASSU, L. V. C.. **Tributação Ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, v. 1. p. 197.

<sup>193</sup> Ao definir os critérios, relativos ao ICMS Ecológico, os Estados adotam critérios quantitativos ou qualitativos, sendo que algumas legislações estaduais adotam ambos. Os critérios qualitativos, como a própria nomenclatura indica levam em consideração a aspectos relacionados a perfeição técnica na execução/adimplemento do critério estabelecido, como no caso de critérios relacionados à qualidade da conservação ambiental de uma área de proteção. Enquanto que, os critérios quantitativos ponderam tão somente aspectos materiais relacionados à mensuração do critério firmado, como por exemplo a superfície da área protegida na relação à superfície total do município onde estiver contida.

<sup>194</sup> FERREIRA, Ynis Cristine de Santana Martins Lino. **ICMS Ecológico no Estado do Pará: possibilidades e Limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém: 2011, p.33.

aspecto, tem-se ainda que uma maior gama de critérios de repasse propicia aos municípios uma elevação na possibilidade de participar (ou majorar seus repasses) na divisão da quota-parte de ICMS, isso porque caso não tenham condições de se adequar ao(s) eventual(is) critério(s) ambiental(is), podem investir em melhorias sociais para obter maiores repasses.

Por outro lado, importa ressaltar que a pulverização de critérios (isto é, a fixação de muitos critérios) pode implicar atribuição de baixos percentuais de repasse destinados a cada um deles, o que conseqüentemente representa uma ameaça à efetividade do ICMS Ecológico, haja vista que o viés incentivador desta política passa a ser comprometido.

Por essa razão, faz-se necessário identificar qual a disposição de critérios relativos ao ICMS Ecológico que mais se aproxima da promoção do desenvolvimento no âmbito dos entes municipais. Sendo este o escopo do presente estudo, mais especificamente no tocante aos municípios do Estado do Pará.

O ICMS Ecológico constitui-se, assim, um instrumento econômico de compensação fiscal, que tem se revelado de extrema relevância no que toca à concretização dos objetivos fixados pela Constituição Federal, especialmente quanto à promoção da justiça fiscal, ao passo que interfere na conduta voluntária dos municípios que objetivam a elevação de suas receitas, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida para suas populações.<sup>195</sup>

Sobressai, neste contexto, a interferência direta imprimida pela administração estadual no desenvolvimento dos municípios, haja vista a influência exercida pelos critérios de repasse, nas políticas públicas adotadas, podendo, se bem planejados, constituir-se um amplo fator de indução econômica<sup>196</sup>, o que torna o ICMS Ecológico sobremaneira relevante no que toca ao desenvolvimento dos entes municipais.

Nesta mesma trilha, Fernando Facury Scaff e Lise Tupiassu-Merlin pontuam que:

A transferência, segundo critérios ecológicos, de parcela do ICMS pertencente aos municípios representa um verdadeiro redimensionamento de valores, nos dois sentidos que o termo pode adquirir. De um lado, porque

<sup>195</sup>SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 724-748. p. 735.

<sup>196</sup>TUPIASSU, L. V. C.. Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, v. 1. p. 191.

tal política realmente altera o montante de verbas orçamentárias a ser recebido por cada município, beneficiando os que contribuem com a melhoria da qualidade de vida da população. Por outro lado, e principalmente, porque a implementação de tal política resulta, naturalmente, numa nova forma de compreender os valores que pautam o desenvolvimento local. Doravante não apenas a implementação de indústrias poluentes traz ganhos financeiros para os municípios; a preservação de áreas verdes, a construção de redes de esgoto, escolas e hospitais também passam a ser sinônimo de aumento de receita e desenvolvimento.<sup>197</sup>

Isto posto, conforme mencionado anteriormente, torna-se claro que o ICMS Ecológico firma-se por duas funções primordiais: a compensatória e a incentivadora.<sup>198</sup>

A função compensatória volta-se a beneficiar os municípios que sofrem limitações no que toca ao gerenciamento de parte de seus territórios, em função da existência de áreas com restrições de uso (como Unidades de Conservação). Isso se justifica em razão destas restrições implicarem em uma redução na possibilidade de exploração de atividades econômicas naqueles espaços, como comércio, indústria e serviços, que em última análise acabam por interferir inclusive no repasse de ICMS, especificamente no que toca ao critério valor adicionado.<sup>199</sup>

Já a função incentivadora atua enquanto um estímulo aos Municípios, despertando nestes o interesse em criar ou ampliar áreas de conservação, ou atender a outros critérios relevantes para a repartição do ICMS que tenham sido definidos pelos Estados em suas legislações atinentes ao ICMS Ecológico.

Dessa forma, o ICMS Ecológico se apresenta como um forte instrumento econômico de incentivo fiscal, possuindo, além do objetivo de estimular e viabilizar a

<sup>197</sup> SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, H. T. (Org.) **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 746.

<sup>198</sup> Destaca Wilson Loureiro que: "Nascido sob a égide da compensação, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se em mecanismo de incentivo à conservação ambiental, o que mais o caracteriza, representando uma promissora alternativa na composição dos instrumentos de política pública para a conservação ambiental no Brasil". (LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. 2002. 206 f. Tese (Doutorado) - Ciências florestais - área de Concentração: Economia e Política Florestal, do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002. p. 53).

<sup>199</sup> Como bem destacam Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu-Merlin: "Necessário se fez aos Estados conciliarem os ditames constitucionais de modo a também incentivarem a conservação dos recursos naturais, proporcionando, ao menos, algum meio de compensação financeira aos municípios que sofrem limitações de ordem física para o desenvolvimento produtivo, em razão de seu comprometimento territorial com áreas ambientalmente protegidas." (SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, H. T. (Org.) **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 727).

preservação ambiental prevista na Constituição Brasileira<sup>200</sup>, o de promover a justiça fiscal, isto é, influenciar nas ações voluntárias dos municípios na busca de melhorias da qualidade de vida das populações, por meio do aumento da receita.<sup>201</sup>

Nessa linha, o ICMS Ecológico almeja propriamente atingir dois objetivos centrais: o primeiro é compensar os municípios com áreas protegidas, já que estão impedidos de utilizá-las para atividades econômicas convencionais. O segundo consiste em estimular a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável dos municípios, por intermédio da promoção do equilíbrio ecológico, equidade social e desenvolvimento econômico.<sup>202</sup>

Perfaz-se, então, tal política pública um instrumento apto à promoção do desenvolvimento, uma vez instituído de acordo com as prioridades que são inerentes a cada Estado da Federação em nível ambiental e até mesmo social.

---

<sup>200</sup>Constituição Federal Brasileira, “Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

<sup>201</sup>TUPIASSU, L. V. C. **Tributação Ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

<sup>202</sup>MENDES, Paulo Sérgio Abreu. **O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº 322/1996 como instrumento de política pública ambiental no Estado do Amapá**. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Amapá, 2009.

## **SEGUNDA PARTE – POSSÍVEIS REFLEXOS DO ICMS ECOLÓGICO NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

A Segunda Parte do presente estudo se propõe a realizar uma análise comparativa entre os critérios definidos em algumas legislações de ICMS Ecológico existentes no Brasil, com a realidade da política paraense, especialmente naquilo que se refere às dimensões do desenvolvimento, voltando-se a verificar, dentro das limitações de dados existentes, se é possível identificar, ainda que de forma presuntiva, alguma correlação entre os critérios estabelecidos (e respectivos percentuais de redistribuição atribuídos a cada um deles) com alterações positivas ou negativas nas três dimensões do desenvolvimento trazidas por este estudo, econômica, social e ambiental.

Tal análise comparativa possui por escopo fornecer aparato fático capaz de subsidiar uma apuração mais precisa da política do ICMS Ecológico paraense, a qual se limitou a adotar apenas critérios na dimensão ambiental do desenvolvimento. Essa análise visa testar a hipótese que se investiga, isto é, aferir se esta opção da legislação paraense compromete o desenvolvimento na medida em que, restringe a potencialidade da política em alcançar as demais dimensões do desenvolvimento (social e econômica), ou, pelo contrário, se realmente a eleição de uma única dimensão do desenvolvimento revelou-se necessária para conferir efetividade à política pública em ao menos uma de suas dimensões, tendo em vista que, a pulverização de inúmeros critérios de repartição poderia vir a representar uma ineficiência em todos (pelo baixo estímulo fornecido a nível de repasse de ICMS).

Para tanto, far-se-á uma análise no âmbito de cada uma das dimensões do desenvolvimento em Estados brasileiros que se valham de critérios relativos a cada uma delas, buscando-se aferir se a definição de critérios em tais áreas veio a contribuir de alguma forma no desenvolvimento imprimido aos Municípios destes Estados nas respectivas dimensões.

## 5 ESTRUTURA METODOLÓGICA DE ANÁLISE

### 5.1 Espécies de Critérios objeto de análise

Para aferição das dimensões do desenvolvimento (econômica, social e ambiental), esta análise irá adotar como aspectos definidores da dimensão econômica dados relativos à renda, quanto à dimensão social dados relacionados à saúde e educação, e na dimensão ambiental índices referentes ao desmatamento.

Neste sentido, para viabilizar a análise proposta, operou-se uma divisão metodológica das espécies de critérios possíveis de serem adotados nas legislações estaduais acerca do ICMS Ecológico.

Como já mencionado, a política em si do ICMS Ecológico consiste na utilização de critérios de repasse voltados a influir nas áreas sociais ou ambientais. No entanto, no bojo dos 25% que são passíveis de disposição por leis estaduais, por via das vezes, são empregados critérios outros que não estão associados a estas vertentes (social ou ambiental), mas tão somente distributiva, o que se convencionou chamar por este estudo de “critérios distributivos”.

De modo que, no intuito de prestigiar na análise realizada também os possíveis efeitos destes critérios (de viés distributivo) que atuam concomitantemente aos demais, se realizou uma classificação metodológica dos possíveis critérios componentes das legislações estaduais que tratam do ICMS Ecológico, definindo-se as seguintes espécies: critérios distributivos, critérios sociais e ambientais.

Consideram-se critérios distributivos aqueles que estejam mais diretamente associados com a distribuição do ICMS aos municípios, sem que necessariamente se exija destes uma contrapartida, de modo tal, que se estabeleça um nexo causal mais aproximado com a melhora das finanças municipais, e em segundo plano com a distribuição de renda.

Destaque-se, que não há como se estabelecer a partir desse tipo de critério, distributivo, uma relação direta com a distribuição de renda, haja vista que o recebimento de uma quantidade maior de repasses aos municípios não será necessariamente traduzido em um aumento na renda de seus habitantes. Contudo, uma vez que tais critérios interferem nas finanças municipais, em decorrência desse fato serão presumidos possíveis reflexos relativos à renda, dimensão econômica.

A seu turno os critérios sociais são todos aqueles critérios estabelecidos pelas legislações estaduais que vinculam determinado percentual de repasse de ICMS a condutas (em regra positivas) por parte dos entes municipais voltadas a melhorar a qualidade da educação e da saúde.

E, por último, os critérios ambientais serão todos aqueles que condicionem o repasse de determinado percentual de ICMS aos municípios que se adéquem a determinadas condições impostas, ou implementem políticas públicas, destinadas a promover a preservação do meio ambiente.

Estabelece-se, assim, classificação em três espécies possíveis de critérios, conforme expõe o quadro abaixo:

**Quadro 1 -Divisão metodológica dos tipos de critérios possíveis de serem adotados nas legislações estaduais acerca do ICMS Ecológico**

<b>Espécies de Critérios</b>	<b>Principais Áreas de Impacto</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Critério Distributivo</b>	Finanças Municipais; e Renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota igual entre todos os municípios;</li> <li>• Proporção da população dos municípios; e</li> <li>• Proporção da Superfície territorial.</li> </ul>
<b>Critério Social</b>	Educação; e Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Critério relativo à área de Educação, considerando-se a participação relativa do número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais; e</li> <li>• Critério relativo à área de Saúde, considerando-se a participação relativa do inverso do coeficiente da mortalidade infantil.</li> </ul>
<b>Critério Ambiental</b>	Meio Ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades de Conservação;</li> <li>• Terras Indígenas;</li> <li>• Controle e combate a queimadas;</li> <li>• Redução do desmatamento; e</li> <li>• Saneamento básico e conservação da água.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

De forma tal, que a partir dessa classificação, tem-se a possibilidade de verificar a que ponto a adoção ou não de cada espécie de critério, a depender do percentual de repasse atribuído a cada um deles, contribuiu para alterações

positivas ou negativas nos índices de renda (associado a critérios distributivos), educação e saúde (associado a critérios sociais) e ambientais (associados a critérios ambientais).

Válido salientar que em que pese a transferência realizada aos municípios (seja em razão de critérios econômicos, sociais ou ambientais) possua o condão de interferir concomitantemente nas três dimensões do desenvolvimento de acordo com a destinação conferida pelo ente municipal a tal recurso, esta análise se aterá ao nexos causal principal que está atrelado a cada um destes tipos de critérios, pelo qual será considerado que o impacto principal dos critérios econômicos se dá sobre a renda, dos critérios sociais sobre a saúde e educação, e sobre os critérios ambientais na preservação do meio ambiente.

Definido isto, no intuito de se estabelecer uma sequência lógica, a análise aqui proposta se dividirá em dois blocos centrais, um voltado à verificação das dimensões econômica (renda) e social (educação e saúde), e o outro direcionado à dimensão ambiental (desmatamento).

## **5.2 Metodologia de análise: Dimensões Econômica e Social do Desenvolvimento**

Especificamente no que toca às dimensões econômica e social, adotar-se-á, para efeito de análise, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi concebido com a colaboração de Amartya Sen e contempla os aspectos centrais inerentes a tais dimensões, como bem dispõe o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: **renda, educação e saúde**. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

Pela adoção deste índice é possível se abordar o cerne dos elementos significativos e representativos dos aspectos desenvolvimentistas econômico e social aqui propostos como objetos de análise.

Tendo em vista que a política do ICMS Ecológico interfere nos repasses de ICMS realizados aos municípios de cada Estado em que a política esteja implantada, o início de nossa análise se deu com a seleção de Estados, levando em consideração para tanto a disponibilidade de dados fornecidos pelas Secretarias da Fazenda ou Secretaria de Finanças dos respectivos Estados relativos ao repasse de ICMS.

Nesse contexto, cumpre salientar que para a seleção de Estados integrantes deste estudo foi ponderada uma quantidade mínima, de Estados, que tornasse viável a análise, dada a complexidade envolvida, e fornecesse uma amostragem mínima capaz de fornecer indícios para o confronto a ser realizado com a política paraense do ICMS Ecológico. Nessa linha, foram selecionados três Estados brasileiros.

Ademais, buscou-se selecionar Estados que apresentassem entre si uma diversidade de critérios relativos à política de ICMS Ecológico, a fim de se extrair os possíveis reflexos verificados em face de cada uma delas.

Outro aspecto relevante para seleção dos Estados a serem utilizados diz respeito a sua aproximação com a realidade do Estado do Pará. Pelo que se definiu, Estados integrantes da Região Norte do país, e um Estado da Região Nordeste.

Por tais razões, definiu-se como objetos de análise os estados do Ceará, Rondônia e Tocantins.

A fim de tornar clara a análise proposta quanto às dimensões econômica e social do desenvolvimento, foram definidas quatro etapas em que se desenvolvem a mesma.

### **5.2.1 Análise Legislativa**

Na primeira etapa, opera-se uma análise na legislação do ICMS Ecológico de cada Estado selecionado para a análise (Ceará, Rondônia e Tocantins), identificando os critérios de distribuição de ICMS adotado pela legislação de cada Estado.

Ainda no âmbito da análise legislativa indicar-se-á o ano de implantação da política pública do ICMS Ecológico, que corresponderá ao ano de sua regulamentação por decreto estadual, haja vista que somente com a edição de tal instrumento regulamentador o ICMS Ecológico adquire contornos de efetividade, ou seja, passa a ser de fato operacionalizado. A fixação do ano de implantação possui relevância para nossa análise tendo em vista que consistirá no marco temporal para aferição dos reflexos da implantação do ICMS Ecológico, levando em conta o repasse de ICMS antes e após a sua implantação.

### **5.2.2 Recorte Metodológico – Municípios a serem analisados**

Na segunda etapa, será realizado um recorte metodológico, restringindo o campo de análise a 5% dos municípios, de cada Estado selecionado, dentre aqueles que apresentaram maior variação positiva em repasses de ICMS, e 5% dentre os com maior variação negativa em repasses.

Em outras palavras, após a análise legislativa, será realizado em cada Estado um levantamento, dentre os seus municípios, a fim de selecionar 5% dentre aqueles que obtiveram maior variação positiva de repasse de ICMS, e 5% que obtiveram maior variação negativa, após a implantação do ICMS Ecológico.

Essa aferição será operacionalizada a partir de dados relativos a repasse de ICMS disponibilizados pelas Secretarias da Fazenda dos respectivos Estados. E para tanto, leva em consideração o Índice de Participação dos Municípios – IPM, que indica o percentual de participação dos municípios na totalidade do ICMS que é repassado a todos os municípios do Estado.

Para tanto, será realizado o confronto entre IPM do ano imediatamente anterior ao da implantação do ICMS (Ano da regulamentação via Decreto da Lei instituidora do ICMS Ecológico), com o ano de 2010, que corresponde ao censo do IDH mais recente realizado pelo PNUD.

Esse recorte metodológico, promovido na segunda etapa da análise, justifica-se tendo em vista restringir o universo de análise no âmbito dos Estados selecionados, de forma tal a se fitar os olhares principalmente naqueles municípios que desde a implantação do ICMS Ecológico passaram a receber mais ou menos a título de repasse de ICMS, se estabelecendo, assim, um possível nexos causal entre

o maior recebimento de ICMS pelos entes municipais com os reflexos positivos ou negativos nas dimensões do desenvolvimento.

### 5.2.3 Análise de dados relativos às dimensões econômica e social do desenvolvimento

Após a efetivação desse corte metodológico dá-se início à terceira etapa, onde se realizará nos municípios selecionados uma análise dos dados relativos às dimensões econômica e social do desenvolvimento.

Nessa oportunidade, o presente estudo se valerá, conforme já mencionado anteriormente, dos índices que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Mais precisamente, se fará uma verificação de tais municípios junto ao Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, que indica a colocação de cada município a nível nacional neste ranking, a partir de critérios de renda, Longevidade (que para a análise em questão corresponde à “saúde”) e educação.

O IDHM – por meio de seus três componentes, IDHM Renda<sup>204</sup>, IDHM Longevidade<sup>205</sup> e IDHM Educação<sup>206</sup> – revela a partir destas três importantes dimensões do desenvolvimento a história dos 5.565 municípios brasileiros, isso com dados dos censos realizados em 1991, 2000 e 2010.<sup>207</sup>

De modo que, serão adotados os censos relativos aos anos pertinentes à implantação do ICMS Ecológico em cada Estado analisado.

<sup>204</sup> “No Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda, o domínio sobre recursos para garantir um padrão de vida com acesso a necessidades básicas, como água, alimento e moradia, é medido pela *renda mensal per capita*”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/renda/>> Acesso em 07 de janeiro de 2013).

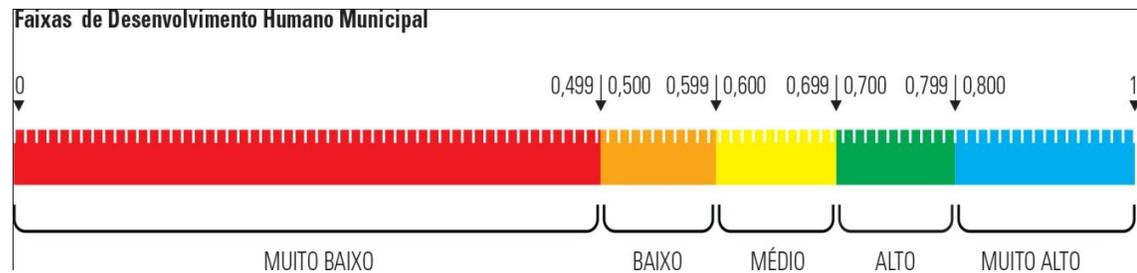
<sup>205</sup> “O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade é composto pelo indicador *esperança de vida ao nascer*. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/longevidade/>>. Acesso em: 7 jan. 2013).

<sup>206</sup> “No Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – componente Educação – a dimensão “*acesso a conhecimento*” é medida pela composição de dois subíndices: a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/educação/>>. Acesso em: 7 jan. 2013).

<sup>207</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)> Acesso em: 7 jan. 2013.

O IDHM é aferido por um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano de um município. Dentro deste contexto, existem faixas de Desenvolvimento Humano Municipal, de 0 a 0,499 é considerado muito baixo, de 0,500 a 0,599 baixo, de 0,600 a 0,699 médio, de 0,700 a 0,799 alto, e de 0,800 em diante muito alto, conforme Figura 1 a seguir.

**Figura 1 - Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal**



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

Com base nesses levantamentos serão identificados os possíveis pontos de contato entre as alterações ocorridas no IDHM dos municípios de cada Estado, em relação à implantação da política do ICMS Ecológico e seus critérios estabelecidos.

Em outras palavras, a partir dos dados relativos aos municípios selecionados para análise, em cada Estado, será possível fixar parâmetros de comportamento no Ranking IDHM, por meio das médias comparativas entre as posições que ocupavam, bem como, nas suas variáveis isoladamente (IDHM Renda, Longevidade e Educação), sendo possível desta forma aferir o nível de desenvolvimento e as principais variáveis que contribuiram para o mesmo.

#### **5.2.4 Conclusões: Dimensões Econômica e Social do Desenvolvimento**

A última etapa da análise proposta quanto às dimensões econômica e social do desenvolvimento consiste na extração de possíveis conclusões com base nos dados levantados.

Importante frisar que as conclusões aqui estampadas são dotadas de um viés presuntivo, haja vista a complexidade e a própria dificuldade em se estabelecer uma correlação direta de causa e efeito entre políticas públicas e desenvolvimento. Isso se justifica, uma vez que há uma série de outras variáveis que não compõem a análise aqui proposta e poderiam vir a interferir nos parâmetros de desenvolvimento

dos municípios a serem analisados, como a eficiente gestão dos recursos públicos, reflexo de outras políticas públicas, a ocorrência de situações de calamidade pública, dentre inúmeras outras.

Dessa forma, as conclusões aqui expostas possuem um cunho indicativo dos possíveis reflexos causados pelos critérios adotados pela legislação do ICMS Ecológico dos Estados da Federação, aqui objetos de análise, no tocante ao desenvolvimento social e econômico verificado em seus municípios.

No entanto, pretende-se por meio de tais conclusões (ainda que dotadas de um viés presuntivo/indicativo) se estabelecer um panorama geral das possíveis interferências da política pública do ICMS Ecológico no desenvolvimento dos entes municipais, a partir dos critérios de repartição delineados por ela, em cada um dos Estados analisados. E, a partir dessas conclusões se definir um parâmetro de comportamento no desenvolvimento a depender dos critérios adotados e do percentual a eles atribuídos, o que servirá para aferir possíveis reflexos a serem imprimidos pela política no Estado do Pará, bem como alternativas plausíveis em caso de efeitos negativos.

Em síntese, a estrutura adotada neste estudo, quanto à análise das dimensões econômica e social do desenvolvimento, foi dividida em quatro etapas metodológicas, conforme aponta o Quadro abaixo:

**Quadro 2 -Etapas Metodológicas de Análise das Dimensões Econômica e Social do Desenvolvimento**

<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
<b>Primeira Etapa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise da legislação do ICMS Ecológico de cada Estado selecionado (Ceará, Rondônia e Tocantins);</li> <li>Identificação dos critérios de distribuição de ICMS adotado pela legislação de cada Estado;</li> <li>Indicação do ano de implantação da política pública do ICMS Ecológico (ano de sua regulamentação por decreto estadual).</li> </ul>
<b>Segunda Etapa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corte metodológico: restringindo o campo de análise a 5% dos municípios, de cada Estado selecionado, dentre aqueles que apresentaram maior variação positiva em repasses de ICMS, e 5% dentre os com maior variação negativa em repasses, após a implantação do ICMS Ecológico.</li> </ul>
<b>Terceira Etapa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de dados relativos às dimensões econômica (renda) e social (educação e saúde/longevidade) do desenvolvimento: Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM;</li> </ul>
<b>Conclusões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apontar os possíveis reflexos causados pelos critérios adotados pela legislação do ICMS Ecológico dos Estados da Federação, objetos de análise, no tocante ao desenvolvimento social e econômico verificado em seus municípios.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Estabelecida a metodologia em que se desenvolverá a presente análise referente às dimensões econômica e social do desenvolvimento (em cada Estado selecionado, Ceará, Rondônia e Tocantins), prossegue o estudo para a fixação da metodologia de análise adotada para aferição da dimensão ambiental do desenvolvimento.

### **5.3 Metodologia de análise: Dimensão Ambiental do Desenvolvimento**

Para análise da dimensão ambiental do desenvolvimento o presente estudo considerará, logicamente, os mesmos Estados objetos de análise das dimensões econômica e social do desenvolvimento, afim de se estabelecer nestes um panorama geral acerca dos possíveis reflexos da implantação do ICMS Ecológico em todas as dimensões do desenvolvimento.

Destaque-se, entretanto, que em razão dos dados relativos ao desmatamento (que será a variável para aferição do desenvolvimento ambiental) no Estado do Ceará ser aferido a partir do tipo de vegetação que possui, caatinga e mata atlântica, sendo estes mensurados por bases de dados distintas fornecidas pelo Ministério do Meio Ambiente, optou-se por realizar a aferição da dimensão ambiental do desenvolvimento tão somente em relação aos demais Estados, Rondônia e Tocantins, para os quais o desmatamento é aferido por uma mesma base de dados, fornecida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Dessa forma, a análise da dimensão ambiental do desenvolvimento prestigiará tão somente os possíveis reflexos do ICMS Ecológico nos integrantes da Amazônia Legal, Rondônia e Tocantins, tendo em vista se utilizar uma única base de dados, tornando possível dessa forma o confronto das informações obtidas.

A dimensão ambiental do desenvolvimento será analisada a partir da variável “desmatamento”, isto é, por meio da aferição de um avanço ou redução do desmatamento nos Estados selecionados, de modo que, quanto maior a redução do desmatamento maior também será o desenvolvimento em sua dimensão ambiental.

Nessa linha, cada Estado será analisado a partir daquele mesmo grupo de municípios selecionados para a análise das dimensões econômica e social do desenvolvimento (qual seja 5% dentre aqueles que obtiveram maior variação positiva de repasse de ICMS, e 5% dentre aqueles municípios que obtiveram maior variação negativa de ICMS, após a implantação do ICMS Ecológico). E, assim como

definido anteriormente, a seleção destes municípios leva em consideração o Índice de Participação dos Municípios – IPM, que indica o percentual de participação dos municípios na totalidade do ICMS que é repassado a todos os municípios do Estado.

Para aferição do desmatamento a análise em questão se valerá de dados extraídos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), mais especificamente a partir do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) desenvolvido pelo INPE, que consiste no levantamento de perda de floresta primária através do mapeamento da dinâmica do desmatamento por Corte Raso com uso de imagens dos satélites, da classe *Landsat*, para calcular a taxa anual de desmatamento.<sup>208</sup>

Ademais, tal análise tomará por base a comparação entre dois marcos temporais determinantes, o primeiro é o imediatamente anterior ao da efetiva implantação do ICMS Ecológico no respectivo Estado (ano de efetiva implantação é considerado aquele em que se operou a regulamentação da Lei Estadual instituidora da política pública do ICMS Ecológico) e o segundo que consiste no ano mais recente em dados fornecidos pelo PRODES, que corresponde ao ano de 2013.

Por fim, tem-se que deixar claro que as considerações trazidas nesta análise se atêm aos prováveis reflexos das políticas do ICMS Ecológico, no âmbito dos Estados objeto de estudo, no contexto do desmatamento. Não comendo tal análise outras variáveis externas a tal política que podem ter contribuído significativamente para alteração do quadro do desmatamento na Amazônia Legal, como o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM, como também a redução do desmatamento por inexistência de mais áreas a desmatar.

---

<sup>208</sup> Em suma: “As estimativas geradas pelo PRODES baseiam-se em mapeamento anual de um grande conjunto de imagens do satélite *Landsat* 5/TM ou similares, cobrindo toda a extensão da Amazônia. O PRODES identifica áreas de corte raso, ou seja, retirada completa da cobertura florestal, maiores que 6,25 hectares (ha).” INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Programa Amazônia – Projeto PRODES: Metodologia para o Cálculo da Taxa Anual de Desmatamento na Amazônia Legal. 2013. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/metodologia\\_TaxaProdes.pdf](http://www.obt.inpe.br/prodes/metodologia_TaxaProdes.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

## 6 ESTADO DO CEARÁ – ANÁLISE DAS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO.

### 6.1 Primeira Etapa: Análise Legislativa

No Estado do Ceará, a distribuição do ICMS Ecológico foi instituída pela Lei 14.023/2007, que alterou a Lei n°. 12.612/1996. Pela nova legislação cearense, a parcela de 25%, decorrente da receita do produto da arrecadação do ICMS, é distribuída aos municípios dentro de critérios que abrangem as áreas da educação, saúde e meio ambiente, conforme disposto no art. 1º da Lei 14.023/2007:

Art. 1º Os incisos II, III e IV do art. 1º da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, passam a vigorar com as seguintes redação:

"Art. 1º [...]

I – [...]

II - **18% (dezoito por cento)** em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - **5% (cinco por cento)** em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - **2% (dois por cento)** em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental." (NR).<sup>209</sup> (grifo nosso).

A regulamentação de tais critérios foi realizada por meio do Decreto nº 29.306/2008, que fixou os parâmetros de apuração dos índices percentuais destinados à distribuição do ICMS aos municípios cearenses. Sendo que, este Decreto foi alterado pelo Decreto nº. 29.881/2009, no que diz respeito à metodologia para cálculo do Índice Municipal de Qualidade Educacional, além de aperfeiçoado na metodologia utilizada para cálculo da participação que cabe a cada município em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente.

Em sendo regulamentado o ICMS Ecológico pelo Decreto 29.306/2008, será considerado, para efeito da análise proposta, o ano de 2008 como sendo o marco inicial de sua implantação no Estado do Ceará, uma vez que a partir de sua regulamentação a distribuição do ICMS Ecológico tornou-se efetivamente viável,

---

<sup>209</sup> Ceará (Estado). LEI Nº 14.023, DE 17.12.07. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 19 de dezembro de 2007.

pois com a edição deste se estabelece as formas de mensuração do percentual devido a cada município a partir dos critérios definidos na Lei 14.023/2007<sup>210</sup>. Não havendo, para efeito de análise, relevância prática a posterior alteração do mencionado decreto pelo Decreto 29.881/2009, observado que este atuou apenas na adequação na aferição dos critérios e não diretamente em sua vigência.

Ao se verificar os critérios adotados pela legislação de ICMS Ecológico no Estado do Ceará, é de se notar que diferentemente do que ocorre na legislação de outros Estados brasileiros (inclusive no Estado do Pará) foram adotados apenas critérios sociais (ligados à melhoria na educação e saúde) e ambientais (destinados à melhor gestão do meio ambiente). Não sendo adotados, o que se convencionou chamar por este estudo de critérios distributivos, que ponderam para fins de repasse dos 25% de ICMS a proporção populacional, dimensão do território do ente municipal, ou até mesmo a divisão de determinado percentual em cotas iguais entre todos os municípios.

O que evidencia um viés bastante peculiar da legislação cearense em valer-se de forma ampla do viés indutor inerente ao ICMS Ecológico, deixando de lado critérios voltados a conferir maior isonomia, como o repasse de ICMS com base nas dimensões de cada território, proporção populacional entre os municípios, etc., os quais não exigem, necessariamente, uma conduta positiva por parte dos municípios.

Os critérios definidos na legislação cearense do ICMS Ecológico se valem de indicadores de resultados em saúde - Índice Municipal de Qualidade da Saúde - IQS (taxa de mortalidade infantil), educação - Índice Municipal de Qualidade Educacional - IQE (taxa de aprovação de primeira a quinta série e a média das notas dos estudantes da quinta série em exames padronizados de português e matemática) e meio ambiente - Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente - IQM, como determinantes da quota-parte municipal do ICMS. Válido notar, que os tais critérios se coadunam com as três dimensões de desenvolvimento norteadoras do presente estudo.

Dentre os critérios para repasse de ICMS estabelecidos pela Lei 14.023/2007, claramente se privilegiou os indicadores educacionais - Índice Municipal de Qualidade Educacional - IQE, ao qual foi atribuído o significativo percentual de 18%, dos 25% que o Estado poderia dispor para efeito de repasse de ICMS. Aos demais

---

<sup>210</sup> Decreto 29.306/2008: “Art. 33. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

critérios foram atribuídos um percentual de 5% ao Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS, e apenas 2% ao Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM.

Verifica-se que o Estado do Ceará propôs a inclusão de critérios socioambientais nos critérios de distribuição do ICMS, de modo a contemplar aspectos ligados à educação, saúde e meio ambiente. No entanto, o peso atribuído a cada critério foi variado. Tornando-se límpida a constatação do prestígio que foi conferido ao Índice de Qualidade Educacional – IQE em termos de distribuição de repasse de ICMS em relação aos demais critérios definidos em lei.

## **6.2 Segunda Etapa: Recorte Metodológico**

De acordo com a metodologia de análise já previamente estabelecida, dado que o Estado do Ceará possui um total de 184 Municípios, o percentual de 5% nos forneceria um universo de análise de 9,2, mas, tendo em vista a utilização de números inteiros, considerar-se-á o total de 10 municípios.

Dessa forma, 10 municípios (5%) irão corresponder àqueles que apresentaram, desde a implantação do ICMS Ecológico, as maiores variações positivas de repasse de ICMS, e outros 10 municípios (5%) aqueles que apresentaram as maiores variações negativas.

Uma vez definido o marco de implantação do ICMS Ecológico no Estado do Ceará, ano de 2008 (ano em que ocorreu a regulamentação do ICMS Ecológico pelo Decreto 29.306/2008), este ano servirá de marco temporal para aferição daqueles Municípios que apresentaram maior variação positiva e negativa em repasses de ICMS. Para tanto, será realizado o confronto entre os anos de 2007 (que corresponde ao ano imediatamente anterior ao da implantação do ICMS Ecológico), e o ano de 2010, que corresponde ao censo do IDH mais recente realizado pelo PNUD.

Os municípios listados na Tabela que segue abaixo foram os que obtiveram maior variação positiva em repasse de ICMS, ou seja, aqueles 10 municípios que considerando os dados de Índice de Participação dos Municípios (fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ-CE) nos anos de 2007 e

2010<sup>211</sup> apresentaram entre estes anos a maior variação positiva em repasse de ICMS em relação aos demais municípios cearenses.

**Tabela 2 - Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IPM – 2007	IPM – 2010	Maior variação Positiva de Repasse de ICMS
Reriutaba	0,074776	0,209319	179,9280518
Mucambo	0,132735	0,277201	108,8379101
Croatá	0,10142	0,191072	88,39676592
Senador Sá	0,079136	0,141443	78,73407804
Quixeré	0,197411	0,342385	73,43765038
Massapé	0,124338	0,204293	64,30455693
Cruz	0,15553	0,247236	58,96354401
Milhã	0,117778	0,186948	58,72913447
Pacatuba	0,75935	1,198648	57,85184697
Jijoca de Jericoacoara	0,145979	0,228959	56,8437926

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ-CE.

Da mesma forma, os 10 municípios listados na Tabela abaixo foram os que obtiveram maior variação negativa em repasse de ICMS em relação aos demais municípios cearenses, considerando o repasse verificado nos anos de 2007 e 2010.

**Tabela 3 - Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IPM – 2007	IPM – 2010	Maior variação Negativa de Repasse de ICMS
Chorozinho	0,185811	0,14303	-23,02393292
Pacajus	1,218506	0,93789	-23,02951319
Ipaumirim	0,152474	0,115962	-23,94637774
Sobral	5,762341	4,28523	-25,63386998
Acaraú	0,35985	0,266871	-25,83826594
Morrinhos	0,164564	0,12112	-26,39945553
Granja	0,194881	0,142986	-26,62907107
Ibicuitinga	0,13361	0,094368	-29,3705561
Camocim	0,435099	0,295387	-32,11039327
Jati	0,176656	0,110246	-37,59283579

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ-CE.

<sup>211</sup> Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ-CE. Índice de Participação dos Municípios na repartição de ICMS. Disponível em: <[http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas\\_publicas/gerados/indice\\_distribuicao\\_icms.asp](http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/indice_distribuicao_icms.asp)>. Acesso em: 9 dez. 2013.

Efetuada o recorte metodológico pelo qual se identificou os municípios cearenses com maior variação, tanto positiva como negativa, em repasses de ICMS, a próxima etapa (terceira etapa) se voltará a verificar a possível contribuição do ICMS Ecológico no âmbito do desenvolvimento econômico e social dos mesmos.

### **6.3 Terceira Etapa: Análise de dados**

Nesta terceira etapa, realizar-se-á, nos municípios selecionados, uma análise dos dados relativos às dimensões econômica e social do desenvolvimento. Para tanto, conforme anteriormente definido, se utilizará dos índices que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mais precisamente nos utilizaremos da análise de tais municípios junto ao Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, que indica a colocação de cada município a nível nacional neste ranking, a partir de critérios de renda (dimensão econômica), saúde e educação (dimensão social).

Primeiramente se analisará os 10 municípios cearenses com maior variação positiva de repasse de ICMS, passando a seguir aos outros 10 municípios com maior variação negativa.

#### **6.3.1 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento**

Com base na política do ICMS Ecológico definida para o Estado, e nos respectivos critérios adotados para repartição de parcela do ICMS, pretende-se verificar quais os reflexos no desenvolvimento econômico e social dos 10 municípios cearenses que desde a implantação do ICMS Ecológico obtiveram a maior variação positiva em repasses de ICMS. Pelo que, a análise se valerá do Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM.

Haja vista que a efetiva implantação do ICMS Ecológico no Estado do Ceará se operou tão somente no ano de 2008, será considerado para efeito de análise o Ranking de IDHM relativos aos censos realizados em 2000<sup>212</sup> e 2010<sup>213</sup>. Nessa

---

<sup>212</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

linha, segue abaixo as Tabelas que trazem, respectivamente, o Ranking IDHM relativo aos censos realizados nos anos 2000 e 2010.

**Tabela 4 -Ranking IDHM ano 2000: 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2000	Município	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
3567 °	Quixeré (CE)	0,475	0,484	0,727	0,305
3686 °	Milhã (CE)	0,466	0,479	0,674	0,314
3812 °	Mucambo (CE)	0,458	0,475	0,700	0,289
3858 °	Reriutaba (CE)	0,454	0,471	0,725	0,274
4184 °	Cruz (CE)	0,435	0,464	0,709	0,251
4392 °	Massapê (CE)	0,423	0,456	0,682	0,243
4407 °	Jijoca de Jericoacoara (CE)	0,422	0,506	0,653	0,227
5089 °	Senador Sá (CE)	0,377	0,383	0,697	0,200
5139 °	Croatá (CE)	0,372	0,415	0,618	0,200
5184 °	Pacatuba (SE)	0,368	0,412	0,647	0,187

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 5- Ranking IDHM ano 2010: 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
2545 °	Pacatuba (CE)	0,675	0,605	0,779	0,652
3070 °	Jijoca de Jericoacoara (CE)	0,652	0,614	0,723	0,625
3448 °	Cruz (CE)	0,632	0,573	0,752	0,586
3561 °	Milhã (CE)	0,626	0,560	0,784	0,558
3653 °	Quixeré (CE)	0,622	0,560	0,774	0,556
3771 °	Massapê (CE)	0,616	0,541	0,778	0,554
3984 °	Mucambo (CE)	0,607	0,565	0,732	0,541
4081 °	Senador Sá (CE)	0,603	0,528	0,735	0,565
4123 °	Reriutaba (CE)	0,601	0,560	0,761	0,509
4395 °	Croatá (CE)	0,590	0,497	0,760	0,544

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

<sup>213</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

A partir dos dados acima expostos, que consideram as variações no Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) entre 2000 e 2010, torna-se possível, então, realizar uma avaliação acerca dos 10 municípios com maior variação positiva em repasse de ICMS.

No ano de 2000, todos os municípios em questão apresentavam o IDHM classificado na faixa muito baixo (IDHM de 0 a 0,499).

Já no censo relativo ao ano de 2010 verificou-se uma melhora no IDHM de todos os municípios, mas em proporções diferentes, de forma tal que alguns municípios apresentaram melhor desempenho que outros. Dentre os municípios cearenses analisados, 9 (Reriutaba, Mucambo, Senador Sá, Quixeré, Massapê, Cruz, Milhã, Pacatuba, e Jijoca de Jericoacoara) passaram para IDHM médio (de 0,600 a 0,699), e o município que restou, Croatá, progrediu da classificação do IDHM muito baixo para baixo.

Outra constatação, é que todos os municípios em questão obtiveram uma elevação das variáveis integrantes do IDHM (IDHM Renda, Longevidade e Educação). Isto é, os índices dessas variáveis no ano de 2010 foram superiores àqueles apresentados em 2000.

Nesse sentido, seguem abaixo Tabelas que trazem em maior detalhe a elevação verificada em cada uma dessas variáveis:

**Tabela 6 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	Elevação no IDHM Renda
Reriutaba	0,471	0,560	0,089
Mucambo	0,475	0,565	0,09
Croatá	0,415	0,497	0,082
Senador Sá	0,383	0,528	0,145
Quixeré	0,484	0,560	0,076
Massapê	0,456	0,541	0,085
Cruz	0,464	0,573	0,109
Milhã	0,479	0,560	0,081
Pacatuba	0,412	0,605	0,193
Jijoca de Jericoacoara	0,506	0,614	0,108
<b>Média de Elevação no IDHM Renda</b>			<b>0,105</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 7– Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	Elevação no IDHM Longevidade
Reriutaba	0,725	0,761	0,036
Mucambo	0,700	0,732	0,032
Croatá	0,618	0,760	0,142
Senador Sá	0,697	0,735	0,038
Quixeré	0,727	0,774	0,047
Massapê	0,682	0,778	0,096
Cruz	0,709	0,752	0,043
Milhã	0,674	0,784	0,11
Pacatuba	0,647	0,779	0,132
Jijoca de Jericoacoara	0,653	0,723	0,07
<b>Média de Elevação no IDHM Longevidade</b>			<b>0,0746</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 8- Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Educação 2000	IDHM Educação 2010	Elevação no IDHM Educação
Reriutaba	0,274	0,509	0,235
Mucambo	0,289	0,541	0,252
Croatá	0,200	0,544	0,344
Senador Sá	0,200	0,565	0,365
Quixeré	0,305	0,556	0,251
Massapê	0,243	0,554	0,311
Cruz	0,251	0,586	0,335
Milhã	0,314	0,558	0,244
Pacatuba	0,187	0,652	0,465
Jijoca de Jericoacoara	0,227	0,625	0,398
<b>Média de Elevação no IDHM Educação</b>			<b>0,320</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Pelo levantamento da média de elevação em separado de cada um dos índices componentes do IDHM, se verificou que a variável IDHM Educação foi o que alcançou maior média, de 0,320, sendo precedido pelo IDHM Renda e IDHM Longevidade, com, respectivamente, 0,105 e 0,074.

No entanto, essa elevação das variáveis diz respeito a uma elevação absoluta, que significa dizer a elevação dos índices (IDHM Renda, Longevidade e Educação) em relação a eles mesmos, sem, contudo, levar em consideração a posição dos municípios no Ranking IDHM relativo a cada uma destas variáveis.

Assim, é possível que apesar da elevação absoluta do IDHM Educação, Renda ou Longevidade se tenha uma piora ou melhora das colocações que ocupavam no Ranking IDHM, e isso porque a colocação do município no Ranking IDHM é feita com base no desenvolvimento alcançado pelos municípios em relação a todos os demais municípios brasileiros, e não levando em conta a melhora de suas variáveis em relação a eles mesmos.

Tanto é assim, que apesar de todos os municípios com maior variação positiva de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico terem apresentado um IDHM mais elevado no ano de 2010 em relação ao ano de 2000, houve municípios que perderam posições no Ranking IDHM dos municípios brasileiros, como: Reriutaba que de 3858º colocado passou no ano de 2010 para 4123º (perda de 265 posições); Mucambo que de 3812º colocado passou em 2010 para 3984º (perda de 172 posições); e Quixeré que de 3567º colocado passou no ano de 2010 para 3653º (perda de 86 posições) no Ranking IDHM.

Nessa linha, uma vez que o presente estudo adota como aferidor do desenvolvimento o Ranking IDHM, as colocações dos municípios neste ranking (relativo a cada uma dessas variáveis) é que será levado em consideração em termos de aferição do desenvolvimento municipal.

Dessa forma, a fim de se apurar quais as variáveis do IDHM (Renda, Longevidade e Educação) foram as principais responsáveis por esta elevação no IDHM dos municípios em questão, será realizada uma comparação entre as colocações ocupadas pelos municípios, nos anos de 2000 e 2010, em relação a cada uma dessas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação), em separado, afim de se levantar uma média de ganho ou perda de colocações, que servirão de parâmetro para aferir o desenvolvimento dos entes municipais. Nesse sentido, segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 9- Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Renda 2000	Colocação no Ranking IDHM Renda 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Reriutaba	4595	4458	137
Mucambo	4535	4332	203
Croatá	5372	5447	-75
Senador Sá	5510	5131	379
Quixeré	4373	4457	-84
Massapê	4867	4885	-18
Cruz	4734	4146	588
Milhã	4461	4456	5
Pacatuba	5397	5324	73
Jijoca de Jericoacoara	3998	3420	578
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda</b>			<b>178,6</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 10-Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2000	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Reriutaba	2960	4440	-1480
Mucambo	3630	5111	-1481
Croatá	5192	4457	735
Senador Sá	3701	5071	-1370
Quixeré	2920	4000	-1080
Massapê	3996	3846	150
Cruz	3386	4710	-1324
Milhã	4128	3674	454
Pacatuba	4655	3790	865
Jijoca de Jericoacoara	4528	3258	1270
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade</b>			<b>-326,1</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 11- Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Educação 2000	Colocação no Ranking IDHM Educação 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Reriutaba	3822	3816	6
Mucambo	3596	3187	409
Croatá	4900	3123	1777
Senador Sá	4902	2672	2230
Quixeré	3392	2869	523
Massapê	4260	2910	1350
Cruz	4142	2233	1909
Milhã	3266	2818	448
Pacatuba	5061	4792	269
Jijoca de Jericoacoara	4519	1492	3027
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação</b>			<b>1194,8</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Pelo levantamento da média de variação, em separado, das colocações nas variáveis IDHM Renda, Longevidade e Educação se verificou que a variável IDHM Educação foi a que apresentou o melhor desempenho.

A média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação foi de aproximadamente 1194 colocações, o que significa dizer que em média os municípios ora analisados progrediram no Ranking IDHM Educação 1194 colocações. Por outro lado, esses mesmos municípios obtiveram uma média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda bem inferior, de aproximadamente 178 colocações. Obtiveram, ainda, no Ranking IDHM Longevidade uma média negativa, de aproximadamente -326 colocações.

### **6.3.2 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento**

Seguindo a mesma sistemática adotada para a análise dos 10 municípios com maior variação positiva, passar-se-á neste momento à aferição dos reflexos no desenvolvimento econômico e social relativo aos 10 municípios cearenses que

apresentaram maior variação negativa em repasse de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico no Estado.

Para dar início a tal análise segue abaixo Tabelas, respectivamente, com o Ranking de IDHM relativo aos censos realizados nos anos de 2000<sup>214</sup> e 2010<sup>215</sup>:

**Tabela 12 - Ranking IDHM ano 2000: 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2000	Município	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
2719 °	Sobral (CE)	0,537	0,582	0,722	0,369
3119 °	Pacajus (CE)	0,508	0,524	0,707	0,354
3579 °	Jati (CE)	0,474	0,494	0,707	0,305
3743 °	Camocim (CE)	0,462	0,515	0,649	0,295
3904 °	Ibicuitinga (CE)	0,451	0,446	0,731	0,281
4029 °	Ipaumirim (CE)	0,444	0,485	0,662	0,273
4150 °	Chorozinho (CE)	0,437	0,483	0,665	0,260
4536 °	Acaraú (CE)	0,415	0,483	0,671	0,220
4536 °	Morrinhos (CE)	0,415	0,452	0,654	0,241
5149 °	Granja (CE)	0,371	0,418	0,660	0,185

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 13- Ranking IDHM ano 2010: 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
1486 °	Sobral (CE)	0,714	0,647	0,832	0,675
2924 °	Pacajus (CE)	0,659	0,609	0,788	0,596
3090 °	Jati (CE)	0,651	0,562	0,776	0,634
3702 °	Camocim (CE)	0,620	0,565	0,729	0,578
3999 °	Ibicuitinga (CE)	0,606	0,514	0,758	0,571
3999 °	Ipaumirim (CE)	0,606	0,621	0,729	0,491
4055 °	Chorozinho (CE)	0,604	0,570	0,742	0,522
4123 °	Acaraú (CE)	0,601	0,554	0,758	0,517
4444 °	Morrinhos (CE)	0,588	0,524	0,760	0,511
5066 °	Granja (CE)	0,559	0,495	0,778	0,453

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

<sup>214</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

<sup>215</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

O primeiro ponto que merece destaque ao se analisar os dados acima é o fato dos municípios cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS terem guardado no censo de 2010 as mesmas posições em relação a eles mesmos verificadas no censo de 2000. Isto é, aqueles municípios mais desenvolvidos em 2000, respectivamente, Sobral, Pacajus, Jati, etc. mantiveram em 2010 essa mesma ordem. De forma que apresentaram uma progressão uniformizada no ranking IDHM.

Ademais, é possível se verificar no censo realizado em 2000 que dentre os 10 municípios cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, 8 apresentavam IDHM muito baixo (de 0 a 0,499). Somente os municípios de Sobral e Pacajus apresentavam IDHM um pouco mais elevado, classificados em IDHM baixo (de 0,500 a 0,599).

No censo realizado em 2010, constatou-se, assim como nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, uma melhora no IDHM, mas em proporções diferentes. Todos os municípios em questão progrediram nas faixas de IDHM existentes. Sendo que dois municípios (Morrinhos e Granja) progrediram para o IDHM baixo (de 0,500 a 0,599). Outros sete municípios (Pacajus, Jati, Camocim, Ibicuitinga, Ipaumirim, Chorozinho e Acaraú) passaram a ter o IDHM classificado em IDHM médio (de 0,600 a 0,699). E, o município que restou, Sobral, progrediu para o IDHM alto (de 0,700 a 0,799).

Frise-se, por oportuno, que os municípios de Sobral e Pacajus mantiveram no ano 2010 o melhor IDHM em comparação aos demais municípios ora analisados.

Tem-se, ainda, que todos os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS em questão obtiveram uma elevação das variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação). Ou seja, os índices das variáveis apresentadas em 2010 foram superiores àqueles apresentados no ano de 2000.

Nesse sentido, seguem abaixo Tabelas que trazem em maior detalhe a elevação verificada em cada uma dessas variáveis:

**Tabela 14 -Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	Elevação no IDHM Renda
Chorozinho	0,483	0,570	0,087
Pacajus	0,524	0,609	0,085
Ipaumirim	0,485	0,621	0,136
Sobral	0,582	0,647	0,065
Acaraú	0,483	0,554	0,071
Morrinhos	0,452	0,524	0,072
Granja	0,418	0,495	0,077
Ibicuitinga	0,446	0,514	0,068
Camocim	0,515	0,565	0,05
Jati	0,494	0,562	0,068
<b>Média de Elevação no IDHM Renda</b>			<b>0,077</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 15 -Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	Elevação no IDHM Longevidade
Chorozinho	0,665	0,742	0,077
Pacajus	0,707	0,788	0,081
Ipaumirim	0,662	0,729	0,067
Sobral	0,722	0,832	0,11
Acaraú	0,671	0,758	0,087
Morrinhos	0,654	0,760	0,106
Granja	0,660	0,778	0,118
Ibicuitinga	0,731	0,758	0,027
Camocim	0,649	0,729	0,08
Jati	0,707	0,776	0,069
<b>Média de Elevação no IDHM Longevidade</b>			<b>0,082</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 16 -Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Educação 2000	IDHM Educação 2010	Elevação no IDHM Educação
Chorozinho	0,260	0,522	0,262
Pacajus	0,354	0,596	0,242
Ipaumirim	0,273	0,491	0,218
Sobral	0,369	0,675	0,306
Acaraú	0,220	0,517	0,297
Morrinhos	0,241	0,511	0,27
Granja	0,185	0,453	0,268
Ibicuitinga	0,281	0,571	0,29
Camocim	0,295	0,578	0,283
Jati	0,305	0,634	0,329
<b>Média de Elevação no IDHM Educação</b>			<b>0,276</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A média de elevação em separado de cada um dos índices componentes do IDHM indica de forma clara que a variável IDHM Educação foi a que alcançou maior média, de 0,276, assim como verificado nos municípios cearenses com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico. A segunda variável com maior média de elevação foi a relativa ao IDHM Longevidade, com média de 0,082, seguida pela média de 0,077 do IDHM Renda.

Contudo, em que pese a elevação nas variáveis do IDHM nos municípios ora analisados, tem-se que o município de Ibicuitinga perdeu posições no Ranking IDHM, passando da colocação 3904<sup>o</sup> em 2000 para 3999<sup>o</sup> em 2010. Todos os demais municípios alcançaram melhores colocações no Ranking IDHM no ano de 2010 em relação a 2000.

Esse fato se justifica tendo em vista que a elevação das variáveis diz respeito a uma elevação absoluta, isto é, a elevação dos índices (IDHM Renda, Longevidade e Educação) em relação a eles mesmos, sem, contudo, levar em consideração a posição dos municípios no Ranking IDHM relativo a cada uma destas variáveis.

Dessa forma, que apesar da elevação absoluta do IDHM Educação, Renda ou Longevidade se tenha uma piora ou melhora das colocações que ocupavam no Ranking IDHM, e isso porque a colocação do município no Ranking IDHM é feita com base no desenvolvimento alcançado pelos municípios em relação a todos os

demais municípios brasileiros, e não levando em conta a melhora de suas variáveis em relação a eles mesmos.

Nessa linha, uma vez que o presente estudo adota como aferidor do desenvolvimento o Ranking IDHM, será levado em consideração para aferição do desenvolvimento municipal as colocações dos municípios neste ranking (relativo a cada uma dessas variáveis).

Então, a fim de se apurar quais as variáveis do IDHM (Renda, Longevidade e Educação) foram as principais responsáveis por esta elevação no IDHM dos municípios em questão, será realizada uma comparação entre as colocações ocupadas pelos municípios, nos anos de 2000 e 2010, em relação a cada uma dessas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação), em separado, a fim de se levantar uma média de ganho ou perda de colocações, que servirão de parâmetro para aferir o desenvolvimento dos entes municipais. Nesse sentido, segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 17 -Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Renda 2000	Colocação no Ranking IDHM Renda 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Chorozinho	4390	4204	186
Pacajus	3722	3496	226
Ipaumirim	4354	3308	1046
Sobral	2872	2883	-11
Acaraú	4389	4596	-207
Morrinhos	4928	5195	-267
Granja	5346	5457	-111
Ibicuitinga	5014	5313	-299
Camocim	3866	4331	-465
Jati	4176	4407	-231
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda</b>			<b>-13,3</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 18 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2000	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Chorozinho	4287	4941	-654
Pacajus	3441	3577	-136
Ipaumirim	4345	5167	-822
Sobral	3070	1560	1510
Acaraú	4179	4520	-341
Morrinhos	4513	4462	51
Granja	4390	3843	547
Ibicuitinga	2835	4523	-1688
Camocim	4590	5166	-576
Jati	3440	3909	-469
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade</b>			<b>-257,8</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 19 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 10 Municípios Cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Educação 2000	Colocação no Ranking IDHM Educação 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Chorozinho	4016	3551	465
Pacajus	2753	2035	718
Ipaumirim	3838	4149	-311
Sobral	2546	648	1898
Acaraú	4217	3661	556
Morrinhos	4291	3776	515
Granja	5070	4797	273
Ibicuitinga	3703	2533	1170
Camocim	3518	2378	1140
Jati	3391	1308	2083
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação</b>			<b>850,7</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Da mesma forma como constatado nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, tem-se que nestes o levantamento da média de variação, em separado, das colocações nas variáveis IDHM Renda, Longevidade e Educação, apontou o IDHM Educação como detentor da maior média positiva.

A média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação foi de aproximadamente 850 colocações, ou seja, os municípios cearenses com maior variação negativa em repasses de ICMS desde a implantação da política do ICMS Ecológica progrediram em colocações na variável IDHM Educação uma média de 850 colocações.

De outro lado, esses mesmos municípios obtiveram quanto as demais variáveis, IDHM Renda e Longevidade, uma média negativa. No ranking relativo ao IDHM Renda regrediram em média -13 colocações. Na variável IDHM Longevidade, o quadro foi ainda pior, nela os municípios regrediram em média -257 colocações.

#### **6.4 Conclusões**

Com base na Lei do ICMS Ecológico do Estado do Ceará, bem como dos critérios de repasse, por esta estabelecidos, e também levando em consideração os dados relativos ao IDHM torna-se viável realizar determinadas constatações que conferem indicativos dos possíveis reflexos da implementação dessa política pública no desenvolvimento econômico e social dos municípios cearenses.

De início, observa-se que em todos os municípios cearenses objeto de estudo (tanto os municípios que obtiveram maior variação positiva, como aqueles que obtiveram maior variação negativa em repasses de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico), no período avaliado de 2000 a 2010, se operou uma elevação no IDHM, a qual se deu em virtude principalmente do IDHM Educação, que foi aquele que apresentou dentre as variáveis integrantes do IDHM a maior média de variação positiva de colocações.

No entanto, cumpre salientar que no ranking relativo à variável IDHM Educação, os municípios, com maior variação positiva de repasses de ICMS obtiveram após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, obtiveram uma média de progressão de colocações no ranking superior, em aproximadamente 29%, àquela apresentada pelos municípios com maior variação negativa de repasses. Nesse sentido, segue a Tabela abaixo:

**Tabela 20 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação nos Municípios do Estado do Ceará com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).**

Municípios Cearenses Analisados	Média de Variação de Colocações IDHM Educação – 2000/2010
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	1194,8
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	850,7

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Temos, então, que nesse ponto torna-se possível realizar uma presunção indicativa de que os critérios adotados pela legislação de ICMS Ecológico podem ter contribuído para este significativo ganho de colocações apresentado em ambos os grupos de municípios analisados. Sendo tais critérios justificadores, inclusive, do melhor desempenho verificado nos municípios com maior variação positiva em repasses, haja vista que a elevação de suas quotas de participação estão condicionadas ao cumprimento dos critérios fixados na política do ICMS Ecológico.

Isso porque, dentre os critérios definidos na Lei 14.023/2007 (instituidora do ICMS Ecológico no Estado do Ceará) a título de repasse consta o Índice Municipal de Qualidade Educacional – IQE, ao qual foi atribuído o percentual de 18%, dos 25% a que os Estados poderiam dispor para efeito de repasse de ICMS. Logo, restaram apenas 7% a serem distribuídos entre os demais critérios, sendo 5% ao Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS, e 2% ao Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM.

Assim, pelo que tudo indica o alto percentual atribuído pela política do ICMS Ecológico Cearense ao critério ligado à melhoria na qualidade da educação (18% dos 25% passíveis de disposição por lei estadual), pode ter contribuído para a maior média em progressão de colocações no ranking IDHM Educação, quando comparado aos demais rankings IDHM Renda e Longevidade.

A propósito, analisando-se a legislação referente ao ICMS Ecológico nos demais Estados brasileiros, constata-se a grande ambição da norma cearense, que dentre todas é a que confere ao critério “educação” o maior percentual em nível de repasse de ICMS. E, ainda, se utilizou tão somente de critérios sociais (voltados a intervir nas áreas de educação e saúde) e ambientais (destinados à melhoria da qualidade ambiental), não se valendo dos critérios distributivos (que se vale de

divisões iguais entre todos os municípios, ou segundo a proporção do território ou da população).

Corroborando esta presunção, Francis Carlo Petterini *et al.*, em estudos econômicos correlatos ao tema, concluiu pela possibilidade da interferência positiva nos índices de educação no Estado do Ceará por meio do critério de repasse definido na política do ICMS Ecológico, conforme disposto abaixo:

A partir destas evidências, conclui-se que as políticas de incentivo que usam a redistribuição do ICMS podem gerar uma situação Pareto superior para a sociedade em termos de qualidade da educação fundamental. Desde que os incentivos sejam corretamente alinhados pela legislação.<sup>216</sup>

Ao se analisar os dados relativos à saúde, IDHM Longevidade, tem-se que tanto os municípios com maior variação positiva como negativa em repasses de ICMS obtiveram uma média negativa de variação de colocações, de modo que ambos os grupos de municípios perderam posições no ranking IDHM longevidade.

Cumprido destacar, que apesar de todos os municípios apresentarem uma média negativa de variação de colocações no ranking IDHM longevidade, os municípios com maior variação positiva em repasses contaram com um desempenho inferior àquele estabelecido pelos municípios com maior variação negativa em repasses. Nesse sentido, demonstra a Tabela abaixo.

**Tabela 21 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Longevidade nos Municípios do Estado do Ceará com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010).**

Municípios Cearenses Analisados	Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade – 2000/2010
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	-326,1
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	-257,8

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Fato este que sugere uma segunda presunção indicativa que revela justamente a outra face da primeira aqui estampada, isto é, que o baixo percentual

<sup>216</sup> PETERINI, Francis Carlo; DINIZ, Irfi, Guilherme. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI Encontro CAEN-EPGE de Políticas Públicas e Crescimento Econômico, 2013, Fortaleza. Anais do VI Encontro CAEN-EPGE de Políticas Públicas e Crescimento Econômico, 2013.

atribuído pela legislação cearense de ICMS Ecológico quanto à saúde, de 5% dos 25% passíveis de disposição por lei estadual, tenha contribuído para a baixa elevação verificada entre os anos de 2000 e 2010, sendo uma possível justificativa inclusive para o melhor desempenho dos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS.

Isso porque o baixo percentual atribuído a este critério pode ter se mostrado pouco estimulante aos municípios, ou até mesmo insignificante em termos de valores de repasse de ICMS ao rateá-lo entre todos os municípios que o tenham cumprido.

Quanto à dimensão econômica, que abrange no caso a verificação dos índices relativos à renda dos municípios selecionados para estudo, houve uma significativa superioridade de desempenho ao se analisar a média de variação de colocações no ranking IDHM Renda dos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS frente àqueles com maior variação negativa.

Os municípios com maior variação positiva em repasse obtiveram uma média positiva de variação de colocações, de aproximadamente 178 posições, isto é em média esses municípios avançaram do censo de 2000 para 2010 178 colocações no ranking relativo à variável IDHM Renda. Por outro lado, os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS apresentaram uma média de variação de colocações negativa, o que importa dizer que de um censo para o outro regrediram em média aproximadamente 13 colocações, conforme demonstra a Tabela abaixo.

**Tabela 22 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda nos Municípios do Estado do Ceará com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

<b>Municípios Cearenses Analisados</b>	<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda – 2000/2010</b>
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	178,6
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	-13,3

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Essa situação fornece embasamento para uma presunção de que o maior percentual de ICMS repassado aos municípios, ainda que indiretamente, repercute nos índices relativos à distribuição de renda, de forma tal que aqueles municípios

que obtiveram a maior variação positiva em repasses foram justamente aqueles que apresentaram melhor performance em relação ao ranking IDHM Renda.

Ademais, outro ponto relevante a ser chamar atenção ao se verificar os dados da presente análise é que a progressão no ranking IDHM dos municípios com maior variação negativa em repasses se deu de forma uniformizada, enquanto que nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS não se operou desta forma.

Em outras palavras, tem-se que os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS guardaram no censo realizado em 2010 as mesmas posições em relação a eles mesmos quando verificado o nível de desenvolvimento, isto é, sem que a colocação dos municípios em relação aos demais tenha sido alterada, e assim, aqueles que estavam mais bem colocados em relação aos demais em 2000 mantiveram-se melhores colocados em 2010, e os piores colocados da mesma forma. E, por outro lado, nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS se verificou uma grande alternância de ordem de colocações.

Essa constatação fornece indícios para mais uma presunção indicativa. Por meio dela, é possível se determinar que a progressão no ranking de forma não uniformizada nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS se deve ao fato dos critérios definidos pela legislação do ICMS Ecológico no Estado serem primordialmente critérios com viés incentivador, voltados a favorecer os municípios que ao implementarem políticas públicas mais se adéquem aos critérios estabelecidos, voltados essencialmente à melhora da educação (18%), mas também com foco na saúde (5%) e meio ambiente (2%). Dessa forma, o constante empenho dos municípios em elevar as suas respectivas quotas de participação em relação a cada um desses critérios definidos na lei podem contribuir para esta alternância significativa de colocações no ranking IDHM em relação a eles mesmos.

Nos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS a progressão uniformizada, da mesma forma, encontra amparo nos critérios estabelecidos pela política do ICMS Ecológico, dotados de um viés eminentemente incentivador. Isso porque esse grupo de municípios cearenses ao contrário foram justamente aqueles que mais deixaram de receber ICMS considerando o período de implantação do ICMS ecológico, de modo que, considerando que esta queda na percepção do ICMS tenha se dado pela baixa implementação de políticas voltadas a atender os critérios definidos pela política, tem-se que isso pode ter favorecido a

estagnação do desenvolvimento dos municípios em relação a eles mesmos, de forma que os que estavam mais desenvolvidos assim permanecerem e os menos desenvolvidos da mesma forma.

## 7 ESTADO DE RONDÔNIA – ANÁLISE DAS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO

### 7.1 Primeira Etapa: Análise Legislativa

No Estado de Rondônia o ICMS Ecológico foi instituído no ano de 1996 pela Lei Complementar n.º147/1996, e regulamentado em 2001 pelo Decreto n.º 9.787/2001. Decorridos quatro anos da regulamentação, em 2005, o referido decreto foi revogado pelo Decreto n.º 11.908/2005, que veio entre outras medidas fazer valer o percentual de 5% destinado às Unidades de Conservação, com base em aspectos quantitativos.

De modo que, para efeito da nossa análise será considerado como marco inicial da implantação do ICMS Ecológico o ano de 2001, haja visto ter sido este o ano da primeira regulamentação dos critérios de distribuição das receitas de ICMS e efetiva aplicação, por meio do Decreto n.º 9.787/2001, e a partir desse ano se operacionalizou no Estado a repartição do ICMS de acordo com os critérios definidos na Lei Estadual.

No entanto, tendo em vista analisar os possíveis pontos de contato entre os critérios definidos na política do ICMS Ecológico com o desenvolvimento econômico e social na atualidade, o presente estudo utilizar-se-á do Decreto n.º. 11.908/2005, o qual expõe a atual metodologia para apuração dos índices de participação dos municípios. Segundo esse Decreto, o valor da participação na receita de ICMS destinado a determinado município obedece aos seguintes critérios:

Art. 3º O valor destinado ao município em decorrência de sua participação no produto da arrecadação do ICMS será determinado segundo os seguintes critérios:

I – 75% (setenta e cinco por cento) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação realizadas em seus territórios, observado o disposto no capítulo II deste Decreto;

II – **0,5% (cinco décimos por cento)** proporcionalmente à superfície territorial, com base na relação entre a área territorial de cada município e a área territorial total do estado, em quilômetros quadrados, consideradas as informações publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano imediatamente anterior ao da apuração dos índices;

III – **0,5% (cinco décimos por cento)** proporcionalmente à população, com base na relação entre a população de cada município e a população total do estado, considerada a estimativa anual da população dos municípios rondonienses publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para o ano imediatamente anterior ao da apuração dos índices;

IV – **5% (cinco por cento)** proporcionais à produção agrícola, pecuária e extrativista de cada município, com base na relação entre o total da produção de produtos primários do município e a produção total de produtos primários do estado, no ano imediatamente anterior ao da apuração dos índices, observado o disposto no § 3º do artigo 8º deste Decreto;

V – **5% (cinco por cento)** proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação, considerando a relação entre a área total, em quilômetros quadrados, das unidades de conservação do município e a área total das unidades de conservação do estado no ano imediatamente anterior ao da apuração dos índices;

VI – **14% (catorze por cento)** divididos de forma igual para todos os municípios que integrem o estado na data da apuração dos índices.<sup>217</sup> (Grifo Nosso)

Podemos verificar que o Estado de Rondônia adotou critérios socioambientais para definição da participação de seus municípios no produto da arrecadação de seus dos mesmos.

Foram estabelecidos ao todo cinco critérios no que diz respeito aos 25% que podem ser dispostos por Lei Estadual, dentre os quais foi atribuído, em linhas gerais, o percentual de 0,5% proporcionalmente à superfície territorial; 0,5% proporcionalmente à população; 5% proporcionais à produção agrícola, pecuária e extrativista de cada município; 5% proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação; e 14% divididos de forma igual para todos os municípios.

Constata-se de imediato que dentre os cinco critérios trazidos pela política do ICMS Ecológico no Estado de Rondônia, apenas em um verifica-se o viés indutor de políticas públicas, qual seja: 5% proporcionais à produção agrícola, pecuária e extrativista de cada município. Haja vista que somente neste critério os entes municipais podem ver majorada suas participações no repasse de ICMS a partir da implementação de políticas públicas voltadas à elevação da produção agrícola, pecuária e extrativista de cada município.

O viés compensador do ICMS Ecológico é verificado em outro critério, o que fixa: 5% proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação. Isso porque, conforme anteriormente já esclarecido, a função compensatória volta-se a beneficiar os municípios que sofrem limitações no que toca

---

<sup>217</sup> Rondônia (Estado). DECRETO Nº 11908, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2005 PUBLICADO NO DOE Nº 0413, DE 14.12.05 Disciplina a coleta de dados, a metodologia de cálculo do valor adicionado e demais fatores de agregação para fins de apuração dos índices de participação dos municípios rondonienses no produto da arrecadação do ICMS. Diário Oficial do Estado, 14 de dezembro de 2005.

ao gerenciamento de parte de seus territórios, em função da existência de áreas com restrições de uso (como Unidades de Conservação).

Outros dois critérios voltam-se a uma repartição direcionada a conferir um tratamento isonômico entre os municípios do Estado, onde objetiva-se conferir um tratamento desigual dentro das desigualdades apuradas entre os municípios. Nos critérios que estabelecem “0,5% proporcionalmente à superfície territorial e 0,5% proporcionalmente à população”, recebem maior repasse de ICMS aqueles municípios que possuam uma maior área para gerir dentro do Estado (superfície territorial), e aqueles detentores de uma maior população, que pela lógica demandam maiores gastos.

Nessa mesma vertente, definiu-se um critério pautado no tratamento igualitário aos municípios, pelo qual do total de 25% (passíveis de disposição por lei estadual), 14% devem ser divididos de forma igual para todos os municípios. Isto é, neste critério, o percentual de 14% é rateado igualmente entre todos os municípios integrantes do Estado de Rondônia. Torna-se límpida, portanto, ao se verificar os critérios trazidos pela política do ICMS Ecológico rondoniense o prestígio que foi conferido a este critério, que sozinho concentra mais da metade dos repasses inerentes a esta política.

Tem-se ainda, que dentre as dimensões do desenvolvimento firmadas por este estudo (econômica, social e ambiental), apenas duas, econômica e ambiental, foram diretamente prestigiadas pelo ICMS Ecológico do Estado de Rondônia. A dimensão econômica pelos critérios que definem repasse de ICMS a partir de uma divisão igualitária, segundo a proporção da população e também do território e a dimensão ambiental pelo critério que define o repasse de ICMS proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação. Já a dimensão social do desenvolvimento, que volta-se a elementos atrelados à saúde e à educação, não foi objeto dos critérios trazidos pela política no Estado.

No entanto, em que pese não terem sido prestigiados no ICMS Ecológico rondoniense critérios envolvendo a dimensão social do desenvolvimento, isso não representa um entrave ao estudo aqui proposto, ao contrário, pois, ao se analisar o Estado de Rondônia pode-se aferir se as interferências verificadas nos municípios do Estado após a implantação da política nesta área do desenvolvimento distanciam-se ou aproximam-se daquelas verificadas em outros estados brasileiros

que tenham se valido destes critérios, conferindo, assim, um panorama geral da potencialidade dessa possível interferência.

## **7.2 Segunda Etapa: Recorte Metodológico**

Pela metodologia previamente definida por este estudo, neste momento realizar-se-á um recorte metodológico pelo qual se restringirá o universo de análise relativo ao Estado de Rondônia a 5% dentre os municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS a contar da implantação do ICMS Ecológico no Estado, e outros 5% dentre aqueles que apresentaram maior variação negativa em repasses de ICMS, levando em consideração este mesmo lapso temporal.

Estado de Rondônia possui um total de 52 municípios, o percentual de 5% fornece um universo de análise de 2,6 municípios, mas, tendo em vista a utilização de números inteiros, considerar-se-á o total de três municípios.

Dessa forma, três municípios(5%) irão corresponder àqueles que apresentaram, desde a implantação do ICMS Ecológico, as maiores variações positivas de repasse de ICMS, e outros três municípios (5%)àqueles que apresentaram as maiores variações negativas.

Ademais, para efeito da realização deste recorte metodológico será considerado como marco de implantação do ICMS Ecológico no Estado de Rondônia o ano de 2001 (ano em que ocorreu a primeira regulamentação do ICMS Ecológico pelo Decreto n.º 9.787/2001).

De modo que tal aferição tomará por base o confronto entre os dados de IPM (fornecidos pela respectiva Secretaria de Finanças do Estado de Rondônia – SEFIN-RO) relativos aos anos de 2000 (que corresponde ao ano imediatamente anterior ao da implantação do ICMS Ecológico, que se considerou ser o ano de 2001), com o ano de 2010, que corresponde ao censo do IDH mais recente realizado pelo PNUD.

Os municípios listados na Tabela abaixo foram os que obtiveram maior variação positiva em repasse de ICMS, ou seja, aqueles três municípios que considerando os dados de Índice de Participação dos Municípios, fornecidos pela Secretaria de Finanças do Estado de Rondônia – SEFIN-RO referente ao repasse

de ICMS nos anos de 2000 e 2010<sup>218</sup>, apresentaram entre estes anos a maior variação positiva em repasse de ICMS em relação aos demais municípios do Estado.

**Tabela 23 - Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IPM – 2000	IPM – 2010	Maior variação Positiva de Repasse de ICMS
<b>Chupinguaia</b>	0,7422	2,50322	237,2642793
<b>Buritis</b>	0,7367	1,71436	132,7217006
<b>Alto Paraíso</b>	0,4569	1,00102	119,0825156

Fonte: Secretaria de Finanças do Estado de Rondônia – SEFIN-RO

Seguindo a mesma sistemática de definição dos municípios objeto de estudo, encontram-se listados na Tabela abaixo aqueles que obtiveram maior variação negativa em repasse de ICMS, considerando o repasse verificado nos anos de 2000 e 2010.

**Tabela 24 - Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IPM – 2000	IPM – 2014	Maior variação Negativa de Repasse de ICMS
<b>Nova Brasilândia d'Oeste</b>	1,4448	1,04137	-27,92220246
<b>Ouro Preto do Oeste</b>	2,8710	1,93962	-32,44027186
<b>Ministro Andreazza</b>	1,6161	0,80835	-49,98152345

Fonte: Secretaria de Finanças do Estado de Rondônia – SEFIN-RO

Uma vez realizado o recorte metodológico pelo qual se identificou os municípios do Estado de Rondônia que integrarão o presente estudo (aqueles com maior variação tanto positiva como negativa em repasses de ICMS), a terceira etapa, próxima etapa desta análise, se voltará a verificar se o ICMS Ecológico de

<sup>218</sup> Secretaria de Finanças do Estado de Rondônia - SEFIN-RO. Índice de Participação dos Municípios na repartição de ICMS. Disponível em: <<http://www.portal.sefin.ro.gov.br/site/conteudo.action?id=46>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

alguma forma interferiu no âmbito do desenvolvimento econômico e social dos mesmos.

### **7.3 Terceira Etapa: Análise de dados**

Objetivando analisar os dados relativos às dimensões econômica e social do desenvolvimento, nesta etapa serão aferidas as variações ocorridas nos municípios selecionados junto ao Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, em relação aos índices referentes à renda (dimensão econômica), saúde e educação (dimensão social). Seguindo assim a metodologia estabelecida e até então empregada pelo estudo em questão.

Tal análise dos municípios selecionados será fracionada em dois momentos, o primeiro dedicado aos três municípios com maior variação positiva de repasse de ICMS, e o segundo voltado aos três municípios com maior variação negativa.

#### **7.3.1 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento**

A fim de verificar se a elevação no repasse de ICMS (maior variação positiva) refletiu no desenvolvimento econômico e social destes municípios, utilizar-se-á para efeito de análise do Ranking de IDHM relativos aos censos realizados em 2000<sup>219</sup> e 2010<sup>220</sup>, observado que a efetiva implantação do ICMS Ecológico no Estado de Rondônia se operou tão somente no ano de 2001, com a edição do primeiro decreto regulamentador da Lei Complementar 147/1996.

Nessa linha, traz-se as Tabelas abaixo evidenciando respectivamente o Ranking IDHM, dos municípios ora analisados, relativo aos censos realizados nos anos 2000 e 2010:

---

<sup>219</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

<sup>220</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

**Tabela 25 - Ranking IDHM ano 2000: 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

<b>Ranking IDHM 2000</b>	<b>Município</b>	<b>IDHM 2000</b>	<b>IDHM Renda 2000</b>	<b>IDHM Longevidade 2000</b>	<b>IDHM Educação 2000</b>
3512 °	Chupinguaia (RO)	0,479	0,616	0,697	0,256
3990 °	Alto Paraíso (RO)	0,446	0,649	0,693	0,197
4536 °	Buritis (RO)	0,415	0,660	0,672	0,161

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 26 - Ranking IDHM ano 2010: 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

<b>Ranking IDHM 2010</b>	<b>Município</b>	<b>IDHM 2010</b>	<b>IDHM Renda 2010</b>	<b>IDHM Longevidade 2010</b>	<b>IDHM Educação 2010</b>
3070 °	Chupinguaia (RO)	0,652	0,659	0,820	0,514
3990 °	Alto Paraíso (RO)	0,446	0,649	0,693	0,197
3771 °	Buritis (RO)	0,616	0,650	0,751	0,479

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

De início, nota-se que os municípios rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS guardaram no censo de 2010 as mesmas posições em relação a eles mesmos verificadas no censo de 2000. Isto é, aqueles municípios mais desenvolvidos em 2000, respectivamente, Chupinguaia, Alto Paraíso e Buritis, mantiveram em 2010 essa mesma ordem. De forma, que apresentaram uma progressão uniformizada no ranking IDHM.

Ademais, pelos dados acima expostos, que considera as variações no Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) entre 2000 e 2010, torna-se possível, então, realizar uma avaliação acerca dos três municípios com maior variação positiva em repasse de ICMS.

No ano em 2000 os três municípios aqui analisados possuíam IDHM classificado em muito baixo (de 0 a 0,499).

Em 2010 o IDHM aferido nesses municípios sofreu uma significativa elevação, de forma tal, que passaram ser classificados como IDHM Médio (de 0,600 a 0,699).

Outra relevante constatação, é que todos, com exceção de Buritis, os municípios em questão obtiveram uma elevação das variáveis integrantes do IDHM

(IDHM Renda, Longevidade e Educação). Isto é, os índices dessas variáveis no ano de 2010 foram superiores àqueles apresentados em 2000.

O município de Buritis apresentou no ano de 2010 um índice relativo ao IDHM Renda inferior àquele apresentado no ano de 2000.

Nesse sentido, segue abaixo Tabelas que trazem em maior detalhe a elevação verificada em cada uma dessas variáveis:

**Tabela 27 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	Elevação no IDHM Renda
Chupinguaia	0,616	0,659	0,043
Buritis	0,660	0,650	-0,01
Alto Paraíso	0,649	0,664	0,015
<b>Média de Elevação no IDHM Renda</b>			<b>0,016</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 28 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	Elevação no IDHM Longevidade
Chupinguaia	0,697	0,820	0,123
Buritis	0,672	0,751	0,079
Alto Paraíso	0,693	0,804	0,111
<b>Média de Elevação no IDHM Longevidade</b>			<b>0,104</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 29 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Educação 2000	IDHM Educação 2010	Elevação no IDHM Educação
Chupinguaia	0,256	0,514	0,258
Buritis	0,161	0,479	0,318
Alto Paraíso	0,197	0,457	0,26
<b>Média de Elevação no IDHM Educação</b>			<b>0,278</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Através do levantamento da média de elevação em separado de cada um dos índices que integram o IDHM, se verificou que a variável IDHM Educação foi a que alcançou maior média, de 0,278. A segunda maior média de elevação dos índices foi do IDHM Longevidade, com 0,104. O IDHM Renda foi o que apresentou a pior média de elevação dentre as três variáveis, de 0,16.

Todavia, conforme anteriormente esclarecido, essa elevação das variáveis diz respeito a uma elevação absoluta, que significa dizer a elevação dos índices (IDHM Renda, Longevidade e Educação) em relação a eles mesmos, sem levar em consideração a posição dos municípios no Ranking IDHM relativo a cada uma destas variáveis.

Dessa forma, apesar da elevação absoluta do IDHM Educação, Renda ou Longevidade, é possível que se tenha uma piora ou melhora das colocações que ocupavam no Ranking IDHM, e isso porque a colocação do município no Ranking IDHM é feita com base no desenvolvimento alcançado pelos municípios em relação a todos os demais municípios brasileiros, e não levando em conta, tão somente, a melhora de suas variáveis em relação a eles mesmos.

No caso dos municípios rondonienses ora analisados todos obtiveram no censo de 2010 melhores colocações no Ranking IDHM, quando comparado com as colocações que ocupavam no ano de 2000. Mas, caso houvessem outros municípios com melhor desempenho no IDHM, nada impediria que apesar das elevações absolutas das variáveis tais municípios viessem a perder colocações no Ranking IDHM.

Desta feita, tendo em vista que o presente estudo adota como aferidor do desenvolvimento o Ranking IDHM, as colocações dos municípios neste ranking (relativo a cada uma dessas variáveis) é que será levado em consideração em termos de aferição do desenvolvimento municipal.

Então, a fim de se apurar quais as variáveis do IDHM (Renda, Longevidade e Educação) foram as principais responsáveis por esta elevação no IDHM dos municípios em questão, será realizada uma comparação entre as colocações ocupadas pelos municípios, nos anos de 2000 e 2010, em relação a cada uma dessas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação), em separado, a fim de se levantar uma média de ganho ou perda de colocações, que servirão de parâmetro para aferir o desenvolvimento dos entes municipais. Nesse sentido, segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 30 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Renda 2000	Colocação no Ranking IDHM Renda 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Chupinguaia	2206	2677	-471
Buritis	1190	2857	-1667
Alto Paraíso	1468	2580	-1112
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda</b>			<b>-1083,333333</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 31 -Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2000	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Chupinguaia	3725	2186	1539
Buritis	4174	4754	-580
Alto Paraíso	3820	2970	850
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade</b>			<b>603</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 32 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Educação 2000	Colocação no Ranking IDHM Educação 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Chupinguaia	4086	3734	352
Buritis	5278	4372	906
Alto Paraíso	4937	4740	197
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação</b>			<b>485</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A média de variação, em separado, das colocações nas variáveis IDHM Renda, Longevidade e Educação, revela que os municípios em questão obtiveram

melhor desempenho no ranking IDHM Longevidade. Neste ranking os municípios obtiveram uma média de variação positiva de aproximadamente 603 posições.

O segundo melhor desempenho foi registrado no ranking IDHM Educação, nele os municípios rondonienses progrediram em média 485 colocações.

Já no ranking IDHM Renda, os municípios ora analisados registraram uma média negativa de variação de colocações, em que em média regrediram, aproximadamente, -1083 colocações.

### 7.3.2 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento

Nessa mesma toada, prossegue a presente análise para a aferição de dados, por meio do Ranking IDHM, dos três municípios com maior variação negativa em repasse de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico no Estado, buscando-se os possíveis reflexos no desenvolvimento econômico e social destes.

Em relação a estes municípios, da mesma forma será utilizado o Ranking IDHM relativo aos censos realizados em 2000<sup>221</sup> e 2010<sup>222</sup>. Neste sentido segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 33 - Ranking IDHM ano 2000: 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2000	Município	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
2771 <sup>o</sup>	Ouro Preto do Oeste (RO)	0,533	0,658	0,704	0,326
3678 <sup>o</sup>	Ministro Andreazza (RO)	0,467	0,623	0,694	0,236
3794 <sup>o</sup>	Nova Brasilândia D'Oeste (RO)	0,459	0,583	0,660	0,251

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

<sup>221</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

<sup>222</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

**Tabela 34 - Ranking IDHM ano 2010: 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

<b>Ranking IDHM 2010</b>	<b>Município</b>	<b>IDHM 2010</b>	<b>IDHM Renda 2010</b>	<b>IDHM Longevidade 2010</b>	<b>IDHM Educação 2010</b>
<b>2386<sup>o</sup></b>	Ouro Preto do Oeste (RO)	0,682	0,687	0,812	0,569
<b>3234<sup>o</sup></b>	Nova Brasilândia D'Oeste (RO)	0,643	0,664	0,763	0,524
<b>3333<sup>o</sup></b>	Ministro Andreazza (RO)	0,638	0,647	0,776	0,518

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Por meio do Ranking IDHM relativo aos censos realizados nos anos de 2000 e 2010, é possível se aferir o nível de desenvolvimento dos municípios com maior variação negativa no repasse de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado de Rondônia.

Em 2000, dois municípios, Nova Brasilândia D'Oeste e Ministro Andreazza, possuíam IDHM classificado em muito baixo (de 0 a 0,499). O município que restou, Ouro Preto do Oeste, apresentava o IDHM classificado em baixo.

Em 2010 o IDHM aferido nesses municípios sofreu uma significativa elevação, de forma tal, que passaram a ser classificados como IDHM Médio (de 0,600 a 0,699).

Ademais, todos os municípios em questão obtiveram uma elevação das variáveis integrantes do IDHM (IDHM Renda, Longevidade e Educação). Isto é, os índices dessas variáveis no ano de 2010 foram superiores àqueles apresentados em 2000.

Nesse sentido, seguem abaixo Tabelas que trazem em maior detalhe a elevação verificada em cada uma dessas variáveis:

**Tabela 35 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

<b>Municípios</b>	<b>IDHM Renda 2000</b>	<b>IDHM Renda 2010</b>	<b>Elevação no IDHM Renda</b>
Nova Brasilândia D'Oeste	0,583	0,664	0,081
Ouro Preto do Oeste	0,658	0,687	0,029
Ministro Andreazza	0,623	0,647	0,024
<b>Média de Elevação no IDHM Renda</b>			<b>0,044</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 36 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

<b>Municípios</b>	<b>IDHM Longevidade 2000</b>	<b>IDHM Longevidade 2010</b>	<b>Elevação no IDHM Longevidade</b>
Nova Brasilândia D'Oeste	0,660	0,763	0,103
Ouro Preto do Oeste	0,704	0,812	0,108
Ministro Andreazza	0,694	0,776	0,082
<b>Média de Elevação no IDHM Longevidade</b>			<b>0,097</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 37 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

<b>Municípios</b>	<b>IDHM Educação 2000</b>	<b>IDHM Educação 2010</b>	<b>Elevação no IDHM Educação</b>
Nova Brasilândia D'Oeste	0,251	0,524	0,273
Ouro Preto do Oeste	0,326	0,569	0,243
Ministro Andreazza	0,236	0,518	0,282
<b>Média de Elevação no IDHM Educação</b>			<b>0,266</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Por tais dados tem-se claro que a variável IDHM Educação foi a que alcançou maior média de elevação, 0,266. A segunda maior média de elevação dos índices foi do IDHM Longevidade, com 0,097. O IDHM Renda foi o que apresentou a pior média de elevação dentre as três variáveis, de 0,44. Destaque-se que esta mesma ordem de média de elevação foi verificada nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS.

Entretanto, por essa elevação corresponder a uma elevação absoluta (em que apenas se considera a elevação dos índices -IDHM Renda, Longevidade e Educação- em relação a eles mesmos) não estabelece uma relação direta de causa e efeito com as colocações do município no ranking IDHM, haja vista que não pondera os índices alcançados pelos demais municípios brasileiros.

Tanto nos municípios rondonienses ora analisados como naqueles municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, foi registrado no censo de 2010 melhores colocações no Ranking IDHM, em relação àquelas ocupadas no censo realizado no ano 2000. Mas, caso houvesse outros municípios com melhor

desempenho no IDHM, nada impediria que apesar das elevações absolutas das variáveis tais municípios viessem a perder colocações no Ranking IDHM.

Desta feita, tendo em vista que o presente estudo adota como aferidor do desenvolvimento o Ranking IDHM, as colocações dos municípios neste ranking (relativo a cada uma dessas variáveis) é que será levado em consideração em termos de aferição do desenvolvimento municipal.

Dessa forma, a fim de se apurar quais as variáveis do IDHM (Renda, Longevidade e Educação) foram as principais responsáveis por esta elevação no IDHM dos municípios em questão, será realizada uma comparação entre as colocações ocupadas pelos municípios, nos anos de 2000 e 2010, em relação a cada uma dessas variáveis integrantes do IDHM, em separado, tendo em vista levantar uma média de ganho ou perda de colocações, que servirão de parâmetro para aferir o desenvolvimento dos entes municipais. Nesse sentido, segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 38 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Renda 2000	Colocação no Ranking IDHM Renda 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Nova Brasilândia D'Oeste	2865	2579	286
Ouro Preto do Oeste	1234	1986	-752
Ministro Andreazza	2040	2902	-862
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda</b>			<b>-442,6666667</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 39 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2000	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Nova Brasilândia D'Oeste	4399	4398	1
Ouro Preto do Oeste	3545	2596	949
Ministro Andreazza	3800	3944	-144
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade</b>			<b>268,6666667</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 40 -Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Educação 2000	Colocação no Ranking IDHM Educação 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Nova Brasilândia D'Oeste	4149	3514	635
Ouro Preto do Oeste	3122	2594	528
Ministro Andreazza	4391	3654	737
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação</b>			<b>633,3333333</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A média de variação de colocações, das variáveis IDHM Renda, Longevidade e Educação, indica que os municípios em questão obtiveram melhor desempenho no ranking IDHM Educação, com uma média de variação positiva de aproximadamente 633 posições. Diferentemente dos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, que obtiveram seu melhor desempenho no ranking IDHM Longevidade.

O segundo melhor desempenho foi registrado no ranking IDHM Longevidade, nele a média de variação positiva de colocações foi de 268.

Já no ranking IDHM Renda, assim como verificado nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, os municípios ora analisados registraram uma média negativa de variação de colocações, regredindo, aproximadamente, -442 colocações.

#### **7.4 Conclusões**

A partir da análise conjunta da Legislação do ICMS Ecológico do Estado de Rondônia, e dos critérios de repasse por esta estabelecidos, com os dados relativos ao IDHM (em renda, longevidade e educação), é possível detectar certos comportamentos nas variações destes índices que sejam possíveis reflexos dessa política pública no desenvolvimento econômico e social nos municípios do Estado.

Inicialmente, tem-se claro que todos os municípios analisados (tanto aqueles que obtiveram maior variação positiva, como negativa em repasses de ICMS desde

a implantação do ICMS Ecológico), apresentaram uma elevação absoluta nas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação).

Ademais, também obtiveram no censo de 2010 em relação ao censo de 2000 uma melhor classificação do IDHM, que de muito baixo ou baixo, passaram para IDHM Médio.

Nessa linha, ao se aferir dentre as variáveis integrantes do IDHM quais as principais responsáveis por este avanço do IDHM, verificou-se que a depender do grupo de municípios analisados, se tem uma com maior peso que outra.

Nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, obtiveram a maior média positiva de variação de colocações no ranking IDHM Longevidade, com média de variação positiva de aproximadamente 603 colocações. Por outro lado, os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, apresentaram maior média de variação positiva de colocações junto ao ranking IDHM Educação, com média de aproximadamente 633 colocações.

Nesse sentido, segue abaixo Tabelas com as variações de colocações nos rankings correspondentes a cada uma das variáveis componentes do IDHM:

**Tabela 41 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda nos Municípios do Estado de Rondônia com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

<b>Municípios Rondonienses Analisados</b>	<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda – 2000/2010</b>
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	-1083,333333
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	-442,666667

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 42 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Longevidade nos Municípios do Estado de Rondônia com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

<b>Municípios Rondonienses Analisados</b>	<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade – 2000/2010</b>
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	603
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	268,666667

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 43 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação nos Municípios do Estado de Rondônia com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

<b>Municípios Rondonienses Analisados</b>	<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação – 2000/2010</b>
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	485
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	633,3333333

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Válido salientar que nos municípios rondonienses ocorreu um fenômeno distinto daquele verificado nos municípios cearenses, haja vista que nestes a melhora no ranking IDHM se deu principalmente em razão do melhor desempenho dos municípios frente ao ranking IDHM Educação. Já nos municípios rondonienses, a melhora junto ao ranking IDHM se deu, essencialmente, em razão da melhora no ranking em duas variáveis, cada uma associada a um grupo de municípios analisados.

Essa elevação no ranking IDHM a partir de variáveis distintas para cada grupo de municípios analisados no Estado de Rondônia pode se justificar a partir dos critérios estabelecidos na política do ICMS Ecológico.

A política do ICMS Ecológico definida pelo do Estado de Rondônia possui critérios distributivos como aqueles possuidores de maior peso, ou seja, que carregam consigo os maiores percentuais de repasse, totalizando, somente tais critérios, 15% do repasse de ICMS dentre os 25% passíveis de disposição por lei estadual.

Isso faz com que não haja um critério social (seja associado à saúde, ou à educação) com força significativa para lastrear com base em si mesma a progressão dos municípios no ranking IDHM.

Outra consequência relevante, que pode ser atribuída aos critérios trazidos pela legislação estadual acerca do ICMS Ecológico, é a de que aqueles com maior variação positiva em repasses de ICMS, a progressão no Ranking IDHM no ano de 2010 em relação ao ano de 2000 se deu de forma uniformizada, isto é, sem que a colocação dos municípios em relação aos demais tenha sido alterada, e, assim, aqueles que estavam mais bem colocados em relação aos demais em 2000 mantiveram-se melhores colocados em 2010, e os piores colocados da mesma

forma; enquanto aqueles municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS apresentaram uma progressão no ranking IDHM de forma não uniformizada.

Por oportuno, destaque-se que esse comportamento verificado nos municípios rondonienses também se constatou nos municípios cearenses, no entanto de forma inversa. Nos municípios cearenses a progressão uniformizada no ranking IDHM se operou nos que possuíam maior variação negativa em repasses de ICMS e naqueles com maior variação positiva, como no Estado de Rondônia.

Esse fato se justifica a partir do viés preponderante dos critérios adotados por cada uma das políticas de ICMS Ecológico desses Estados. Pois, dependendo do critério definido (e o viés a que está associado, compensador ou incentivador) e de seu correspondente percentual de repasse, definidos nas legislações estaduais de ICMS Ecológico, se promoverá melhora ou piora, em menor ou maior grau, nas dimensões do desenvolvimento dos municípios do Estado. Isto é, aqueles critérios com maior peso (maiores percentuais), de acordo com o viés a que estão associados, tendem a contribuir para maior efetividade de seus efeitos pretendidos, e vice-versa.

Essa presunção se justifica tendo em vista que nos municípios cearenses onde a legislação do ICMS Ecológico adotou tão somente critérios sociais (voltados às áreas de educação e saúde) e ambientais (voltados ao meio ambiente), havendo amplo predomínio de critérios dotados de um viés incentivador, em especial no que toca ao critério associado à educação, se verificou que nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS a progressão no ranking IDHM não se operou de forma uniformizada, mas tão somente nos municípios com maior variação negativa em repasses.

Já nos municípios de Rondônia, o efeito pode ter sido o inverso em razão dos critérios trazidos pela legislação estadual do ICMS Ecológico. Nela, há um predomínio de critérios distributivos (pautados na distribuição igualitária, proporcional a população ou ao território dos municípios) - 15% dos 25% de ICMS passíveis de disposição pela legislação estadual: 14% devem ser divididos de forma igualitária entre todos os municípios; 0,5% proporcionalmente à superfície territorial e 0,5% proporcionalmente à população<sup>223</sup>. De modo que aqueles municípios que

---

<sup>223</sup> Há, ainda, na legislação do ICMS Ecológico de Rondônia outros dois critérios, um com cunho de indução de políticas públicas, e o outro com viés compensador, porém dotados de menor força em relação aos percentuais imputados aos mesmos (respectivamente: 5% proporcionais à produção

obtiveram maior variação positiva em repasses de ICMS progrediram no Ranking IDHM de forma uniforme, por outro lado os municípios com maior variação negativa em repasse de ICMS progrediram de forma não uniforme.

A atribuição pela legislação do ICMS Ecológico do Estado de Rondônia de altos percentuais de repasse a critérios distributivos pode ter contribuído significativamente para esse quadro. Isso porque os municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS são aqueles que presumivelmente mais passaram a receber com a implantação da política, no entanto, esse recebimento se deu de forma equânime entre todos, de modo que, tenderam a manter os mesmos padrões de desenvolvimento, progredindo de forma uniformizada. Já os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS, são aqueles que presumivelmente foram menos prestigiados com a implantação do ICMS Ecológico, de forma tal que não houve como se determinar a partir dos repasses uma uniformidade na progressão no ranking IDHM.

## 8 ESTADO DO TOCANTINS – ANÁLISE DAS DIMENSÕES ECONÔMICAE SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO

### 8.1 Primeira Etapa: Análise Legislativa

No Estado do Tocantins, o ICMS Ecológico foi instituído pela Lei nº. 1.323/2002, e possui alguns determinantes para sua implantação, dentre eles podemos mencionar a participação pública no planejamento e nas ações desenvolvidas, a avaliação da qualidade nos processos e produtos, o desenvolvimento da educação ambiental, do ecoturismo e a performance dos municípios em matéria de gastos ambientais.

A Lei nº 1.323/2002 foi regulamentada pelo Decreto nº. 1.666/2002, quanto à metodologia para o cálculo do índice de participação do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos municípios. Desta feita, consideraremos para efeito da nossa análise o ano de 2002 como o marco da implantação do ICMS Ecológico, observado que a partir desse ano foi regulamentado e passou a produzir efeitos.

Quanto aos critérios definidos pela legislação estadual, tem-se que diferentemente dos demais, o cálculo dos índices de participação municipal do ICMS, a depender do critério, fica sob a responsabilidade de três órgãos, Secretaria da Fazenda, Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS, Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 1323/2002<sup>224</sup>.

Ademais, nesse Estado, a aplicação da norma se deu de forma sucessiva, anual e progressiva (à semelhança do modelo paraense), operando-se desta forma

---

<sup>224</sup> Art. 3º O cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios fica a cargo:

I – da **Secretaria da Fazenda**, quanto aos índices:

- a) Valor Adicionado;
- b) Quota Igual;
- c) População;
- d) Área Territorial.

II – do **Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS**, quanto aos índices:

- a) Política Municipal de Meio Ambiente;
- b) Unidades de Conservação, inclusive Terras Indígenas;
- c) Controle de Queimadas, Combate a Incêndios;
- d) Saneamento Básico;
- e) Conservação da Água;
- f) Coleta e Destinação do Lixo;

III - do **Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS**, quanto ao índice Conservação e Manejo do Solo (grifo nosso).

a implementação dos critérios por ela estabelecidos, conforme demonstra Tabela abaixo:

**Tabela 44 - Disposição de critérios: ICMS Ecológico do Estado do Tocantins**

CRITÉRIOS	ANO DE IMPLANTAÇÃO / INDICES DE CÁLCULO				
	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Valor adicionado</b>	82,50%	80,20%	78,90%	75,60%	75,00%
<b>Cota igual</b>	9,00%	8,50%	8,00%	8,00%	8,00%
<b>População</b>	2,50%	2,40%	2,30%	2,20%	2,00%
<b>Área territorial</b>	2,50%	2,40%	2,30%	2,20%	2,00%
<b>Política Municipal de Meio Ambiente</b>	0,50%	1,00%	1,50%	2,00%	2,00%
<b>Unidades de conservação e terras indígenas</b>	1,00%	1,50%	2,00%	2,50%	3,50%
<b>Controle de queimadas</b>	0,50%	1,50%	1,50%	2,00%	2,00%
<b>Conservação dos solos</b>	0,50%	1,00%	1,50%	2,00%	2,00%
<b>Saneamento básico e conservação da água</b>	1,00%	1,50%	2,00%	3,50%	3,50%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Lei nº. 1.323, 2002.

Tomando por base os critérios fixados a partir do ano de 2007, quando se operou a estabilização dos percentuais relativos à distribuição de ICMS, é possível se realizar as seguintes constatações.

Dede logo, torna-se claro que dentre os Estados que são objeto da presente análise, o Estado do Tocantins foi aquele que mais pulverizou os critérios de distribuição do ICMS, definindo sete critérios ao todo.<sup>225</sup>

Comparando a legislação referente ao ICMS Ecológico nos demais Estados brasileiros, podemos aferir que o Estado do Tocantins é aquele que adota o maior percentual relativo à dimensão ambiental do desenvolvimento, totalizando 13%, que são distribuídos dentre cinco critérios ambientais, são eles: Política Municipal de Meio Ambiente (2%); Unidades de conservação e terras indígenas (3,5%); Controle de queimadas (2%); Conservação dos solos (2%) e Saneamento básico e conservação da água (3,5%).

<sup>225</sup> Na legislação acerca do ICMS Ecológico o Estado do Ceará adotou um total de três critérios, e Rondônia de cinco critérios.

Esse fato possui relevância para a análise em questão, tendo em vista que por mais que os reflexos dos critérios ambientais no desenvolvimento não sejam objeto de estudo neste momento (uma vez que, por ora o foco da análise está sobre os aspectos econômico e social do desenvolvimento), temos que o percentual atribuído aos critérios ambientais repercutem nos critérios sociais estabelecidos, uma vez que restringe significativa e potencialmente os seus percentuais de repasse.

Voltando os olhares aos demais critérios estabelecidos, temos que no Estado do Tocantins, dentro do percentual restante, de 12%, realizou-se a distribuição da seguinte forma: 8% distribuídos em cotas iguais entre todos os municípios do Estado; dois por cento 2% proporcionais a população; e 2% proporcionais à área territorial dos municípios.

Torna-se claro, então, que no Estado do Tocantins se operou um rateio de critérios que em linhas gerais estabeleceu do total de 25% passíveis de disposição por lei Estadual 13%, mais da metade, voltados a critérios ambientais e 12% voltados a critérios distributivos. Não sendo prestigiados critérios sociais, voltados especificamente à dimensão social do desenvolvimento. Contudo, destaca-se o fato de que o Estado do Tocantins acentuou fortemente a pulverização dos critérios dentro dessas duas vertentes principais de distribuição de ICMS eleitas, ambiental e distributiva.

Por oportuno, válido destacar que dentre os Estados que são objeto de estudo, Tocantins é aquele que apresenta em sua legislação estadual de repartição de ICMS entre os municípios maior semelhança com a legislação paraense. Isso porque ambas as legislações optaram por adotar quanto ao ICMS Ecológico tão somente critérios ambientais, sendo os demais critérios econômicos, dotados de um viés meramente distributivo.

Nessa linha, no bojo do ICMS Ecológico do Tocantins a indução de políticas públicas ficou a cargo tão somente dos critérios ambientais, haja vista que nos critérios distributivos não se é exigido dos municípios contrapartida para recebimento dos repasses de ICMS, visto que tal repasse estará atrelado a fatores que independem de atuação estatal como divisão igualitária, população e território.

## 8.2 Segunda Etapa: Recorte Metodológico

Conforme já estabelecido pela metodologia de análise do presente estudo, neste momento realizar-se-á um recorte metodológico pelo qual se restringirá o universo de análise relativo ao Estado do Tocantins a 5% dentre os municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS a contar da implantação da do ICMS Ecológico no Estado, e outros 5% dentre aqueles que apresentaram maior variação negativa em repasses de ICMS.

O Estado do Tocantins é integrado por 139 Municípios, o percentual de 5% fornece um universo de análise de 6,95 municípios, mas, tendo em vista a utilização de números inteiros, considerar-se-á 5% o total de sete municípios.

Dessa forma, sete municípios (5%) irão corresponder àqueles que apresentaram, desde a implantação do ICMS Ecológico, as maiores variações positivas de repasse de ICMS, e outros sete municípios(5%) àqueles que apresentaram as maiores variações negativas.

Será considerado como marco de implantação do ICMS Ecológico no Estado do Tocantins o ano de 2002, ano em que se operou a regulamentação da Lei nº 1.323/2002 por meio do Decreto nº. 1.666/2002, servindo este ano como parâmetro para aferição daqueles municípios que apresentaram maior variação positiva e negativa em repasses de ICMS.

Neste diapasão, os municípios com maior variação positiva e negativa em repasses de ICMS serão identificados a partir do confronto entre os anos de 2001 (que corresponde ao ano imediatamente anterior ao da implantação do ICMS Ecológico), e, o ano de 2010, que corresponde ao censo do IDH mais recente realizado pelo PNUD.

Na Tabela abaixo seguem os municípios tocaninenses com maior variação positiva em repasse de ICMS, isto é, que entre os anos de anos de 2001 e 2010<sup>226</sup> apresentaram a maior variação positiva em repasse de ICMS em relação aos demais municípios do Estado.

---

<sup>226</sup>Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ-TO. Índice de Participação dos Municípios na repartição de ICMS. Disponível em: <<http://www.sefaz.to.gov.br/municipios.php>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

**Tabela 45 - Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

<b>Municípios</b>	<b>IPM – 2001</b>	<b>IPM – 2010</b>	<b>Maior variação Positiva de Repasse de ICMS</b>
<b>Campos Lindos</b>	0,1236907	0,701255	466,9423813
<b>Miracema do Tocantins</b>	1,4091385	7,7261096	448,2860343
<b>Peixe</b>	1,0813411	5,5241829	410,8640465
<b>Mateiros</b>	0,1363102	0,5799229	325,4435105
<b>Tocantina</b>	0,2335167	0,8079783	246,0045042
<b>Maurilândia do Tocantins</b>	0,0992183	0,3289264	231,5178752
<b>Cachoeirinha</b>	0,0906085	0,2905554	220,6712395

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ-TO.

Da mesma forma, segue abaixo Tabela com os municípios do Estado do Tocantins que obtiveram maior variação negativa em repasse de ICMS em relação aos demais municípios rondonienses no período proposto para análise (2001-2010).

**Tabela 46 - Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

<b>Municípios</b>	<b>IPM – 2001</b>	<b>IPM – 2010</b>	<b>Maior variação Negativa de Repasse de ICMS</b>
<b>Piraquê</b>	0,7626152	0,2771901	-63,65269142
<b>Araguaína</b>	0,9730019	0,339621	-65,09554606
<b>Aragominas</b>	0,6843361	0,2301968	-66,36202591
<b>Bernardo Sayão</b>	1,0709503	0,3547653	-66,8737849
<b>Cariri do Tocantins</b>	2,375927	0,7423967	-68,75338763
<b>Arapoema</b>	1,6723021	0,4568583	-72,68087506
<b>Figueirópolis</b>	1,9532421	0,4073264	-79,14613862

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ-TO.

Uma vez procedido com o recorte metodológico pelo qual se identificou os municípios objeto de estudo no Estado do Tocantins, a próxima etapa (terceira etapa) se voltará a verificar a possível contribuição do ICMS Ecológico no âmbito do desenvolvimento econômico e social destes.

### 8.3 Terceira Etapa: Análise de dados

Conforme previamente estabelecido, nesta etapa serão aferidas as variações ocorridas nos municípios selecionados junto ao Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM, em relação aos índices relativos à renda (dimensão econômica), à saúde e à educação (dimensão social).

Esta análise será fracionada em dois momentos, o primeiro dedicado aos sete municípios com maior variação positiva de repasse de ICMS, e o segundo voltado aos sete municípios com maior variação negativa.

#### 8.3.1 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento

Considerando que a efetiva implantação do ICMS Ecológico no Estado do Tocantins se operou no ano de 2002, quando por meio do Decreto nº. 1.666/2002 se regulamentou a aplicação da Lei nº 1.323/2002, a análise em questão se valerá dos censos relativos ao Ranking IDHM realizados nos anos de 2000<sup>227</sup> e 2010<sup>228</sup>, que são justamente aqueles que mais se aproximam do período em que a legislação estadual acerca do ICMS Ecológico passou a atuar e produzir seus respectivos efeitos no desenvolvimento econômico e social.

De modo que, a partir desses censos realizados (2000-2010), buscar-se-á verificar se a elevação no repasse de ICMS (maior variação positiva) após a implantação do ICMS Ecológico no Estado refletiu no desenvolvimento econômico e social destes municípios.

As Tabelas elencadas abaixo trazem respectivamente o Ranking IDHM relativos aos censos realizados nos anos 2000 e 2010, referente aos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS:

---

<sup>227</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

<sup>228</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

**Tabela 47 - Ranking IDHM ano 2000: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2000	Município	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
1957 <sup>o</sup>	Miracema do Tocantins (TO)	0,580	0,674	0,759	0,382
3462 <sup>o</sup>	Peixe (TO)	0,482	0,549	0,715	0,285
4005 <sup>o</sup>	Tocantínia (TO)	0,445	0,552	0,674	0,237
4048 <sup>o</sup>	Cachoeirinha (TO)	0,443	0,411	0,660	0,321
4999 <sup>o</sup>	Maurilândia do Tocantins (TO)	0,383	0,435	0,660	0,195
5362 <sup>o</sup>	Campos Lindos (TO)	0,343	0,527	0,607	0,126
5545 <sup>o</sup>	Mateiros (TO)	0,281	0,404	0,725	0,076

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 48 - Ranking IDHM ano 2010: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
2332 <sup>o</sup>	Miracema do Tocantins (TO)	0,684	0,675	0,820	0,579
2573 <sup>o</sup>	Peixe (TO)	0,674	0,679	0,812	0,555
3534 <sup>o</sup>	Cachoeirinha (TO)	0,627	0,548	0,762	0,590
3984 <sup>o</sup>	Mateiros (TO)	0,607	0,586	0,823	0,463
4416 <sup>o</sup>	Tocantínia (TO)	0,589	0,570	0,782	0,459
4638 <sup>o</sup>	Maurilândia do Tocantins (TO)	0,580	0,542	0,724	0,498
5277 <sup>o</sup>	Campos Lindos (TO)	0,544	0,578	0,738	0,377

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Pelos dados acima, que considera as variações no Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) entre 2000 e 2010, torna-se possível, então, realizar uma avaliação acerca dos sete municípios com maior variação positiva em repasse de ICMS.

No censo realizado em 2000, dos sete municípios aqui analisados seis possuíam IDHM classificado em muito baixo (de 0 a 0,499), e somente um município classificado em baixo (de 0,500 a 0,599), o município de Miracema do Tocantins.

Em 2010 o IDHM aferido nesses municípios sofreu uma significativa elevação, de forma tal, que quatro municípios passaram a ser classificados com IDHM baixo (0,500 a 0,599), e três com IDHM Médio (de 0,600 a 0,699).

Constata-se, ainda, que todos os municípios em questão obtiveram uma elevação das variáveis integrantes do IDHM (IDHM Renda, Longevidade e Educação). Isto é, os índices dessas variáveis no ano de 2010 foram superiores àqueles apresentados em 2000.

Nesse sentido, seguem abaixo Tabelas que trazem em maior detalhe a elevação verificada em cada uma dessas variáveis:

**Tabela 49 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	Elevação no IDHM Renda
Campos Lindos	0,527	0,578	0,051
Miracema do Tocantins	0,674	0,675	0,001
Peixe	0,549	0,679	0,13
Mateiros	0,404	0,586	0,182
Tocantínia	0,552	0,570	0,018
Maurilândia do Tocantins	0,435	0,542	0,107
Cachoeirinha	0,411	0,548	0,137
<b>Média de Elevação no IDHM Renda</b>			<b>0,089428571</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 50 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	Elevação no IDHM Longevidade
Campos Lindos	0,607	0,738	0,131
Miracema do Tocantins	0,759	0,820	0,061
Peixe	0,715	0,812	0,097
Mateiros	0,725	0,823	0,098
Tocantínia	0,674	0,782	0,108
Maurilândia do Tocantins	0,660	0,724	0,064
Cachoeirinha	0,660	0,762	0,102
<b>Média de Elevação no IDHM Longevidade</b>			<b>0,094428571</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 51 -Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Educação	IDHM Educação	Elevação no IDHM Educação
	2000	2010	
Campos Lindos	0,126	0,377	0,251
Miracema do Tocantins	0,382	0,579	0,197
Peixe	0,285	0,555	0,27
Mateiros	0,076	0,463	0,387
Tocantínia	0,237	0,459	0,222
Maurilândia do Tocantins	0,195	0,498	0,303
Cachoeirinha	0,321	0,590	0,269
<b>Média de Elevação no IDHM Educação</b>			<b>0,271285714</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Dentre todas as variáveis que integram o IDHM, tem-se que o IDHM Educação foi aquele que alcançou maior média de elevação, de aproximadamente 0,271. A segunda maior média de elevação dos índices foi do IDHM Longevidade, de 0,094. O IDHM Renda foi o que apresentou a pior média de elevação dentre as três variáveis, de 0,089.

Entretanto, conforme anteriormente esclarecido, essa elevação das variáveis diz respeito a uma elevação absoluta, que significa dizer a elevação dos índices (IDHM Renda, Longevidade e Educação) em relação a eles mesmos, sem levar em consideração a posição dos municípios no Ranking IDHM relativo a cada uma destas variáveis.

Dessa forma, apesar da elevação absoluta do IDHM Educação, Renda ou Longevidade, é possível que se tenha uma piora ou melhora das colocações que ocupavam no Ranking IDHM, e isso porque a colocação do município no Ranking IDHM é feita com base no desenvolvimento alcançado pelos municípios em relação a todos os demais municípios brasileiros, e não levando em conta, tão somente, a melhora de suas variáveis em relação a eles mesmos.

Tanto é assim, que apesar de todos os municípios com maior variação positiva de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico terem apresentado um IDHM mais elevado no ano de 2010 em relação ao ano de 2000, houveram municípios que perderam posições no Ranking IDHM dos municípios brasileiros,

como: Miracema do Tocantins que de 1957º colocado passou no ano de 2010 para 2332º (perda de 375 posições); e Tocantínia que de 4005º colocado passou em 2010 para 4416º (perda de 411 posições) no Ranking IDHM.

Desta feita, tendo em vista que o presente estudo adota como aferidor do desenvolvimento o Ranking IDHM, as colocações dos municípios neste ranking (relativo a cada uma dessas variáveis) é que será levado em consideração em termos de aferição do desenvolvimento municipal.

Então, a fim de se apurar quais as variáveis do IDHM (Renda, Longevidade e Educação) foram as principais responsáveis por esta elevação no IDHM dos municípios em questão, será realizada uma comparação entre as colocações ocupadas pelos municípios, nos anos de 2000 e 2010, em relação a cada uma dessas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação), em separado, a fim de se levantar uma média de ganho ou perda de colocações, que servirão de parâmetro para aferir o desenvolvimento dos entes municipais. Nesse sentido, segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 52 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Renda 2000	Colocação no Ranking IDHM Renda 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Campos Lindos	3688	4051	-363
Miracema do Tocantins	876	2317	-1441
Peixe	3350	2211	1139
Mateiros	5449	3873	1576
Tocantínia	3307	4225	-918
Maurilândia do Tocantins	5179	4875	304
Cachoeirinha	5404	4739	665
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda</b>			<b>137,4285714</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 53 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2000	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Campos Lindos	5323	5030	293
Miracema do Tocantins	1986	2213	-227
Peixe	3232	2610	622
Mateiros	2983	2063	920
Tocantínia	4136	3725	411
Maurilândia do Tocantins	4404	5253	-849
Cachoeirinha	4402	4427	-25
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade</b>			<b>163,5714286</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 54 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Educação 2000	Colocação no Ranking IDHM Educação 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Campos Lindos	5467	5448	19
Miracema do Tocantins	2374	2376	-2
Peixe	3654	2907	747
Mateiros	5556	4645	911
Tocantínia	4370	4723	-353
Maurilândia do Tocantins	4964	4025	939
Cachoeirinha	3199	2172	1027
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação</b>			<b>469,7142857</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Pelo levantamento da média de variação, em separado, das colocações nas variáveis IDHM Renda, Longevidade e Educação se verificou que a variável IDHM Educação foi a que apresentou o melhor desempenho.

A média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação foi de aproximadamente 469 colocações, o que significa dizer que em média os municípios

ora analisados progrediram no Ranking IDHM Educação 469 colocações. Porém, esses mesmos municípios obtiveram uma média de variação de colocações nos Rankings IDHM Longevidade e Renda bem inferior, respectivamente, de 163 e 137 colocações.

### 8.3.2 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Econômica e Social do Desenvolvimento

Neste momento, a presente análise prossegue para a aferição de dados do Ranking IDHM relativos aos sete municípios tocantinenses com maior variação negativa em repasse de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico no Estado.

Em relação a estes municípios, da mesma forma será utilizado o Ranking IDHM relativo aos censos realizados em 2000<sup>229</sup> e 2010<sup>230</sup>. Neste sentido seguem as Tabelas abaixo.

**Tabela 55 - Ranking IDHM ano 2000: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2000	Município	IDHM 2000	IDHM Renda 2000	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação 2000
1957 <sup>o</sup>	Araguaína (TO)	0,580	0,638	0,708	0,431
2451 <sup>o</sup>	Figueirópolis (TO)	0,553	0,575	0,730	0,402
2844 <sup>o</sup>	Cariri do Tocantins (TO)	0,528	0,623	0,730	0,324
3173 <sup>o</sup>	Bernardo Sayão (TO)	0,504	0,628	0,662	0,308
3498 <sup>o</sup>	Arapoema (TO)	0,480	0,592	0,678	0,275
4258 <sup>o</sup>	Piraquê (TO)	0,431	0,532	0,708	0,213
4725 <sup>o</sup>	Aragominas (TO)	0,402	0,463	0,667	0,210

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

<sup>229</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

<sup>230</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

**Tabela 56 - Ranking IDHM ano 2010: 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
508 °	Araguaína (TO)	0,752	0,727	0,821	0,712
2199 °	Figueirópolis (TO)	0,689	0,664	0,822	0,600
2439 °	Arapoema (TO)	0,680	0,645	0,810	0,601
2846 °	Cariri do Tocantins (TO)	0,662	0,639	0,826	0,549
3333 °	Bernardo Sayão (TO)	0,638	0,606	0,748	0,573
3680 °	Piraquê (TO)	0,621	0,593	0,792	0,511
4309 °	Aragominas (TO)	0,593	0,611	0,739	0,461

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Através dos dados acima é possível se verificar no censo realizado em 2000 que dentre os sete municípios tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, três (Piraquê, Aragominas e Arapoema) apresentavam IDHM muito baixo (de 0 a 0,499), e, os quatro restantes (Araguaína, Bernardo Sayão, Cariri do Tocantins e Figueirópolis) apresentavam IDHM um pouco mais elevado, classificados em IDHM baixo (de 0,500 a 0,599).

No censo realizado em 2010, constatou-se, assim como nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, uma melhora no IDHM, mas em proporções diferentes. Todos os municípios em questão progrediram nas faixas de IDHM existentes. Sendo que um município (Aragominas) progrediu para o IDHM baixo (de 0,500 a 0,599). Outros cinco municípios (Piraquê, Bernardo Sayão, Cariri do Tocantins, Arapoema e Figueirópolis) passaram a ter o IDHM classificado em IDHM médio (de 0,600 a 0,699). E, o município que restou, Araguaína, progrediu para o IDHM alto (de 0,700 a 0,799).

Tem-se ainda, que todos os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS em questão obtiveram uma elevação das variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação). Ou seja, os índices das variáveis apresentadas em 2010 foram superiores àqueles apresentados no ano de 2000.

Nesse sentido, seguem abaixo Tabelas que trazem em maior detalhe a elevação verificada em cada uma dessas variáveis:

**Tabela 57 - Elevação no IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	Elevação no IDHM Renda
Piraquê	0,532	0,593	0,061
Araguaína	0,638	0,727	0,089
Aragominas	0,463	0,611	0,148
Bernardo Sayão	0,628	0,606	-0,022
Cariri do Tocantins	0,623	0,639	0,016
Arapoema	0,592	0,645	0,053
Figueirópolis	0,575	0,664	0,089
<b>Média de Elevação no IDHM Renda</b>			<b>0,062</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 58 - Elevação no IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	Elevação no IDHM Longevidade
Piraquê	0,708	0,792	0,084
Araguaína	0,708	0,821	0,113
Aragominas	0,667	0,739	0,072
Bernardo Sayão	0,662	0,748	0,086
Cariri do Tocantins	0,730	0,826	0,096
Arapoema	0,678	0,810	0,132
Figueirópolis	0,730	0,822	0,092
<b>Média de Elevação no IDHM Longevidade</b>			<b>0,096428571</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 59 - Elevação no IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IDHM Educação 2000	IDHM Educação 2010	Elevação no IDHM Educação
Piraquê	0,213	0,511	0,298
Araguaína	0,431	0,712	0,281
Aragominas	0,210	0,461	0,251
Bernardo Sayão	0,308	0,573	0,265
Cariri do Tocantins	0,324	0,549	0,225
Arapoema	0,275	0,601	0,326
Figueirópolis	0,402	0,600	0,198
<b>Média de Elevação no IDHM Educação</b>			<b>0,263428571</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Nos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS, assim como verificado nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico, a maior média de elevação do índice se deu na variável IDHM Educação, com média de elevação de aproximadamente 0,263. A segunda variável com maior média de elevação foi a relativa ao IDHM Longevidade, com média de 0,096, seguida pela média de 0,062 do IDHM Renda.

Contudo, em que pese a elevação nas variáveis do IDHM os municípios de Bernardo Sayão e Cariri do Tocantins perderam posições no Ranking IDHM. Bernardo Sayão em 2000 ocupava a colocação 3173<sup>o</sup> passando em 2010 para 3333<sup>o</sup>(perdendo 160 posições), e, da mesma forma Cariri do Tocantins ocupava a 2844<sup>o</sup> colocação e em 2010 passou para a 2846<sup>o</sup> (perdendo 2 posições). Todos os demais municípios alcançaram melhores colocações no Ranking IDHM no ano de 2010 em relação a 2000.

Esse fato se justifica tendo em vista que a elevação das variáveis diz respeito a uma elevação absoluta, isto é, a elevação dos índices (IDHM Renda, Longevidade e Educação) em relação a eles mesmos, sem, contudo, levar em consideração a posição dos municípios no Ranking IDHM relativo a cada uma destas variáveis.

Dessa forma, que apesar da elevação absoluta do IDHM Educação, Renda ou Longevidade se tenha uma piora ou melhora das colocações que ocupavam no Ranking IDHM, e isso porque a colocação do município no Ranking IDHM é feita com base no desenvolvimento alcançado pelos municípios em relação a todos os demais municípios brasileiros, e não levando em conta a melhora de suas variáveis em relação a eles mesmos.

Nessa linha, será levado em consideração para aferição do desenvolvimento municipal as colocações dos municípios no ranking IDHM (relativo a cada uma de suas variáveis).

Então, a fim de se apurar quais as variáveis do IDHM (Renda, Longevidade e Educação) foram as principais responsáveis por esta elevação no IDHM dos municípios em questão, será realizada uma comparação entre as colocações ocupadas pelos municípios, nos anos de 2000 e 2010, em relação a cada uma dessas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação), em separado, a fim de se levantar uma média de ganho ou perda de colocações, que servirão de parâmetro para aferir o desenvolvimento dos entes municipais. Nesse sentido, segue as Tabelas abaixo.

**Tabela 60 -Variação de Colocações no Ranking IDHM Renda (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Renda 2000	Colocação no Ranking IDHM Renda 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Piraquê	3612	3752	-140
Araguaína	1732	896	836
Aragominas	4761	3476	1285
Bernardo Sayão	1942	3549	-1607
Cariri do Tocantins	2046	3047	-1001
Arapoema	2713	2950	-237
Figueirópolis	3007	2591	416
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda</b>			<b>-64</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 61 - Variação de Colocações no Ranking IDHM Longevidade (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2000	Colocação no Ranking IDHM Longevidade 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Piraquê	3435	3474	-39
Araguaína	3432	2160	1272
Aragominas	4259	5006	-747
Bernardo Sayão	4369	4823	-454
Cariri do Tocantins	2869	1903	966
Arapoema	4078	2693	1385
Figueirópolis	2871	2110	761
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade</b>			<b>449,1428571</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

**Tabela 62 -Variação de Colocações no Ranking IDHM Educação (Censos 2000 e 2010): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Colocação no Ranking IDHM Educação 2000	Colocação no Ranking IDHM Educação 2010	Variação de colocações no Ranking – 2000 / 2010
Piraquê	4740	3791	949
Araguaína	1710	231	1479
Aragominas	4783	4690	93
Bernardo Sayão	3368	2507	861
Cariri do Tocantins	3151	3028	123
Arapoema	3818	1954	1864
Figueirópolis	2095	1976	119
<b>Média de Variação de Colocações IDHM Educação</b>			<b>784</b>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Da mesma forma como constatado nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, tem-se que nestes o levantamento da média de variação, em separado, das colocações nas variáveis IDHM Renda, Longevidade e Educação, apontou o IDHM Educação como detentor da maior média positiva.

A média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação foi positiva, de aproximadamente 784 colocações, ou seja, os municípios tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS desde a implantação da política do ICMS Ecológica progrediram em colocações na variável IDHM Educação uma média de 784 colocações.

De outro lado, esses mesmos municípios obtiveram quanto às demais variáveis, IDHM Renda e Longevidade, uma média inferior. No ranking relativo ao IDHM Longevidade obtiveram uma média de variação de colocações positiva de aproximadamente 448. Na variável IDHM Renda a média de variação de colocações foi negativa de -64, isto em média tais municípios regrediram frente ao ranking IDHM Renda -64 posições.

#### **8.4 Conclusões**

A partir da análise da Legislação do ICMS Ecológico do Estado do Tocantins e seus critérios de repasse por esta estabelecidos, em conjunto com os dados

relativos ao IDHM (Renda, Longevidade e Educação), é possível detectar certos comportamentos nas variações destes índices que fornecem indícios de possíveis reflexos dessa política pública no desenvolvimento econômico e social nos municípios do Estado.

Verificou-se pela análise dos dados trazidos que todos os municípios analisados (tanto aqueles que obtiveram maior variação positiva, como negativa em repasses de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico), apresentaram uma elevação absoluta nas variáveis integrantes do IDHM (Renda, Longevidade e Educação).

Ademais, também obtiveram no censo de 2010 em relação ao censo de 2000 uma melhor classificação do IDHM, que de muito baixo ou baixo, passou para IDHM baixo e médio.

Nessa linha, ao se aferir qual dentre as variáveis (Renda, Longevidade e Educação) contribuiu de forma mais significativa para o avanço do IDHM, verificou-se que tanto nos municípios com maior variação positiva como negativa em repasses de ICMS foi a progressão no ranking IDHM Educação.

Em outras palavras, a variável IDHM Educação foi aquela que apresentou dentre as variáveis integrantes do IDHM a maior média de variação positiva de colocações.

No entanto, os municípios com maior variação negativa de repasses de ICMS obtiveram uma média de progressão de colocações no ranking IDHM Educação superior àquela apresentada pelos municípios com maior variação positiva de repasses. Nesse sentido, segue a Tabela abaixo:

**Tabela 63 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Educação nos Municípios do Estado do Tocantins com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

Municípios Tocantinenses Analisados	Média de Variação de Colocações IDHM Educação – 2000/2010
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	469
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	784

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Nesse ponto, cumpre destacar, conforme visto anteriormente, que a Legislação do ICMS Ecológico do Estado do Tocantins foi aquela, dentre os Estados analisados, que mais pulverizou critérios de repasse. Sendo que, a distribuição de tais critérios se deu essencialmente em dois grupos, os critérios ambientais – 13% e critérios distributivos – 12%. De modo que, nenhum critério social (associado à saúde, à educação e à renda) veio a ser prestigiado.

Temos então, que nesse ponto torna-se possível realizar uma presunção indicativa de que os critérios adotados pela legislação de ICMS Ecológico no Estado do Tocantins podem justificar o fato dos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS terem se colocado à frente dos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação da política no Estado.

Isso porque, uma vez que o repasse de quota parte do ICMS pertinente ao ICMS Ecológico não está vinculado ao atendimento de qualquer critério associado à educação, não há como se estabelecer um liame de causa e efeito entre aqueles que mais passaram a receber ICMS (municípios com maior variação positiva de repasses de ICMS) com o melhor desempenho na progressão de colocações no censo de 2010 em relação ao censo de 2000.

Diferentemente do que ocorreu no Estado do Ceará, no qual os municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS foram justamente aqueles detentores do melhor desempenho frente ao ranking IDHM Educação, o que se justifica tendo em vista o alto percentual (18% de um total de 25%) atribuído ao critério educação pela política do ICMS Ecológico.

Desta feita, no Estado do Tocantins, fatores externos não associados diretamente à política do ICMS Ecológico podem ter contribuído para o melhor desempenho em progressão de colocações dos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS, quando comparados àqueles com maior variação positiva.

Ao se analisar os dados relativos à saúde, IDHM Longevidade, tem-se que da mesma forma os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS obtiveram um melhor desempenho que aqueles com maior variação positiva em repasses. Nesse sentido, segue a Tabela abaixo.

**Tabela 64 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Longevidade nos Municípios do Estado do Tocantins com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

<b>Municípios Tocantinenses Analisados</b>	<b>Média de Variação de Colocações IDHM Longevidade – 2000/2010</b>
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	163
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	449

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Esse melhor desempenho dos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS pode ser justificada pelas mesmas razões trazidas frente ao IDHM Educação.

Quanto à dimensão econômica, que abrange no caso a verificação dos índices relativos à renda dos municípios selecionados para estudo, houve uma significativa superioridade de desempenho ao se analisar a média de variação de colocações no ranking IDHM Renda dos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS frente àqueles com maior variação negativa.

Os municípios com maior variação positiva em repasse obtiveram uma média positiva de variação de colocações, de aproximadamente 137 posições, isto é, em média, esses municípios avançaram do censo de 2000 para 2010 137 colocações no ranking relativo à variável IDHM Renda. Por outro lado, os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS apresentaram uma média de variação de colocações negativa, o que importa dizer que de um censo para o outro regrediram em média aproximadamente -64 colocações. Nesse sentido, segue a Tabela abaixo.

**Tabela 65 - Comparação da média de variação de colocações no Ranking IDHM Renda nos Municípios do Estado do Tocantins com maior variação positiva e negativa de ICMS (Considerando o Censo do Ranking IDHM de 2000 e 2010)**

<b>Municípios Tocantinenses Analisados</b>	<b>Média de Variação de Colocações IDHM Renda – 2000/2010</b>
Municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS	137
Municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS	-64

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Esse fato fornece embasamento para uma presunção de que o maior percentual de ICMS repassado aos municípios, ainda que indiretamente, repercute nos índices relativos à distribuição de renda, de forma tal que aqueles municípios que obtiveram a maior variação positiva em repasses foram justamente aqueles que apresentaram melhor performance em relação ao ranking IDHM Renda.

## **9 ESTADO DE RONDÔNIA - ANÁLISE DA DIMENSÃO AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO**

Conforme trazido anteriormente, tem-se que no Estado de Rondônia o ICMS Ecológico foi instituído em 1996 pela Lei Complementar n.º147/1996, por sua vez regulamentada no ano de 2001 pelo Decreto n.º 9.787/2001. Sendo que, decorridos quatro anos dessa regulamentação, em 2005, o referido decreto foi revogado por meio do Decreto n.º 11.908/2005, que entre outras medidas veio fazer valer o percentual de 5% destinado às Unidades de Conservação, com base em aspectos quantitativos.

Contudo, para efeito desta análise será considerado como marco inicial da implantação do ICMS Ecológico o ano de 2001, haja vista ter sido este o ano da primeira regulamentação dos critérios de distribuição das receitas de ICMS e efetiva aplicação, por meio do Decreto n.º 9.787/2001, e a partir de então se operacionalizou no Estado a repartição do ICMS de acordo com os critérios definidos na Lei Estadual.

Desta feita, a análise da dimensão ambiental do desenvolvimento no Estado de Rondônia será verificada através da aferição do desmatamento verificado no ano de 2000 (ano anterior ao da efetiva implantação do ICMS Ecológico – operada pela sua regulamentação através do Decreto n.º 9.787/2001) em comparação com o ano mais recente em dados fornecidos pelo PRODES.

Contudo, antes de adentrar propriamente na análise dos municípios do Estado de Rondônia selecionados para análise, será realizada uma breve explanação acerca do quadro do desmatamento no Estado, que fornecerá subsídios para uma análise dos municípios em questão a partir de um panorama geral do desmatamento a nível estadual.

Nesse sentido, segue a Tabela abaixo com a taxa anual de desmatamento no Estado de Rondônia, aferida por Km<sup>2</sup>. Para tanto, se considerou os mesmos parâmetros quanto ao período de apuração, qual seja o ano de 2000 (ano anterior ao da efetiva implantação do ICMS Ecológico – operada pela sua regulamentação através do Decreto n.º 9.787/2001) e o ano mais recente em dados fornecidos pelo PRODES, que no caso corresponde ao ano de 2013.

**Tabela 66 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>/ano): Estado de Rondônia**

	<b>Ano</b>	<b>Desmatamento Anual em km<sup>2</sup></b>
	2000	2.465 km <sup>2</sup>
	2001	2.637km <sup>2</sup>
	2002	3.099 km <sup>2</sup>
	2003	3.597 km <sup>2</sup>
	2004	3.858 km <sup>2</sup>
	2005	3.244 km <sup>2</sup>
<b>Estado de Rondônia</b>	2006	2.049 km <sup>2</sup>
	2007	1.611 km <sup>2</sup>
	2008	1.136 km <sup>2</sup>
	2009	482 km <sup>2</sup>
	2010	435 km <sup>2</sup>
	2011	865 km <sup>2</sup>
	2012	773 km <sup>2</sup>
	2013	933 km <sup>2</sup>

Fonte: Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.<sup>231</sup>

Por tais dados, torna-se claro que o desmatamento no Estado de Rondônia no ano de 2013 mostra-se bastante inferior àquele apresentado no ano de 2000, quando ainda não havia sido efetivamente implantada a Política do ICMS Ecológico. No ano de 2000, o desmatamento era de 2.465km<sup>2</sup>, já em 2013 o desmatamento foi reduzido a 933km<sup>2</sup>, o que representa uma diminuição de aproximadamente 62%.

Destaque-se, entretanto, que o desmatamento veio decrescendo ao longo dos anos no Estado, entretanto, houve anos (como 2001, 2002, 2003, 2004, 2011 e 2013) em que se constatou uma elevação do desmatamento em comparação com aquele apresentado no ano anterior, o que pode indicar a influência de fatores externos justificadores de tais variações.

Nesse contexto, válido trazer novamente que o Estado de Rondônia, prestigiou em sua política do ICMS Ecológico a dimensão ambiental do desenvolvimento, atribuindo dos 25% passíveis de disposição por lei estadual 5% proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação.

De modo que, apesar de não ser um percentual expressivo (quando comparado a outros como o adotado pelo Estado do Tocantins, de 13%, e o adotado

<sup>231</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2013. 2013. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2013.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2013.htm)> . Acesso em: 15 jun. 2014.

pelo Estado do Pará, 8%) representa 1/5 do total a ser repassado a título de ICMS Ecológico aos Municípios. De forma que é possível que tal critério tenha contribuído para a melhora da dimensão ambiental do desenvolvimento no Estado, visto a redução no desmatamento verificado no período antes e após a implantação da política.

Estabelecido esta visão geral acerca do desmatamento a nível estadual, a presente análise prossegue para a análise dos municípios selecionados (10% dos municípios, dentre os quais 5% corresponderão àqueles que obtiveram maior variação positiva de repasse de ICMS, e, 5% àqueles municípios que obtiveram maior variação negativa de ICMS, após a implantação do ICMS Ecológico).

### 9.1 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento

A fim de verificar se a elevação no repasse de ICMS (maior variação positiva) refletiu no desenvolvimento ambiental destes municípios, utilizar-se-á, para efeito de análise, dados extraídos do PRODES relativos aos anos de 2000 e 2012 (ano mais recente em dados do PRODES acerca do desmatamento em relação aos entes municipais).

Nessa linha, a Tabela abaixo traz as taxas de desmatamento anual (em km<sup>2</sup>) nos Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS:

**Tabela 67 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>/ano): 3 Municípios Rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Área do Município (km <sup>2</sup> )	Desflorestamento até 2000 (%)	Desflorestamento até 2012 (%)	Variação do Percentual de Desmatamento
Chupinguaia	5163	2128.5 (41.23%)	2656.9 (51.46%)	10,23%
Buritis	3315	1166.1 (35.18%)	2270.3 (68.49%)	33,31%
Corumbiara	3082	1996.3 (64.77%)	2153.0 (69.86%)	5,09%
<b>Média de Variação do Percentual de Desmatamento</b>				<b>16,21%</b>

Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.<sup>232</sup>

<sup>232</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Desflorestamento nos Municípios da Amazônia Legal. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>> . Acesso em: 15 jun. 2014.

Pelos dados acima expostos tem-se que todos os municípios rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, apresentaram no ano de 2012 uma elevação no percentual de área desmatada em seus territórios, quando em comparação com aquele verificado no ano de 2000. De modo tal, que os municípios de Chupinguaia, Buritis e Corumbiara apresentaram em 2012 uma elevação no percentual de desmatamento de, respectivamente, 10,23%, 33,31% e 5,09%.

Sendo que, a média de elevação na área desmatada nos municípios em questão foi de aproximadamente 16%.

Cumprе salientar que, dentre os municípios rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS, apenas o município de Buritis possui unidades de conservação cadastradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC<sup>233</sup>, de forma tal que é prestigiado pelo critério ambiental definido pela legislação do ICMS Ecológico do Estado de Rondônia, qual seja a existência no território do município de unidades de conservação.

Contudo, Buritis foi o município que apresentou a maior elevação na taxa de desmatamento, aproximadamente 33%, o que pode sugerir que a mera existência de unidades de conservação, e critérios de repasses de ICMS vinculados a tal variável, sem uma efetiva fiscalização de seu adequado uso pode servir para falsear a realidade, conferindo a falsa percepção de preservação ambiental enquanto que na verdade encoberta uma situação de desmatamento.

### **9.2 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento**

Nessa mesma toada, prossegue a presente análise para a aferição de dados, extraídos do PRODES, relativos aos 3 municípios com maior variação negativa em repasse de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico no Estado, buscando-se os possíveis reflexos no desenvolvimento ambiental destes.

---

<sup>233</sup> De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, o Município de Buritis possui em seu território duas unidades de conservação: Floresta Nacional de Bom Futuro e Reserva Extrativista Jaci-Paraná. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>> Acesso em: 9 jan. 2014.

Em relação a tais municípios, da mesma forma serão utilizados dados do PRODES pertinentes aos anos de 2000 e 2012. Neste sentido segue a Tabela abaixo:

**Tabela 68 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>/ano): 3 Municípios Rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Área do Município (km <sup>2</sup> )	Desflorestamento até 2000 (%)	Desflorestamento até 2012 (%)	Variação do Percentual de Desmatamento
Cacoal	3820	2312.4 (60.53%)	2497.1 (65.37%)	4,84%
Ariquemes	4480	2664.2 (59.47%)	3186.9 (71.14%)	11,67
Nova Brasilândia D'Oeste	1166	789.1 (67.68%)	897.7 (76.99%)	9,30%
<b>Média de Variação do Percentual de Desmatamento</b>				<b>8,60%</b>

Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.<sup>234</sup>

A partir dos dados acima é possível constatar-se que todos os municípios rondonienses com maior variação negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado apresentaram no ano de 2012 uma elevação no percentual de área desmatada em seus territórios, quando em comparação com aquele verificado no ano de 2000. De modo tal, que os municípios de Cacoal, Ariquemes e Nova Brasilândia D'Oeste apresentaram em 2012 uma elevação no percentual de desmatamento de respectivamente 4,84%, 11,67% e 9,30%.

Ainda, a média de elevação na área desmatada nos municípios em questão foi de aproximadamente 8%, menor que aquela apresentada nos municípios rondonienses com maior variação positiva em repasse de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado de Rondônia.

Neste contexto, vale frisar que no CNUC não consta nos municípios ora analisados nenhum registro de unidades de conservação em seus territórios<sup>235</sup>.

<sup>234</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Desflorestamento nos Municípios da Amazônia Legal. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>> . Acesso em: 15 jun. 2014.

<sup>235</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional Cadastro de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>> Acesso em: 9 jan. 2014.

### 9.3 Conclusões

Por meio da análise conjunta da Legislação do ICMS Ecológico do Estado de Rondônia e seus critérios de repasse por esta estabelecidos com os dados relativos ao desmatamento, fornecido pelo PRODES, é possível detectar certos comportamentos nas variações destes índices que sejam possíveis reflexos dessa política pública no desenvolvimento ambiental nos municípios do Estado.

Inicialmente, tem-se que o Estado de Rondônia vem ao longo dos anos (no período avaliado entre 2000 e 2013) reduzindo a área desmatada, de modo tal que em 2013 registrou uma área desmatada de 933m<sup>2</sup>, que é 62% menor àquela registrada no ano de 2000 que foi de 2.465 km<sup>2</sup>.

Nessa linha, tem-se que de uma forma geral os municípios do Estado vêm reduzindo o ritmo do desmatamento. Mas, apesar disso, todos os municípios rondonienses analisados (tanto os municípios detentores de maior variação positiva como negativa em repasse de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico) apresentaram elevação no percentual de desmatamento registrado em seus territórios, no período avaliado de 2000 a 2012.

Sendo que, os municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico apresentaram uma média de elevação de 16% no desmatamento apresentado em seus territórios durante tal período, enquanto que, os municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico registram uma média de elevação de 8%.

Frise-se, ainda, que de acordo com Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, dentre todos os municípios analisados, somente Buritis apresenta unidades de conservação, sendo prestigiado assim pelo critério ambiental definido pela legislação estadual pertinente ao ICMS Ecológico.

Essa superior média de elevação no desmatamento registrado nos territórios dos municípios rondonienses com maior variação positiva em repasses de ICMS (16%), que representa praticamente o dobro daquele registrado nos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS (8%), pode ser imputada, presumivelmente, aos critérios definidos pela política do ICMS Ecológico no Estado.

Conforme estabelecido anteriormente, na política do ICMS Ecológico no Estado foram estabelecidos ao todo cinco critérios no que diz respeito aos 25% que podem ser dispostos por Lei Estadual, dentre os quais foi atribuído, em linhas gerais,

o percentual de 0,5% proporcionalmente à superfície territorial; 0,5% proporcionalmente à população; 5% proporcionais à produção agrícola, pecuária e extrativista de cada município; 5% proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação; e 14% divididos de forma igual para todos os municípios.

Nessa linha, tem-se que o critério ambiental restringiu-se a apenas 5% do total de 25% de ICMS passível de disposição pela política do ICMS Ecológico, concentrando-se o restante dos critérios essencialmente em dois critérios a divisão igualitária entre os municípios do Estado (14%), o que tende a manter as desigualdades já existentes entre os mesmos, e, em prestigiar aqueles municípios que apresentavam maior produção agrícola, pecuária e extrativista (5%), o que pode inclusive ter fomentado uma maior degradação ambiental a fim de tornar o município apto a uma maior participação na repartição referente a tal critério.

Portanto, é possível se deduzir que a forma com que foi desenhada a política do ICMS Ecológico no Estado propiciou a situação pela qual aqueles municípios que obtiveram a maior variação positiva em repasses de ICMS tenham sido justamente aqueles que registraram a maior média de elevação do desmatamento em seus territórios, isso tendo em vista que o critério ambiental definido (possuir o município em seu território unidades de conservação) foi em um baixo percentual, de forma que pouco estimula os municípios a implementá-lo, e, ainda, pouco eficiente, tendo em vista inclusive que dentre os municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS Buritis foi o único que apresentou Unidades de Conservação cadastradas no CNUC, e em contrapartida aquele com maior elevação no desmatamento anual, 33%, comparando os anos de 2000 e 2012.

## 10 ESTADO DO TOCANTINS – ANÁLISE DA DIMENSÃO AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO

No Estado do Tocantins, o ICMS Ecológico foi instituído em 2002 pela Lei nº. 1.323/2002, sendo esta regulamentada no mesmo ano pelo Decreto nº. 1.666/2002.

Desta feita, a análise da dimensão ambiental do desenvolvimento no Estado do Tocantins irá considerar o período compreendido entre os anos de 2001(ano anterior ao da efetiva implantação do ICMS Ecológico – operada pela sua regulamentação através do Decreto nº. 1.666/2002) e o ano mais recente em dados fornecidos pelo PRODES.

No entanto, antes de adentrar na análise dos municípios tocantinenses selecionados para análise, será realizada uma breve exposição acerca do desmatamento no Estado, que fornecerá subsídios para uma análise aqui proposta.

Nessa linha, segue abaixo Tabela que traz a taxa anual de desmatamento no Estado do Tocantins, aferida por Km<sup>2</sup>. Para tanto, se considerou os mesmos parâmetros quanto ao período de apuração, qual seja o ano de 2001 (ano anterior ao da efetiva implantação do ICMS Ecológico – operada pela sua regulamentação através do Decreto n.º 9.787/2001) e o ano mais recente em dados fornecidos pelo PRODES, ano de 2013.

**Tabela 69 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>/ano): Estado do Tocantins**

		Ano	Desmatamento Anual em km <sup>2</sup>
<b>Estado do Tocantins</b>		2001	189 km <sup>2</sup>
		2002	212 km <sup>2</sup>
		2003	156 km <sup>2</sup>
		2004	158 km <sup>2</sup>
		2005	271 km <sup>2</sup>
		2006	124 km <sup>2</sup>
		2007	63 km <sup>2</sup>
		2008	107 km <sup>2</sup>
		2009	61 km <sup>2</sup>
		2010	49 km <sup>2</sup>
		2011	40 km <sup>2</sup>
		2012	52 km <sup>2</sup>
		2013	43 km <sup>2</sup>

Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.<sup>236</sup>

<sup>236</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2013. 2013. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2013.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2013.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

Pelos dados acima se torna claro que ao longo dos anos vem se operando no Estado do Tocantins uma redução no desmatamento. No ano de 2013 foi registrado um desmatamento de 43km<sup>2</sup>, que é aproximadamente 77% menor do que a área desmatada no ano de 2001, quando a política do ICMS Ecológico ainda não havia sido efetivamente implantada.

Da mesma forma como verificado no Estado de Rondônia, tem-se que apesar do declínio nos índices de desmatamento, houve anos em que se verificou uma elevação das áreas desmatadas em relação ao ano anterior (anos 2002, 2004, 2005, 2008 e 2012), o que pode indicar a influência de fatores externos justificadores de tais variações.

O Estado do Tocantins é dentre todos os Estados brasileiros aquele que atribui maior prestígio à dimensão ambiental do desenvolvimento em sua legislação do ICMS Ecológico, tanto que dos 25% do ICMS passível de distribuição a partir de critérios definidos por esta política pública, 13%, mais da metade, são voltados a critérios ambientais.

Esse fato pode ter contribuído com mais vigor para a apresentação de uma maior redução do desmatamento do Estado do Tocantins, que foi uma redução de aproximadamente 77% no ano de 2013 quando comparado com o ano de 2001 antes da efetiva implantação do ICMS Ecológico, em relação ao Estado de Rondônia, que apesar de também ter adotado critério ambiental o restringiu a 5% do total de repasses de ICMS passíveis de disposição por lei estadual, via política do ICMS Ecológico, o que fez com que este Estado apresentasse uma redução do desmatamento inferior àquela obtida pelo Estado do Tocantins, sendo esta uma redução de aproximadamente 62% quando comparado os anos de 2013 e o anterior ao da implantação do ICMS Ecológico.

Cumprir destacar que os níveis de desmatamento verificados no Estado do Tocantins colocam-se, em todo o período de análise, claramente inferiores aos apresentados pelo Estado de Rondônia, tanto que a maior área desmatada em km<sup>2</sup> já registrada no Estado do Tocantins que foi de 271 km<sup>2</sup> (em 2005) revela-se bastante inferior até mesmo quando comparada a menor área desmatada já registrada no Estado de Rondônia, que foi de 435 km<sup>2</sup> (em 2010). Fato este que em nada prejudica a análise quanto a percentuais, em que inegavelmente o Estado do Tocantins apresenta melhor desempenho no combate ao desmatamento.

Feito este panorama geral acerca da evolução do desmatamento no Estado do Tocantins, o presente estudo prossegue para a análise dos municípios selecionados (10% dos municípios, dentre os quais 5% corresponderão àqueles que obtiveram maior variação positiva de repasse de ICMS, e 5% àqueles municípios que obtiveram maior variação negativa de ICMS, após a implantação do ICMS Ecológico).

### 10.1 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento

Tendo em vista aferir se a elevação no repasse de ICMS (maior variação positiva) refletiu no desenvolvimento ambiental destes municípios, utilizar-se-á para efeito de análise, dados extraídos do PRODES relativos aos anos de 2001 (ano anterior ao da efetiva implantação do ICMS Ecológico – operada pela sua regulamentação através do Decreto nº. 1.666/2002) e 2012 (ano mais recente em dados do PRODES acerca do desmatamento em relação aos entes municipais).

Nessa linha, a Tabela a seguir traz as taxas de desmatamento anual (em km<sup>2</sup>) nos Municípios do Estado com maior variação positiva em repasses de ICMS:

**Tabela 70 - Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>/ano): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

Municípios	Área do Município (km <sup>2</sup> )	Desflorestamento até 2001 (%)	Desflorestamento até 2012 (%)	Variação Percentual de Desmatamento
Lajeado	324	0.0 (0.00%)	0.0 (0.00%)	0%
Campos Lindos	3266	0.0 (0.00%)	0.1 (0.00%)	0%
Paraná	11321	0.0 (0.00%)	0.0 (0.00%)	0%
Mateiros	9675	0.0 (0.00%)	0.0 (0.00%)	0%
Maurilândia do Tocantins	741	134.6 (18.16%)	143.9 (19.42%)	1,26%
Praia Norte	290	200.4 (69.10%)	227.3 (78.38%)	9,28%
<b>Média de Variação do Percentual de Desmatamento</b>				<b>1,50%</b>

Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.<sup>237</sup>

<sup>237</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Desflorestamento nos Municípios da Amazônia Legal. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

Os dados extraídos do PRODES revelam que apenas dois dos sete municípios tocantinenses, com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, apresentaram no ano de 2012 uma elevação no percentual de área desmatada em seus territórios, quando em comparação com aquele verificado no ano de 2000, Maurilândia do Tocantins e Praia Norte. De modo que, todos os demais, cinco municípios, não registraram nenhum percentual de desmatamento em 2001 e mantiveram o mesmo 0% no ano de 2012.

Destaque-se, ainda, que os dois únicos municípios que apresentaram elevação no percentual de área desmatada encontram-se justamente entre aqueles que dentre os municípios com maior variação positiva em repasses obtiveram as piores colocações, isto, dentre estes foram aqueles que tiveram variação positiva menos expressiva em repasses de ICMS.

Para efeito da análise em questão, a média de elevação na área desmatada nos municípios foi de aproximadamente 1,5%.

#### **10.2 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS: Aferição da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento**

Prossegue a presente análise para a aferição de dados, extraídos do PRODES, relativos aos 7 municípios com maior variação negativa em repasse de ICMS desde a implantação do ICMS Ecológico no Estado, buscando-se os possíveis reflexos no desenvolvimento ambiental destes.

Em relação a tais municípios, da mesma forma serão utilizados dados do PRODES pertinentes aos anos de 2001 e 2012. Neste sentido, segue a Tabela abaixo:

**Tabela 71 -Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km<sup>2</sup>/ano): 7 Municípios Tocantinenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	Área do Município (km <sup>2</sup> )	Desflorestamento até 2001 (%)	Desflorestamento até 2012 (%)	Variação Percentual do Desmatamento
Santa Fé do Araguaia	1682	1208.0 (71.82%)	1266.6 (75.30%)	3,48%
Araguanã	837	717.7 (85.75%)	743.0 (88.77%)	3,02%
Cariri do Tocantins	1129	0.0 (0.00%)	0.0 (0.00%)	0%
Aragominas	1179	834.3 (70.76%)	1011.0 (85.75%)	14,99%
Bernardo Sayão	930	881.2 (94.75%)	893.7 (96.10%)	1,35%
Figueirópolis	1933	0.0 (0.00%)	0.0 (0.00%)	0%
<b>Média de Variação Percentual de Desmatamento</b>				<b>3,26%</b>

Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.<sup>238</sup>

Pelos dados acima se constata que dentre os 7 municípios tocantinenses, com maior variação negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado, 5 apresentaram no ano de 2012 uma elevação no percentual de área desmatada em seus territórios, quando em comparação com aquele verificado no ano de 2000, quais sejam: Santa Fé do Araguaia, Araguaianã, Aragominas e Bernardo Sayão. Os outros dois municípios não registraram nenhum percentual de desmatamento em 2001 e mantiveram o mesmo 0% no ano de 2012.

Note-se que, nos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS, se verificou uma situação inversa àquela verificada nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado. Isso porque a maioria dos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS apresentou crescimento no percentual de desmatamento, em contrapartida a grande maioria dos municípios com maior variação positiva não registrou qualquer elevação no percentual de desmatamento.

Nessa linha, tem-se, para efeito da análise em questão, que a média de elevação na área desmatada nos municípios em questão foi de aproximadamente 3,26%.

<sup>238</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Desflorestamento nos Municípios da Amazônia Legal. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>> . Acesso em: 15 jun. 2014.

### 10.3 Conclusões

Através da análise conjunta da Legislação do ICMS Ecológico do Estado do Tocantins e seus respectivos critérios de repasse, com os dados relativos ao desmatamento, fornecido pelo PRODES, é possível detectar certos comportamentos nas variações destes índices que sejam possíveis reflexos dessa política pública no desenvolvimento ambiental nos municípios do Estado.

Desde logo, tem-se claro que ao se analisar os municípios tocantinenses (tanto aqueles com maior variação positiva como negativa em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado) houve municípios que obtiveram uma elevação no percentual da área desmatada em seus territórios, como também municípios que não registraram qualquer elevação no neste percentual.

Sendo que, no grupo de municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS após a implantação do ICMS Ecológico no Estado a maior parte dos municípios (5 de um total de 7) não apresentaram qualquer elevação no percentual de desmatamento, enquanto que por outro lado no grupo dos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS a maior parte dos municípios (5 de um total de 7) obtiveram elevação no percentual da área desmatada em seus territórios.

Essa situação pode justificar-se, presumivelmente, a partir dos critérios de repasse fixados pela legislação estadual do ICMS Ecológico do Estado do Tocantins.

Conforme já trazido anteriormente, o Estado do Tocantins corresponde ao Estado brasileiro que adotou o maior percentual relativo à dimensão ambiental do desenvolvimento dentre os critérios de repasse da política do ICMS Ecológico, totalizando 13%, que são distribuídos dentre cinco critérios ambientais, são eles: Política Municipal de Meio Ambiente (2%); Unidades de conservação e terras indígenas (3,5%); Controle de queimadas (2%); Conservação dos solos (2%) e Saneamento básico e conservação da água (3,5%). O percentual restante, 12%, foi distribuído levando em consideração os seguintes critérios: 8% distribuídos em cotas iguais entre todos os municípios do Estado; 2% proporcionais à população; e 2% proporcionais à área territorial dos municípios.

Pode-se estabelecer, então, que o melhor desempenho na dimensão ambiental do desenvolvimento alcançada pelos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS que obtiveram baixa elevação no percentual de

desmatamento em seus territórios (média de elevação no percentual de desmatamento de 1,5%), quando em comparação com aqueles municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS (média de elevação no percentual de desmatamento de 3,26%), esteja justamente associado ao fato que presumivelmente a maior participação desses no ICMS tenha se dado pelo cumprimento dos critérios ambientais que se refletiram no quadro do desmatamento.

Sendo essa mesma lógica aplicada aos municípios com maior variação negativa, que concomitantemente ao fato de serem os municípios que após a implantação do ICMS Ecológico passaram a receber menos repasse de ICMS, apresentaram no período avaliado uma elevação no percentual de desmatamento em seus territórios, o que interfere diretamente nos repasses de ICMS relativos ao critério ambiental definido pela política do ICMS Ecológico no Estado.

Nessa linha, ao se confrontar tal situação com aquela verificada ao se analisar o Estado de Rondônia é possível concluir que a fixação de critérios ambientais mais expressivos, como Tocantins que adotou o percentual de 13% em relação ao de Rondônia com 5%, pode contribuir para resultados mais eficazes. Isso, tendo em vista o maior estímulo conferido aos municípios do Estado em implementar os critérios e participar com maior parcela no repasse da parcela correspondente a tal critério (ambiental).

## **11 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DOS POSSÍVEIS REFLEXOS DO ICMS ECOLÓGICO JUNTO AO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NOS ESTADOS DO CEARÁ, RONDÔNIA E TOCANTINS**

Pela análise das dimensões do desenvolvimento, social, econômica e ambiental, nos Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins, é possível se estabelecer por meio do confronto dos resultados extraídos em cada uma delas alguns parâmetros gerais de comportamento que podem ser justificados ou atribuídos a critérios de repasse definidos pelas legislações estaduais no que toca à política do ICMS Ecológico.

Torna-se possível concluir que de acordo com o critério definido e de seu corresponde percentual de repasse, fixados pelas legislações estaduais de ICMS Ecológico, se promoverá, melhora ou piora, em menor ou maior grau, nas dimensões do desenvolvimento dos municípios do Estado.

Os critérios de viés incentivador, que são aqueles que introduzem um estímulo aos municípios de se adequarem aos critérios definidos afim de maximizarem suas participações na quota parte de ICMS correspondente àquele critério, dizem respeito em regra a critérios sociais e ambientais, de modo que quanto maior forem os percentuais que atribuam ao respectivo critério mais eficaz também se mostrará o desenvolvimento na respectiva área do desenvolvimento atingida por ele.

Como exemplo disso pode-se apontar o Estado do Ceará que ao estabelecer o critério educação dentre aqueles trazidos pela política do ICMS Ecológico, definiu-o com o percentual de 18%, dos 25% passíveis de disposição. Fato este que deve ter contribuído para que o referido Estado se colocasse dentre todos os Estados analisados por este estudo como aquele em que seus municípios apresentaram a maior progressão em colocações no ranking IDHM Educação.

Da mesma forma, pode-se constatar tal afirmação frente ao Estado do Tocantins que estabeleceu dentre os critérios de repasse inerentes ao ICMS ecológico o critério ambiental, com o maior percentual a nível nacional, 13% dos 25% passíveis de disposição pela lei estadual. O que pode ter contribuído significativamente para que este Estado tenha apresentado o melhor desempenho quanto à preservação ambiental dentre os Estados analisados.

Já os critérios de viés compensador, que são aqueles que nos critérios sociais objetivam essencialmente oferecer uma contraprestação pelas limitações sofridas

pelos municípios em razão do atendimento de critérios, ou, ainda levando em conta as diferenças que apresentam entre si, apresentam diferentes comportamentos a depender do tipo de critério (social, ambiental ou distributivos).

Nos critérios sociais e ambientais de viés compensador se verificou que a fixação de percentuais inerentes a tais critérios contribuíram para a materialização dos fins a que se propunham os mesmos. Como exemplo, pode-se destacar critérios ambientais que estabeleceram percentuais de repasse associados à existência de Unidades de Conservação, o que contribuiu para a preservação ambiental, como verificado no Estado do Tocantins.

Outros critérios de viés compensador são os critérios distributivos, que vinculam o repasse de quota-parte do ICMS considerando a repartição igualitária, a extensão da superfície territorial, ou até mesmo levando em conta a proporção da população, neles verificou-se que a sua mera existência sem que haja algum outro critério social ou ambiental com peso significativo (em termos de alto percentual de repasse) implica em uma estagnação do desenvolvimento, isto é na manutenção a nível interno dentro dos Estados das desigualdades já existentes, uma vez que, a partir de critérios distributivos há uma tendência a não somente se manter o quadro de desenvolvimento já existente, onde aqueles municípios mais desenvolvidos assim tendem a permanecer e os menos da mesma forma. Conforme pode-se verificar no Estado de Rondônia, que atribuiu maior peso entre seus critérios aos critérios distributivos.

Nessa mesma linha, Tocantins apesar de ter atribuído 12% a critérios distributivos, dentre os 25% passíveis de disposição por lei estadual, colocou todo o percentual restante, 13%, em critérios ambientais, o que resultou em um desempenho mais efetivo do município tocantinenses nessa área, e uma correspondente variação dos municípios no ranking IDHM.

Outra face dessa conclusão é o seu inverso, onde quanto mais pulverizado ou menor os percentuais de repasse, menor será o estímulo e conseqüentemente a efetividade do objetivo pretendido atrelado a tal critério.

Nesse sentido, podemos trazer o exemplo do Estado do Ceará que dentre seus critérios atribuiu ao critério saúde o percentual de 2%, e obteve junto ao ranking IDHM longevidade o pior desempenho dentre o ranking de todas as variáveis integrantes do IDHM.

Então, em suma tem-se que de acordo com o critério definido e de seu correspondente percentual de repasse, fixados pelas legislações estaduais de ICMS Ecológico, se promoverá, melhora ou piora, em menor ou maior grau, nas dimensões do desenvolvimento dos municípios do Estado.

## TERCEIRA PARTE – ESTADO DO PARÁ, ICMS ECOLÓGICO E DESENVOLVIMENTO

O Estado do Pará possui a segunda maior extensão territorial<sup>239</sup> e o maior PIB da Região Norte, sendo dotado de um inquestionável potencial econômico. Possui uma economia estruturada fortemente no aproveitamento de recursos naturais, albergando em seu território empreendimentos econômicos altamente relevantes no contexto do desenvolvimento nacional, como usinas hidrelétricas, portos, rodovias, ferrovias, hidrovias, além de empreendimentos minerais. Frente a esse cenário, sobressai-se o desafio de fazer com que o crescimento econômico também implique em justiça social e na manutenção de um meio ambiente equilibrado, em outras palavras, em se atingir as dimensões do desenvolvimento delineadas por este estudo.<sup>240</sup>

Essa Terceira Parte do presente estudo possui por objetivo realizar uma análise do Estado do Pará no cenário da Amazônia Legal, e a partir de tal análise identificar como se operou no âmbito estadual a implantação do ICMS Ecológico.

Nessa esteira, buscar-se-á identificar os primeiros impactos percebidos na primeira aplicação do novo percentual de distribuição de ICMS trazido pelo ICMS Ecológico paraense. E, com base nas conclusões das análises das políticas dos Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins aferir se a política paraense coloca-se apta ou não a promover o desenvolvimento (nos parâmetros definidos por este estudo).

---

<sup>239</sup>De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística o Estado do Pará possui 1.247.954,666 km<sup>2</sup> de área territorial, sendo na Região Norte do país o que apresenta a segunda maior extensão territorial, superado somente pelo Estado do Amazonas detentor de uma área territorial de 1.559.159,148 km<sup>2</sup>. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>> . Acesso em: 26 de maio de 2014.

<sup>240</sup>Segundo o IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará: “O Pará possui a segunda maior extensão territorial e o maior PIB da Região Norte. Destaca-se nacionalmente pela produção mineral, possui o quinto maior rebanho bovino do Brasil e atualmente é o principal produtor de dendê do país. Entretanto, também é, desde 2006, o Estado líder em desmatamento na região amazônica.” (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. Identificação de áreas potenciais para a implementação de projetos de pagamento de serviços ambientais e REED no Estado do Pará. Belém: IDESP, 2013, p. 6).

## 12 ESTADO DO PARÁ NO CONTEXTO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

A região amazônica ocupa lugar de destaque no cenário global, em razão do lugar estratégico no que tange ao contexto de mudanças climáticas, além de seu papel na preservação da biodiversidade, manutenção de sistemas naturais, e da prestação de vários serviços ecossistêmicos. Contudo, as atividades produtivas adotadas na região ainda vêm se baseando no histórico processo de suprimento florestal<sup>241</sup>, o que em muito justifica a preocupação não somente da sociedade brasileira como também de toda a comunidade global em relação à preservação ambiental desta região.

De modo que, hoje, o grande foco das discussões que envolvem desenvolvimento e gestão dos recursos naturais na região amazônica está associado à questão do desmatamento.

Pelo monitoramento do desmatamento na região amazônica, operacionalizado por meio do projeto PRODES digital (Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal, de responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE/MCTI)<sup>242</sup>, foi possível se constatar a elevação nas taxas de desmatamentos na região, que alcançaram seu mais alto índice no ano de 2004 com 27.772 m<sup>2</sup> de área desmatada.

Em resposta a este alarmante índice de desmatamento verificado em 2004 o Governo Federal, neste mesmo ano, lançou o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), alicerçado em três eixos centrais: o fomento a atividades produtivas sustentáveis; ordenamento fundiário e territorial; e o monitoramento e controle.

---

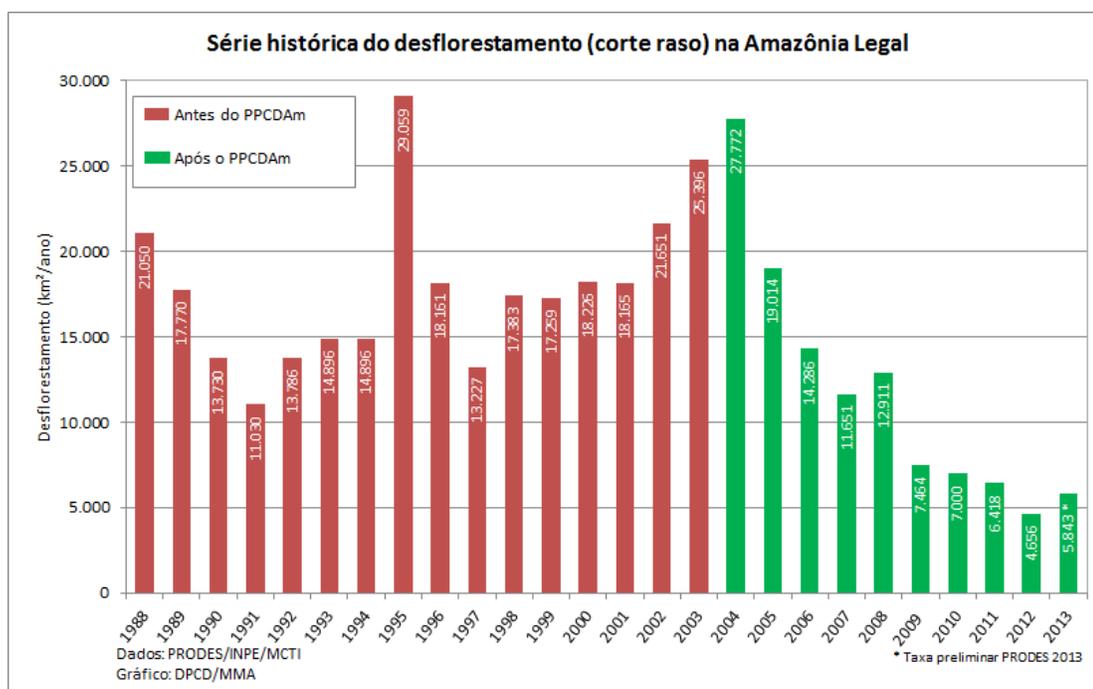
<sup>241</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013, p. 06.

<sup>242</sup> De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais: "O projeto PRODES realiza o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas. As taxas anuais são estimadas a partir dos incrementos de desmatamento identificados em cada imagem de satélite que cobre a Amazônia Legal". (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE; PROJETO PRODES DIGITAL; Mapeamento do desmatamento da Amazônia com imagens de satélite. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2013. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acesso em: 18 nov. 2013).

O PPCDAM contribuiu para um gradativo recuo do desmatamento na região da Amazônia Legal, culminando, em 2012, em uma taxa de 4.656 km<sup>2</sup>, a menor já registrada pelo PRODES.<sup>243</sup>

Nesse sentido, segue abaixo gráfico<sup>244</sup> com informações do Projeto PRODES, demonstrando o quadro do desmatamento na Amazônia legal desde o início do monitoramento, em 1988, até o ano de 2013, onde é possível se verificar que desde a implantação do PPCDAM, em 2004, há uma linha decrescente no que toca ao desmatamento.

**Gráfico 2 - Taxa de desmatamento na Amazônia Legal medidas por meio do PRODES (Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal)**



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais -INPE/ Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI. Elaboração: Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Levando em consideração o último levantamento realizado, em 2013, o total em área desmatada na Amazônia Legal foi de 5.843 km<sup>2</sup>, a segunda menor da história. Dado este que quando comparado ao de 2004, demonstra uma redução de

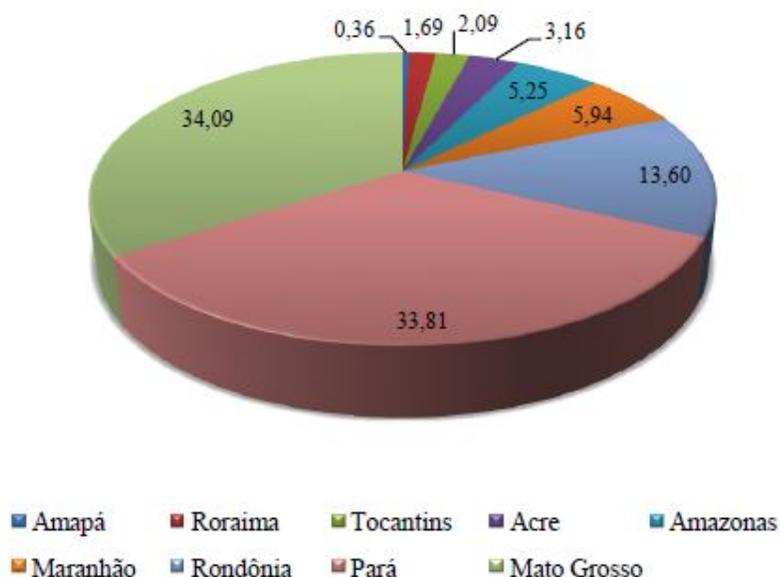
<sup>243</sup> Cumpre salientar que a contar da implantação do PPCDAM tão somente nos anos de 2008 e 2013 se verificou uma elevação, e não uma redução, nos índices de desmatamento em relação aos não anteriores.

<sup>244</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-para-amaz%C3%B4nia-ppcdam>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

79%<sup>245</sup>. Entretanto, em que pese a redução dos índices de desmatamento no período de 2008 (onde se verificou um aumento em relação ao ano de 2007) a 2012, esta elevação verificada em 2013, pode fortalecer a implantação de outras políticas voltadas a incrementar o combate ao desmatamento, como o ICMS Ecológico.

Inserido nesse contexto, o Estado do Pará desponta dentre os Estados integrantes da Amazônia Legal como aquele que apresenta um dos mais altos índices em áreas desmatadas. No acumulado do período de 1988 a 2013, do total de área desmatada em toda a região, que foi de 402.615 km<sup>2</sup>, o Estado do Pará foi responsável por 136.127 km<sup>2</sup>, respondendo por 33,81% do total desmatado, conforme demonstra o gráfico<sup>246</sup> que segue.

**Gráfico 3 - Participação dos Estados da Amazônia Legal no Acumulado Desmatado, 1988-2013**



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES. Elaboração: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará - IDESP.

<sup>245</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-para-amaz%C3%B4nia-ppcdam>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

<sup>246</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. **O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento**. Belém: IDESP, 2013, p. 6.

Uma das principais causas justificadoras do desmatamento no Estado do Pará, assim como na Amazônia Legal como um todo, reside, justamente, na questão relacionada ao modelo econômico adotado.

No contexto relativo à economia brasileira, o Estado se destaca, em relação ao ranking nacional, em 2011, pois o PIB<sup>247</sup> do Estado chegou à décima segunda posição dentre as 27 unidades da federação, com participação de 2,13% no PIB nacional. Na Região Norte do país, o Pará lidera o ranking relativo ao PIB, nesse sentido, também no ano de 2011, o PIB paraense representou 39,53%, sobressaindo-se como o maior PIB dentre todos os estados integrantes da região.<sup>248</sup> Neste sentido, segue a Tabela abaixo:

**Tabela 72 - PIB a Preço de Mercado Corrente do Brasil e Estados da Região Norte 2010- 2011**

	2010	Part.(%)	Ordem	2011	Part. (%)	Ordem
	R\$ milhão			R\$ milhão		
Brasil	3.770.085			4.143.013		
<b>Norte</b>	<b>201.511</b>	<b>5,34</b>		<b>223.538</b>	<b>5,40</b>	
Rondônia	23.561	11,69	3º	27.839	12,45	3º
Acre	8.477	4,21	5º	8.794	3,93	6º
Amazonas	59.779	29,67	2º	64.555	28,88	2º
Roraima	6.341	3,15	7º	6.951	3,11	7º
<b>Pará</b>	<b>77.848</b>	<b>38,63</b>	<b>1º</b>	<b>88.371</b>	<b>39,53</b>	<b>1º</b>
Amapá	8.266	4,1	6º	8.968	4,01	5º
Tocantins	17.240	8,56	4º	18.059	8,08	4º

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará – IDESP / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Elaboração: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará - IDESP.

O Estado do Pará possui uma economia notadamente agroexportadora, baseada fortemente, ainda, na extração de minérios. Atividades estas

<sup>247</sup> “Produto Interno Bruto: Total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes de um país, região ou Unidade da Federação. Se calculado pela ótica da produção, o produto interno bruto é igual ao valor da produção menos o consumo intermediário mais os impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos no valor da produção;” (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. Produto Interno Bruto Estadual 2011. Belém: IDESP, 2012, p.15).

<sup>248</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. Produto Interno Bruto Estadual 2011. Belém: IDESP, 2012. p. 5-6.

tradicionalmente exercidas, porém, em detrimento da manutenção sustentável da floresta amazônica.<sup>249</sup>

No cenário nacional, o Estado destaca-se enquanto grande produtor de minérios, energia hidrelétrica, e possuidor do 5º maior rebanho bovino do país com 18.605.051 de cabeças<sup>250</sup>, respondendo ainda por 80% da produção nacional de dendê<sup>251</sup> (o que se justifica tendo em vista a produção de Biodiesel<sup>252</sup>), além de ser um dos maiores produtores de madeira em tora do Brasil<sup>253</sup>. Essas atividades produtivas são as que mais se destacam nas análises sobre as causas do desmatamento.<sup>254</sup>

Oportuno se faz o destaque da explanação global acerca das atividades econômicas desenvolvidas no Estado, trazida pelo Balanço Geral do Estado do Pará no Exercício de 2012:

Atividade econômica paraense: A economia do Pará baseia-se no extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho) e

<sup>249</sup> TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 301.

<sup>250</sup> “Em 2012, os maiores efetivos de bovinos foram os de Mato Grosso (13,6%), Minas Gerais (11,3%), Goiás (10,4%), Mato Grosso do Sul (10,2%) e Pará (8,8%). Com participações praticamente estáveis em relação a 2011, esses estados somavam 54,4% do efetivo nacional, em conjunto.” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produção da Pecuária Municipal. v. 40. 2012, p. 16).

<sup>251</sup> “A região Norte apresenta apenas um polo organizado, localizado no Estado do Pará e caracterizado como polo do dendê. A partir de 2010, impulsionadas pela potencialidade da cultura e pelo lançamento do Programa Nacional de Produção Sustentável de Palma de Óleo, várias empresas sinalizam a entrada na região, especialmente nos Estados do Pará e de Roraima.” (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel**. Brasília: MMA, 2010. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos-2011/Biodiesel\\_Book\\_final\\_Low\\_Completo.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2014).

<sup>252</sup> Para efeito de conhecimento: “O biodiesel é um combustível biodegradável derivado de fontes renováveis, que pode ser produzido a partir de gorduras animais ou de óleos vegetais, existindo dezenas de espécies vegetais no Brasil que podem ser utilizadas, tais como mamona, dendê, girassol, canola, gergelim, soja, dentre outras.” (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel**. Brasília: MMA, 2010. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos-2011/Biodiesel\\_Book\\_final\\_Low\\_Completo.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2014).

<sup>253</sup> Acerca da extração vegetal de madeira em toras, o IBGE aponta que: “Em 2012 a produção de madeira em tora oriunda do extrativismo vegetal cresceu 5,2% em relação a 2011. Foram produzidos 14.925.501 m<sup>3</sup>, principalmente no Pará (4.877.005 m<sup>3</sup>), Mato Grosso (4.050.383 m<sup>3</sup>) e Rondônia (2.386.044 m<sup>3</sup>) responsáveis por 75,8% do total. Portel (900.000 m<sup>3</sup>) no Pará, Porto Velho (876.934 m<sup>3</sup>) em Rondônia e Aripuanã (532.105 m<sup>3</sup>) no Mato Grosso, são os três municípios líderes.” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pevs/2012/default.shtm>>. Acesso em: 10 jan. 2014).

<sup>254</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013, p. 9.

vegetal (madeira), na agricultura, na pecuária, na indústria e no turismo. A mineração é atividade preponderante na região sudeste do Estado, sendo Parauapebas a principal cidade produtora. A atividade pecuária - com um rebanho calculado em mais de 14 milhões de cabeças de bovinos - está mais presente no sudeste; já a agricultura é mais intensa no nordeste. O Pará é o maior produtor de pimenta-do-reino do Brasil e está entre os primeiros na produção de coco da Bahia e banana. São Félix do Xingu é o município com maior produção de banana do País. A indústria concentra-se mais na região metropolitana de Belém, encabeçada pelos distritos industriais de Icoaraci e Ananindeua, e nos municípios de Marabá e Barcarena. Pela característica natural da região, destaca-se também como forte ramo da economia a indústria madeireira.<sup>255</sup>

Nesse âmbito, válido trazer que as técnicas rudimentares de corte e queima, que via de regra acabam sendo empregadas no preparo do solo pela agricultura itinerante e abertura de pastagens voltadas à atividade pecuária, contribuem de forma significativa para o desmatamento na região.<sup>256</sup>

Ademais, outro relevante fator ligado ao desmatamento no Estado diz respeito ao fato deste ser considerado como a porta de entrada para a Amazônia<sup>257</sup>, em outras palavras, em razão das estradas que cortam o seu território e acabam por fornecer subsídios materiais e circunstanciais para a proliferação do desmatamento.

Faz-se pertinente o destaque às palavras de Violeta Refkalefsky Loureiro:

[...] o mais importante passo na integração da região amazônica ao resto do país na condição de grande produtora de matérias-primas tem início no final do século XX, quando se implanta o chamado “ciclo das estradas”. Desde esse período, grandes capitais nacionais e multinacionais começaram a se instalar na região, tendo em vista a exploração de seus abundantes recursos naturais, beneficiando-se de uma política desenvolvimentista, propiciadora da acumulação e da concentração de capital, já que o Estado

<sup>255</sup> PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balço Geral do Estado 2012**. Belém: SEFA, 2013. 413 p., v. 1, p. 20. Disponível em: <[http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/\\_Balancos2012/BGE-2012-Volume-I.pdf](http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2012/BGE-2012-Volume-I.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>256</sup> “Os principais focos atuais de queimadas na Amazônia são associados à agricultura, em especial em escala familiar, e à pecuária, correspondendo, respectivamente, à prática de preparo de área para plantio utilizada secularmente pelos agricultores familiares da Amazônia e de várias regiões tropicais, conhecida como agricultura itinerante, migratória ou de corte-e-queima (slash-and-burn agriculture), e à queima de pastos com infestação de plantas invasoras (pastos degradados) para a sua renovação.” (SÁ, Tatiana Deane de Abreu; KATO, Osvaldo Ryohei; CARVALHO, Claudio José Reis de; FIGUEIREDO, Ricardo de Oliveira. Queimar ou não queimar? De como produzir na Amazônia sem queimar. Revista USP, v. 72, p. 90-97, 2007).

<sup>257</sup> A rodovia Belém-Brasília inaugurada em 1961 foi responsável por ligar a Amazônia, através do Estado do Pará, às regiões Centro-Oeste, e deste ao Sudeste e ao Sul. Nesse sentido, Violeta Refkalefsky Loureiro destaca que: “A primeira estrada ligando a Amazônia ao resto do país foi a Belém-Brasília, aberta em estado primário em 1961. Mas é durante a ditadura militar (1964 – 1985) que a região é cortada em vários sentidos por estradas federais, com vista a concretizar a sua integração física ao resto país.” (LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no Século XXI: novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009, p. 42).

facilitava transferência da natureza e de seus bens para os grupos econômicos que aí pretendiam investir.<sup>258</sup>

Essas obras de integração da Amazônia com o restante do país partem de um projeto nacional de desenvolvimento para a região, que representaram um marco, haja vista que, por meio delas se operacionalizou o avanço da fronteira econômica na Amazônia, o que permitiu de um lado, “a incorporação de novos territórios à economia e à sociedade e, de outro, o aprofundamento da integração ao mercado nacional e às estruturas produtivas de acumulação do capital globalizado”<sup>259</sup>. Contudo, a preservação ambiental não foi devidamente prestigiada no decorrer deste processo.

Em verdade, tratava-se de um processo dotado de inúmeros significados políticos<sup>260</sup>, que também atendia aos interesses de controle das fronteiras continentais e de afirmação do compromisso com um projeto mais amplo de modernização institucional e econômica do país.<sup>261</sup>

De modo que, a ocupação/integração da Amazônia ao contexto nacional foi sempre norteadada por dois vetores centrais: o econômico - voltado a firmar uma aliança, e apoio, ao capital; e o geopolítico – que pretendia promover a defesa da fronteira e ocupação do “vazio demográfico”, por meio da atração de migrantes

<sup>258</sup> LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no Século XXI: novas formas de desenvolvimento*. 1. ed. São Paulo: Empório do Livro, 2009, p. 42.

<sup>259</sup> CASTRO, E. M. R.. *Dinâmica sócio-econômica e Desmatamento na Amazônia*. **Novos Cadernos NAEA**, Belém-Pa, v. 2, p. 5-39, 2005, p. 10.

<sup>260</sup> De acordo com Violeta Refkalefsky Loureiro diferentes motivações pautaram a integração da Amazônia à economia e à sociedade nacionais, sendo as principais: “a) a necessidade de se abrir novos mercados consumidores para os produtos industrializados do Centro-Sul do país, incorporando a Amazônia como parte do mercado nacional; b) a necessidade de expandir os mercados de trabalho, de forma a poder empregar os excedentes populacionais do Nordeste, seja como trabalhadores assalariados e peões nos grandes projetos amazônicos, seja na condição de pequenos produtores rurais do sul do Brasil para a região; c) necessidade de aproveitar o potencial mineral, madeireiro e pesqueiro da Amazônia, com vista à exportação; e assim garantir pelas novas atividades criadas, um papel importante no equilíbrio do balanço de pagamentos do país [...]; d) a procura de novas terras por investidores do Sul, para preservarem seus capitais de evada inflação que assolava o país [...]; e) procura por novas terras, como forma de captar rendas, principalmente através dos Incentivos Fiscais que seriam concedidos para os novos empreendimentos que viessem a se instalar na Amazônia [...]; f) os motivos designados pelo Estado como sendo de “segurança nacional” também foram importantes na ocupação da região.” (LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia: Estado, Homem, Natureza**. Belém: CEJUP, 1992, p. 72).

<sup>261</sup> CASTRO, E. M. R.. *Dinâmica sócio-econômica e Desmatamento na Amazônia*. **Novos Cadernos NAEA**, Belém-Pa, v. 2, p. 5-39, 2005, p. 11.

procedentes de outros pontos do país, para as regiões de fronteira e espaços interiores da Amazônia.<sup>262</sup>

No entanto, a política do Governo Federal de integração da Amazônia ao restante do país, fez do Estado do Pará, justamente por sua estratégica posição geográfica, um importante elo na cadeia logística nacional, com destaque para os portos de Belém e Vila do Conde no município de Barcarena, e as rodovias BR-163 e BR-230, respectivamente Rodovia Cuiabá – Santarém que corta o Estado no sentido sul - norte e Rodovia Transamazônica que corta o Estado no sentido leste – oeste, as quais despontam como importantes focos de desmatamento desde o início da década de 1970, quando foram abertas.<sup>263</sup>

Dados extraídos do Projeto PRODES, no período que compreende os anos de 2009 a 2013, apontam que destacam-se as maiores concentrações de polígonos de desmatamento as áreas ao longo das rodovias BR-230 (Rodovia Transamazônica) e BR 163 (Rodovia Santarém-Cuiabá). Nesse sentido, demonstra a figura<sup>264</sup> que segue:

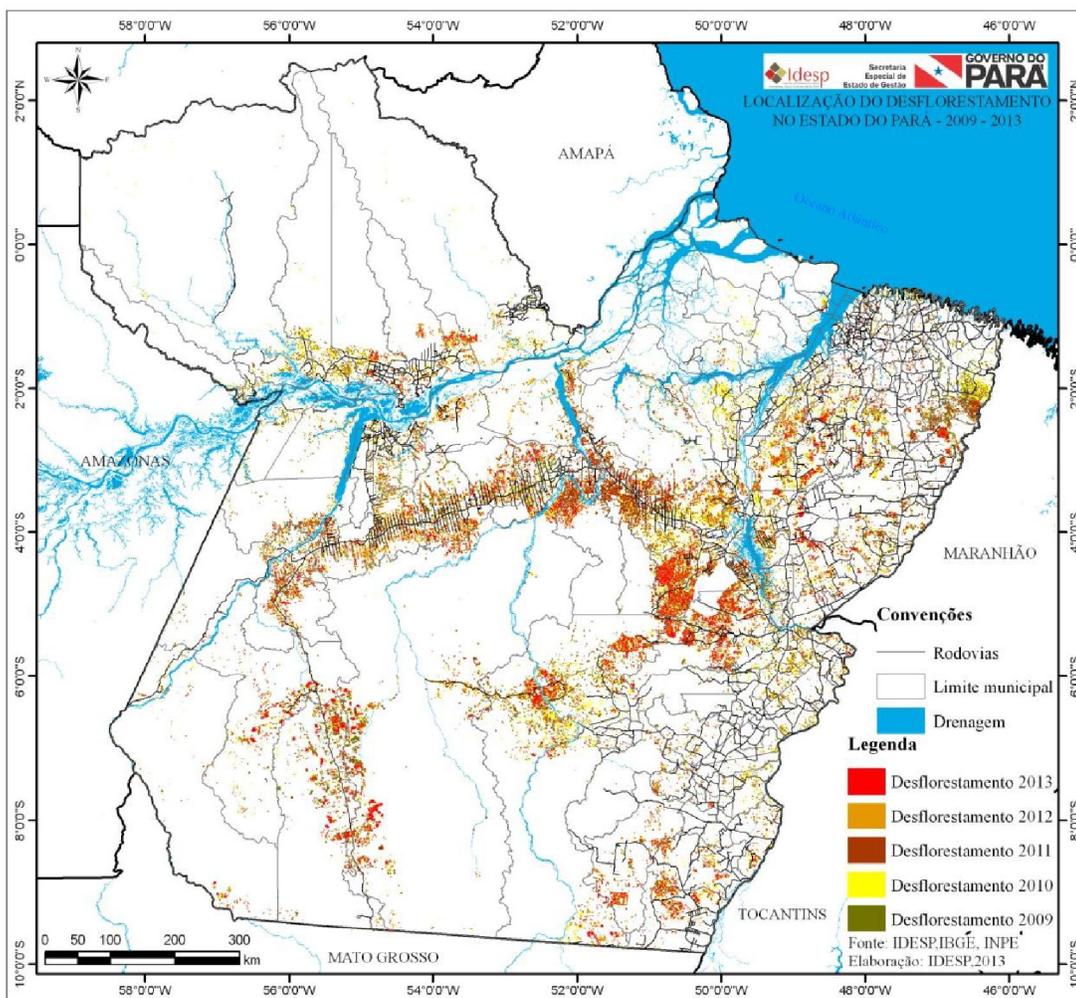
---

<sup>262</sup> LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: Estado, Homem, Natureza. Belém: CEJUP, 1992. p. 73.

<sup>263</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013. p. 9.

<sup>264</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. Identificação de áreas potenciais para a implementação de projetos de pagamento de serviços ambientais e REED no Estado do Pará. Belém: IDESP, 2013, p. 11.

**Figura 2 - Localização do Desmatamento no Estado do Pará 2009 – 2013**



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES. Elaboração: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará - IDESP.

Na BR-230 (Rodovia Transamazônica), o desmatamento encontra-se concentrado nos perímetros entre os municípios de Altamira e Senador José Porfírio e nos municípios de Anapu e Pacajá, ambos municípios com quantidade expressiva de áreas desmatadas registradas em 2011. Já na BR-163 (Santarém – Cuiabá), a maior concentração dá-se, especialmente, nos municípios de Rurópolis e Itaituba próximo à rodovia BR 230, ressaltando-se, contudo, a área compreendida entre os municípios de Altamira e Novo Progresso que apresenta grandes extensões

territoriais desmatadas, superiores a 500 hectares, sendo registrado um desmatamento de 2024 ha em 2013.<sup>265</sup>

Nesta esteira, tem-se que o modelo de crescimento econômico vigente no Estado do Pará, com atividades econômicas fortemente marcadas pela exploração desregrada dos recursos naturais, somado aos problemas deixados por diversas políticas de desenvolvimento malogradas, comprometem o desenvolvimento na dimensão ambiental, haja vista consubstanciarem fundamentos essenciais na estruturação do desmatamento delineado na atualidade para o Estado.

De forma tal, que a formulação de políticas públicas voltadas à proteção ambiental revelam-se imperiosas neste contexto, como é o caso do ICMS Ecológico, nos moldes em que foi implantado no Estado do Pará.

---

<sup>265</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. Identificação de áreas potenciais para a implementação de projetos de pagamento de serviços ambientais e REED no Estado do Pará. Belém: IDESP, 2013, p. 11-12.

### 13 IMPLANTAÇÃO DO ICMS VERDE NO ESTADO DO PARÁ

Em que pese a recente implantação do ICMS Ecológico no Estado do Pará, temos que sua discussão data da promulgação da Constituição Estadual, em 1989, onde em seu art. 225, § 2º<sup>266</sup> assegura tratamento especial aos municípios que abriguem em seus territórios Unidades de Conservação.

Nesse intervalo de tempo inúmeros projetos de lei foram propostos no sentido de viabilizar a aplicação de tal dispositivo, contudo não obtiveram êxito.

Em 1999, dez anos após a promulgação da Constituição paraense, por meio do Projeto de Lei Estadual n.º 131, começou a ser discutida, a implantação do ICMS Ecológico no Estado, projeto este dotado de critérios socioambientais<sup>267</sup>. No entanto, tal projeto de lei não foi aprovado<sup>268</sup>.

O Governo do Estado, em 2009, publicou o Decreto 1.697 de 5 de junho de 2009, que regulamenta o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará – PPCAD-PA<sup>269</sup>. Este plano é dotado de um conjunto de ações que objetivam promover a redução do desmatamento, a consolidação das áreas remanescentes florestais e desenvolvimento econômico a partir de melhorias nos sistemas produtivos de atividades clássicas, tais como a agricultura, pecuária, madeira e siderurgia<sup>270</sup>, a fim de torná-las sustentáveis<sup>271</sup>.

<sup>266</sup> Art. 225. Pertencem aos Municípios: [...] § 2.º **É assegurado aos Municípios que tenham parte de seus territórios integrando unidades de conservação ambiental, tratamento especial, quanto ao crédito das parcelas da receita referenciada no artigo 158, IV e parágrafo único, II, da Constituição Federal, sem prejuízo de outras receitas, na forma da lei.** (grifo nosso).

<sup>267</sup> TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 299.

<sup>268</sup> Por oportuno salientamos as informações fornecidas por Ynis Cristine de Santana Martins Lino: “Ao procurar maiores informações sobre este projeto na Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), na tentativa de obter o número, o teor e o processo de elaboração do projeto, foi informado que o documento foi extraviado da Biblioteca do órgão por ocasião de uma forte chuva e os técnicos da SEMA não possuíam outras informações. O resgate histórico do debate social e político sobre o tema no Pará ficou comprometido.” (FERREIRA, Ynis Cristine de Santana Martins Lino. **ICMS Ecológico no Estado do Pará: possibilidades e Limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém: 2011, p. 30).

<sup>269</sup> PARÁ. Programa de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará. 2009. Disponível em: <[http://www.sema.pa.gov.br/download/PPCAD\\_versao\\_consultas\\_11\\_05\\_SITESEMA.pdf](http://www.sema.pa.gov.br/download/PPCAD_versao_consultas_11_05_SITESEMA.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2013.

<sup>270</sup> Pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social, e Ambiental do Estado do Pará apontam que: “O Estado destaca-se no cenário nacional como grande produtor de minérios, energia hidrelétrica, possui o 5º maior rebanho bovino do país com 18.605.051 de cabeças (PPM, 2012), responde por 80% da produção nacional de dendê (MDA, 2010), e é um dos maiores produtores de madeira em tora do Brasil. Essas atividades produtivas são as que mais se destacam nas análises sobre as causas do desmatamento na Amazônia. Para, além

Determinando, assim, nos termos do seu Anexo I, o prazo até agosto de 2012 para elaboração, aprovação e implementação do ICMS Ecológico no Estado.<sup>272</sup>

Válido salientar, que antes mesmo da edição do Decreto n.º 1.697/2009 já tramitava perante a Assembleia Legislativa do Estado do Pará projeto de iniciativa do Legislativo objetivando a implementação do ICMS Ecológico, o Projeto de Lei Complementar n.º 3/2007, que pretendia beneficiar com o critério ecológico Municípios detentores de unidades de conservação e formadores de mananciais. Contudo, este projeto foi rejeitado, sendo a falta de referência a respeito dos percentuais de distribuição da receita a razão de sua sucumbência.<sup>273</sup>

De modo que, apenas em 2011 o Governador do Estado do Pará, encaminhou à Assembleia Legislativa Estadual projeto de lei para implantação do ICMS Ecológico, Projeto de Lei 64/2011, que estava previsto para o ano de 2012, como meta do Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará – PPCAD-PA.

Tal projeto, após tramitar sob regime de urgência por mais de um ano, converteu-se na Lei Estadual n.º 7.638, em 12 de julho de 2012. Lei esta que efetuou a regulamentação do tratamento especial trazido pelo artigo 158, § único da Constituição Federal, e também previsto pelo artigo 225, § 2.º, da Constituição do Estado do Pará, estabelecendo, assim, o ICMS Ecológico no Estado.

disso, as técnicas utilizadas no preparo do solo pela agricultura itinerante e abertura de pastagens se baseiam em técnicas rudimentares de corte e queima o que também contribui consideravelmente para o desmatamento na região.” (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013, p. 9).

<sup>271</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. Contribuições ao debate na aplicação do ICMS Verde no Estado do Pará. Belém: IDESP, 2013, p. 11.

<sup>272</sup> ANEXO I DO DECRETO Nº 1.697, DE 5 DE JUNHO DE 2009

[...]

#### INTRODUÇÃO

Este documento estabelece o conjunto de ações propostas pelo Governo do Estado do Pará para fazer frente à perda de florestas do bioma Amazônico sob domínio do Estado. Em sua primeira fase o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD-PA/PA) elenca um conjunto de **55 ações** que cobrem o primeiro período de execução de três anos (**agosto de 2009 a agosto de 2012**).

[...]

Conjunto de ações:

[...]

3. **Elaborar**, em cooperação com os municípios, e encaminhar para a Assembleia Legislativa do Estado do Pará o anteprojeto de lei para regulamentação do ICMS Ecológico no Estado.
4. **Aprovar** a Lei que regulamenta o ICMS Ecológico no Estado.
5. **Implementar**, de modo transparente e com o acompanhamento do órgão ambiental estadual, o ICMS Ecológico (grifo nosso).

<sup>273</sup> TUPIASSU-MERLIN; HABER, 2014, p. 299.

Com o advento da Lei Estadual n.º 7.638/2012 a fixação da quota-parte dos municípios na repartição de ICMS passou a observar ao atendimento de critérios ecológicos que foram estabelecidos.

Até então a quota-parte da parcela de ICMS a que faziam jus os municípios do Estado era distribuída segundo critérios estabelecidos pela Lei Estadual n.º 5.645, de 11 de janeiro de 1991, da seguinte forma:  $\frac{3}{4}$  (75%) na proporção do valor adicional nas operações relativas à circulação de mercadorias e na prestação de serviços realizados em seus territórios;  $\frac{1}{4}$  (25%) restantes entre outros três critérios: 15% distribuídos igualmente entre todos os municípios, 5% na proporção da população do seu território, e 5% na proporção da superfície territorial<sup>274</sup>. Essa era a forma definida pela legislação estadual para efetuar a repartição da parcela de ICMS pertencente aos municípios do Estado.

A Lei Estadual n.º 7.638/2012 ao instituir o ICMS Ecológico promoveu alteração na forma de distribuição da quota-parte dos municípios até então vigente (aquela trazida pela Lei Estadual n.º 5.645/1991). Veio acrescentar aos critérios já definidos uma variável ambiental, em outras palavras adicionou aos critérios já existentes o 'critério ecológico', a ser implementado de forma sucessiva, anual e progressiva, na base de 1% ao ano, atendendo à projeção constante em seu Anexo Único<sup>275</sup>, conforme disposto no art. 7º do mesmo diploma legal<sup>276</sup>.

<sup>274</sup> Redação Original do art. 3º da Lei Estadual n.º 5.645, de 11 de janeiro de 1991:

Art. 3º [...]

I - três quartos (3/4), no mínimo, na proporção do valor adicional nas operações relativas à circulação de mercadorias e na prestação de serviços realizados em seus territórios;

II - até um quarto (1/4) sobre a receita tributária do Estado da seguinte forma:

a) quinze por cento (15%) distribuídos igualmente entre todos os municípios;

b) cinco por cento (5%) na proporção da população do seu território;

c) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial.

<sup>275</sup> Anexo Único:

CRITÉRIOS	2011	2012	2013	2014	2015
Valor Adicional Fiscal	75	75	75	75	75
Proporção da população municipal	5	5	5	5	5
Proporção da área municipal	5	5	5	5	5
Igualitário	15	13	11	9	7
Ambiental	0	2	4	6	8
Total	100	100	100	100	100

<sup>276</sup> Art. 7º A aplicação da presente Lei dar-se-á de forma sucessiva, anual e progressiva, na base de um por cento (1%) ao ano, atendendo à projeção constante do Anexo Único desta Lei.

Por oportuno, válido salientar uma incongruência verificada entre o disposto no art. 7º da Lei Estadual n.º 7.638/2012 e o Anexo Único da mesma, uma vez que o art. 7º prevê uma incorporação do critério ecológico de forma gradativa na base de 1% ao ano, atendendo à projeção constante do Anexo Único da Lei, no entanto, no Anexo Único consta uma progressão real do critério ecológico na base de 2% ano.<sup>277</sup>

Contudo, fato é que a disposição final dos percentuais inerentes a cada critério da legislação paraense do ICMS Ecológico se estabilizará nos seguintes patamares: 7% distribuídos igualmente entre todos os municípios; 5% na proporção da população do seu território; 5% na proporção da superfície territorial; 8% de acordo com o critério ecológico.<sup>278</sup> Conforme Gráfico abaixo:

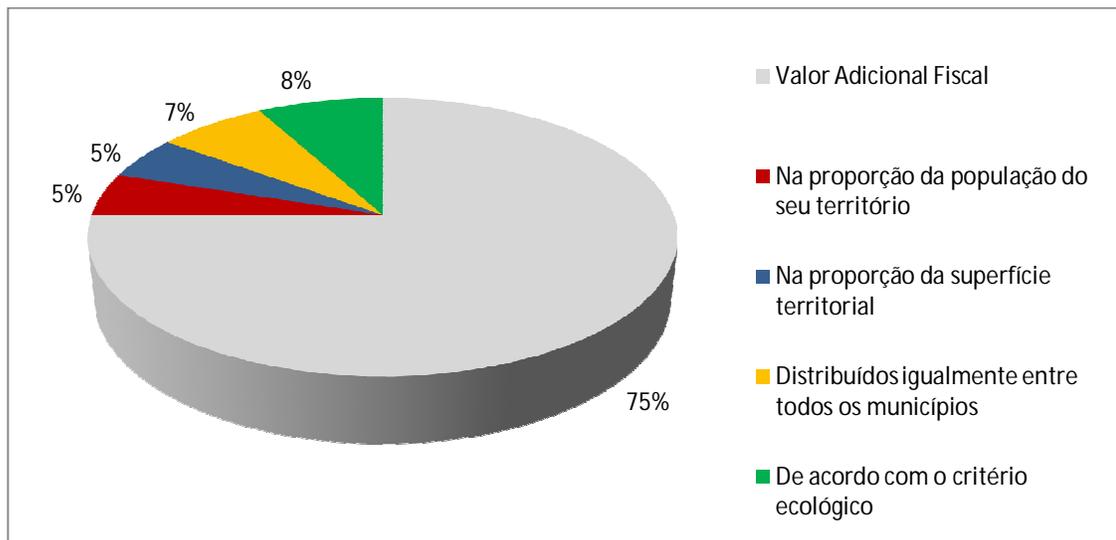
<sup>277</sup> Quanto a esse ponto Lise Tupiassu-Merlin e Lilian Mendes Haber esclarecem que: “Observa-se, por meio da análise do histórico do processo legislativo, que a incoerência partiu do projeto de lei original apresentado pelo Poder Executivo, o qual não sofreu nenhuma alteração por parte do Legislativo. Parece, contudo, ter havido **falha material**, pois, em que pese a redação do artigo 7.º mencionar uma progressão anual de 1% ao ano, os artigos 8.º, 9.º e 11, bem como o anexo único da norma, que alteram a redação da Lei n.º 5.645, tratam de forma harmônica e uníssona a variação da progressão em dois pontos percentuais a cada ano, culminando com a aplicação do percentual final almejado no exercício de 2015. Assim, considerando-se que os dispositivos, que alteram a Lei Estadual Paraense n.º 5.645, trazem uma variação anual de **2%** no incremento do critério ecológico e conseqüente redução no critério igualitário, a **aplicação desses parâmetros no cálculo das quotas-partes municipais parece prevalecer.**” (grifo nosso). (TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 300).

<sup>278</sup> Art. 8º O inciso II do art. 3º da Lei nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991, que dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros Tributos da Arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos municípios, e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º [...]”

II - um quarto (1/4) da seguinte forma:

- a) sete por cento (7%) distribuídos igualmente entre todos os municípios;
- b) cinco por cento (5%) na proporção da população do seu território;
- c) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial;
- d) oito por cento (8%) de acordo com o critério ecológico.

**Gráfico 4 - Disposição final dos percentuais para repasse inerente a cada critério da legislação paraense do ICMS Ecológico**



Fonte: Lei Estadual n.º 7.638, em 12 julho de 2012, Anexo Único.

Pode-se constatar, ademais, que com a inclusão do critério ecológico na legislação estadual, e sua conseqüente incorporação gradativa, opera-se tão somente uma redução no percentual correspondente à distribuição igualitária entre os municípios, que de 15% é reduzido para 7%, sendo a diferença dessa redução, 8%, incorporados ao critério ecológico<sup>279</sup>. Os demais critérios atinentes à proporção da população, e proporção da superfície territorial permanecem inalterados, possuindo 5% cada.

Tem-se, ainda, que a Lei Estadual n.º 7.638/2012 trouxe consigo enquanto inovação, no tocante aos critérios de repartição, tão somente o critério ecológico, agregando a variável ambiental à repartição de parcela do ICMS aos municípios paraenses, não sendo prestigiados outros possíveis critérios de cunho social associados à saúde e à educação, por exemplo.<sup>280</sup>

<sup>279</sup> Lise Tupiassu-Merlin e Lilian Mendes Haber asseveram que: “O impacto redistributivo da norma paraense tende a ser, portanto, bastante considerável. Apenas a título exemplificativo, considerando os valores repassados aos Municípios no ano de 2012, cerca de R\$114.000.000,00 (correspondente a cerca de 8% do valor da arrecadação de ICMS pertencente aos Municípios) anteriormente repartidos igualmente, passarão a ser distribuídos segundo o critério ecológico.” (TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 301).

<sup>280</sup> Embora de extrema importância, não será nessa oportunidade enfrentada a análise da adequação dos critérios eleitos pela legislação paraense do ICMS Ecológico. De modo que nos deteremos à análise, para efeito de nosso estudo, acerca da adequação do Decreto 775/2013 ao critério ecológico fixado pela Lei 7.638/2012.

Para assegurar o recebimento do recurso, segundo o critério ecológico instituído, é necessário que o município possua em seu território áreas protegidas, organize e mantenha o seu próprio Sistema Municipal de Meio Ambiente, o qual deverá ser integrado por, no mínimo: Conselho Municipal de Meio Ambiente de caráter deliberativo e composição socialmente paritária; Fundo de Meio Ambiente; Órgão público executor da Política Municipal apto a exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente; além de demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente.<sup>281</sup>

Para conferir efetividade aos critérios, definidos pela Lei n.º 7.638/2012, havia a necessidade de regulamentação para se definir o *modus operandi* de aferição desses critérios e consequente repartição da quota-parte cabível a cada ente municipal, e nesse sentido veio o Decreto n.º 775, de 26 de junho de 2013.

### **13.1 Regulamentação da Lei Estadual n.º 7.638 de 12 de Julho de 2012: Decreto Estadual n.º 775, de 26 de Junho de 2013**

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Estadual n.º 7.638/2012 veio a ser regulamentada pelo Decreto n.º 775/2013, que definiu os critérios ecológicos para a concessão de tratamento especial aos municípios que abriguem em seus territórios unidades de conservação, bem como outras áreas protegidas. Apresentando, desta forma, a sistemática de apuração da parcela de ICMS devida aos municípios em razão do critério ecológico, denominado “ICMS Verde”<sup>282</sup>.

Válido frisar, que o critério ecológico é regulado não somente pelo Decreto n.º 775/2013, devendo ainda obediência às normas complementares estabelecidas pela

<sup>281</sup> “Art. 3º Para fruição do tratamento especial de que trata esta Lei, cada município deverá organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, que privilegie a participatividade e seja composto, no mínimo, por: I - Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária; II - Fundo Municipal do Meio Ambiente; III - órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros adequados e suficientes para exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente, visando consolidar a Agenda 21 Local; IV - demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente.”

<sup>282</sup> Art. 2º A parcela de ICMS distribuída segundo o critério ecológico será designada “ICMS Verde”, para os fins da política fiscal e de meio ambiente do Estado do Pará.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA.<sup>283</sup>

No art. 3º do Decreto, conforme previsto nos art.'s 8º, 9º e 11º da Lei Estadual n.º 7.638/2012, fica estabelecida a implantação do ICMS Verde de forma sucessiva, anual e progressiva, sendo que, esta variação da progressão se opera em dois pontos percentuais a cada ano, culminando com a aplicação do percentual final almejado no exercício de 2015. Considerando-se, para tanto, os seguintes percentuais:<sup>284</sup>

- 2% referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014;
- 4% referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015;
- 6% referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016; e
- 8% referente ao ano-base 2015, calculado em 2017 e repassado em 2017.

Os critérios e indicadores definidos pelo Decreto n.º 775/2013 para repasse do ICMS Verde serão aplicados aos anos de 2014, 2015 e 2016, conforme previsto no art. 4º<sup>285</sup> deste diploma legal. Sendo que é deixada em aberto a possibilidade de alteração dos critérios e indicadores a partir de uma reavaliação dos mesmos a ser realizada no ano de 2015, podendo ocorrer à inclusão de novos critérios, exclusão ou alteração do percentual de repasse dos critérios vigentes, de acordo com o previsto no art. 6º<sup>286</sup>.

Nesse ponto, o Decreto n.º 775/2013, de forma muito acertada, não engessou os critérios e indicadores eleitos para aferição do ICMS Verde, criando para estes um período de teste, em outras palavras, um período para se verificar as possíveis

---

<sup>283</sup> Art. 1º O critério ecológico para crédito das parcelas de receita de que trata a Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012, obedecerá à regulamentação prevista neste Decreto e às normas complementares estabelecidas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA.

<sup>284</sup> Art. 3º O ICMS Verde será implantado de forma sucessiva, anual e progressiva, sendo calculado e repassado aos municípios juntamente com as demais parcelas do ICMS, de acordo com os seguintes percentuais e cronograma: I - 2% (dois por cento) referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014; II - 4% (quatro por cento) referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015; III - 6% (seis por cento) referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016; IV - 8% (oito por cento) referente ao ano-base 2015, calculado em 2016 e repassado em 2017.

<sup>285</sup> Art. 4º O repasse do ICMS Verde aos municípios, durante os anos de 2014, 2015 e 2016, será feito de acordo com os seguintes critérios e indicadores: [...]

<sup>286</sup> Art. 6º Os critérios e indicadores propostos neste Decreto serão reavaliados no ano de 2015, visando o repasse a ser feito a partir de 2017, podendo incluir novos critérios, excluir ou alterar o percentual de repasse dos critérios vigentes.

inadequações ou dificuldades em sua aplicação, de modo que, salvaguarda a possibilidade de exclusão, alteração e inclusão de critérios.

De acordo com os critérios definidos no art. 4º (aplicáveis aos anos de 2014, 2015 e 2016) o ICMS Verde a ser repassado aos municípios corresponderá ao produto da soma entre três índices que, em linhas gerais, levam em consideração a presença de áreas protegidas e de uso especial, redução do desmatamento e regularização ambiental, correspondendo cada um a determinado percentual do total repasse, vejamos a seguir um a um.

### 13.2 Critérios para repasse do ICMS Verde

O primeiro critério para repasse de ICMS Verde encontra-se previsto no inciso I, do art. 4º do Decreto n.º 775/2013, e, é, como mencionado, balizado pela presença de áreas protegidas e de uso especial no município:

- I - 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem do território municipal ocupado pelas seguintes Áreas Protegidas e de uso especial:
  - a) Unidades de Conservação de Proteção Integral, em nível federal, estadual ou municipal;
  - b) Terras Indígenas;
  - c) Áreas Militares;
  - d) Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em nível federal, estadual ou municipal;
  - e) Terras Quilombolas arrecadadas ou em vias de arrecadação, com a respectiva comprovação de titulação ou certidão equivalente.

No caminho traçado pelo Art. 2º da Lei 7.638/2012<sup>287</sup>, que apontou enquanto beneficiários desta Lei os municípios que se adéquem às exigências do critério ecológico, dentre as quais abrigar em seu território unidades de conservação e outras áreas protegidas, tem-se que o inciso I do art. 4º do Decreto n.º 775/3013 veio justamente delinear tal exigência.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> “Art. 2º São beneficiados pela presente Lei os municípios que abriguem em seu território unidades de conservação e outras áreas protegidas, participem de sua implementação e gestão, requisitos que compõem o critério ecológico.”

<sup>288</sup> Cumpre salientar que o artigo 2.º, em seu parágrafo único, chega a exemplificar unidades de conservação e também áreas consideradas como protegidas, remetendo à futura regulamentação sua melhor definição. Assim dispõe o mencionado dispositivo: “Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se unidades de conservação as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável, previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, bem como, as demais áreas protegidas integrantes do Sistema Estadual de Biodiversidade e Áreas Protegidas, tais como, as estradas cênicas, os rios cênicos, as reservas de

Quanto às áreas protegidas, necessário atentar-se para o fato que a depender da espécie de área protegida se terá um maior ou menor nível de restrição no uso do território, o que conseqüentemente importa em diferentes níveis de restrição econômica dos mesmos, sendo razoável, portanto, que a aferição da repartição de ICMS Verde se atenha a tais distinções.

Nesse sentido, seguiu o Decreto n.º 775/3013, que no §2º do art. 4º<sup>289</sup> definiu pesos diferenciados a cada modalidade de área protegida. Onde em linhas gerais conferiu as Unidades de Conservação de Proteção Integral<sup>290</sup>, em nível federal, estadual ou municipal; Terras Indígenas<sup>291</sup>; e Áreas Militares, que possuem maior restrição quanto ao uso do território, um peso de 60%, enquanto que, em relação às Unidades de Conservação de Uso Sustentável<sup>292</sup>, em nível federal, estadual ou municipal; e Terras Quilombolas<sup>293</sup> arrecadadas ou em vias de arrecadação, com a respectiva comprovação de titulação ou certidão equivalente, que possuem menor restrição quanto ao uso do território, atribuiu peso de 40% neste critério.

---

recursos naturais, as áreas de populações tradicionais, as áreas e terras indígenas, as áreas de preservação permanente e de reserva legal, conforme dispuser o regulamento.”

<sup>289</sup> “§ 2º As Áreas Protegidas, previstas nas alíneas “a”, “b”, e “c” do inciso I deste artigo, terão um peso de 60% (sessenta por cento) em relação às áreas previstas nas alíneas “d” e “e”, cujo peso será de 40% (quarenta por cento) neste critério.”

<sup>290</sup> Na Lei Federal n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), encontra-se no art. 2º, inciso VI, a definição legal de Unidade de Conservação de Proteção Integral (que abrangem Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre). Vejamos o corpo do dispositivo:

“VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;”

<sup>291</sup> O art. 231 da Constituição Federal reconhece o direito originário dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. O parágrafo 1º, do mencionado as definem da seguinte forma: “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos naturais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

<sup>292</sup> Na Lei Federal n.º 9.985/2000, encontra-se, ainda a definição legal de Unidade Conservação de Uso Sustentável (que engloba Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural). Assim dispõe o mencionado inciso:

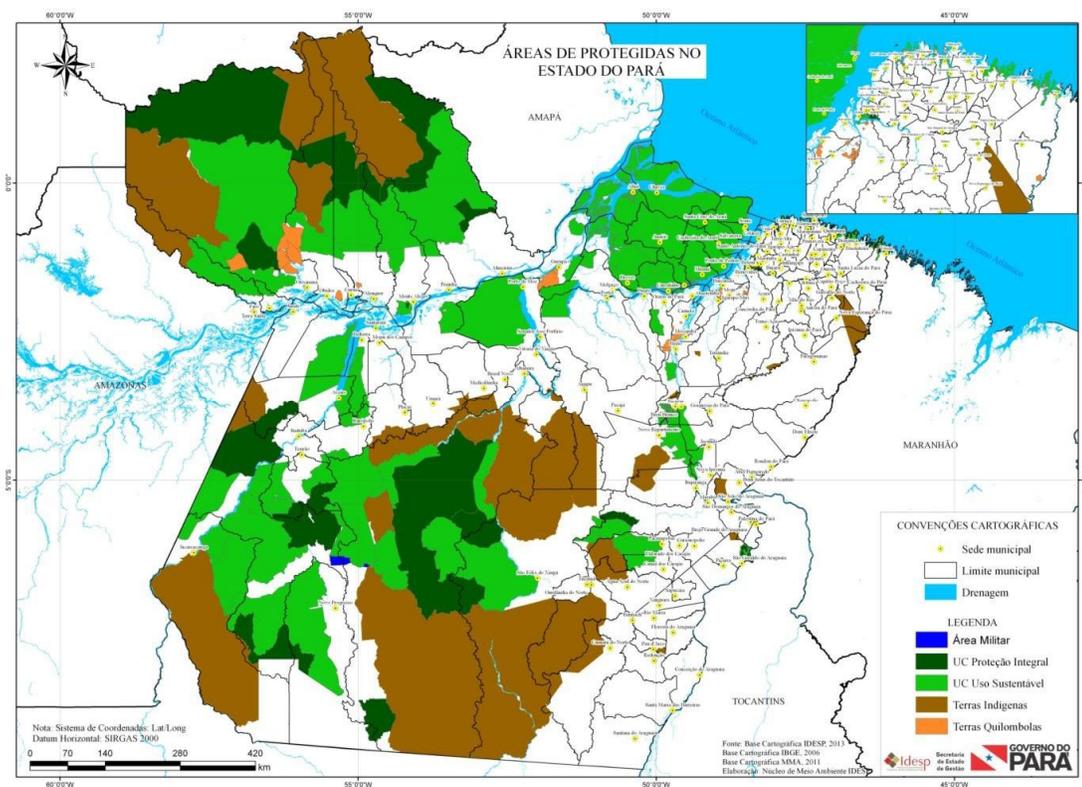
“XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;”

<sup>293</sup> O art. 68 da Carta Magna dispõe que: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

Dentro dessa perspectiva, nos termos do § 3º, do art. 4º, do Decreto n.º 775/2013<sup>294</sup> a repartição da parcela do ICMS Verde inerente a este critério será operacionalizada de forma diretamente proporcional, beneficiando com mais recursos os municípios que tiverem maior porcentagem do seu território alcançado pelo previsto neste critério.

Uma das maiores preocupações com o advento da Lei Estadual n.º 7.638/2013 concentrava-se na possibilidade da repartição do ICMS Verde se restringir, tão somente, aos municípios detentores de áreas de proteção em seu território, o que restringiria o benefício à 52 dos 144 municípios do Estado do Pará.<sup>295</sup> Conforme verifica-se pela Figura abaixo:

**Figura 3 - Áreas Protegidas do Estado do Pará**



Fonte/Elaboração: IDESP.

<sup>294</sup> “§ 3º O repasse previsto nos incisos I e III deste artigo será feito de forma diretamente proporcional, beneficiando com mais recursos os municípios que tiverem maior porcentagem do seu território alcançado pelos critérios previstos nestes incisos.”

<sup>295</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. Contribuições ao debate na aplicação do ICMS Verde no Estado do Pará. Belém: IDESP, 2013. p. 16.

No entanto, ao passo que o Decreto n.º 775/2013 inseriu outros dois critérios (um calcado na existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal redução do desmatamento, e, o outro na regularização ambiental) se promoveu o alargamento do campo de alcance da Lei Estadual, de modo que todos os municípios paraenses passaram a integrar o rol dos potenciais recebedores da parcela do ICMS Verde.

O segundo critério de repartição do critério ecológico entre os municípios encontra-se estampado no art. 4º, inciso II, do Decreto n.º 775/2013, que assim dispõe:

II - 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos municípios, com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, da seguinte forma:

- a) cobertura vegetal mínima de 20% (vinte por cento) em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal;
- b) redução do desmatamento registrado no último ano em relação à média dos anos 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011:
  1. em 2011/2012 o município deve ter uma redução mínima de 20% (vinte por cento) em relação à média 2007/2008 a 2010/2011;
  2. em 2012/2013 o município deve ter uma redução mínima de 30% (trinta por cento) em relação à média 2007/2008 a 2010/2011;
  3. em 2013/2014 o município deve ter uma redução mínima de 40% (quarenta por cento) em relação à média 2007/2008 a 2010/2011;

Esse critério, que equivale a 25% do total de ICMS Verde, considera dois requisitos, o primeiro fixa a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal, estando aptos a participar do mesmo os municípios possuidores de ao menos 20% de sua cobertura vegetal em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal, e, o segundo a redução do desmatamento no municípios de forma gradual, sendo estes verificados com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

Caminhou bem o Decreto, ao fixar o requisito que estabelece cobertura vegetal mínima de 20%<sup>296</sup> em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal, uma vez que ao mesmo tempo em que estimula a preservação ambiental, contempla todos os municípios do Estado (mesmo aqueles que não possuem, necessariamente, áreas de proteção).

---

<sup>296</sup> O debate quanto ao percentual que melhor se adéque à realidade paraense, dada sua complexidade de aferição, bem como, em razão da demanda de dados e estudos mais aprofundados, não irá compor nosso campo de análise.

O “tendão de Aquiles” do Estado do Pará veio a ser contemplado com a adoção do segundo requisito integrante do inciso II, do art. 4º do Decreto, que diz respeito ao combate ao desmatamento.

Nesse diapasão, conforme já anteriormente estabelecido, o Pará, entre os Estados da Amazônia Legal, desponta como um dos possuidores da maior extensão de áreas desmatadas. Do total desmatado em toda Amazônia Legal no acumulado de 1988 a 2013, que é de 402.615 km<sup>2</sup>, somente o Estado do Pará possui 136.127 km<sup>2</sup> deste total, o que corresponde a 33,81% do total desmatado na região.<sup>297</sup>

No Estado historicamente se verifica um alto índice de desmatamento, o que em muito se justifica pelas atividades produtivas empregadas na região, baseadas, principalmente na pecuária extensiva e cultivos agrícolas.

No ano de 2004, através do monitoramento do desmatamento na região por meio do PRODES digital, verificou-se que o Estado do Pará atingiu a incrível marca de 27.772 km<sup>2</sup> de área desmatada, a maior já registrada no Estado. Em resposta a tal quadro o Governo Federal lançou, no mesmo ano, o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM)<sup>298</sup>. Tal medida, apesar de apresentar inicialmente bons resultados, já que foi verificada uma diminuição de 8.758 km<sup>2</sup> em comparação ao pico do ano de 2004, não atende, por si só, a necessidade da região.<sup>299</sup>

Nesse sentido, a busca por alternativas no combate ao desmatamento tem se revelado uma necessidade do Estado, conforme assevera o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará:

Apesar de todo o avanço, muito ainda se discute sobre a necessidade de considerar aspectos inter-regionais no combate ao desmatamento na Amazônia, assim como a influência exercida por parte dos grandes empreendimentos de demandas de mercado capazes de induzir esse

<sup>297</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013. p. 8.

<sup>298</sup> O Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), fundamentava-se em três eixos centrais: “1 - Ordenamento territorial, que visava organizar as formas de uso da terra e o desmatamento ilegal; 2 – Monitoramento e Fiscalização, baseado na adoção do Sensoriamento remoto através do sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER), criado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e que se tornou de grande valia para o IBAMA, uma vez que o monitoramento diário permitiu melhor planejamento das operações em pontos considerados críticos; e 3 – Fomento a atividades sustentáveis, esta etapa visa o desenvolvimento de mecanismos de apoio às atividades que adotam técnicas sustentáveis, por exemplo, manejo florestal sustentável agricultura de baixo carbono, silvicultura e etc.”

<sup>299</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013. p. 06.

processo. A necessidade de repensar ações de combate ao desmatamento na região pode ser comprovada pelos últimos dados do projeto PRODES que apresentou um crescimento de 28% da taxa anual de desmatamento, o equivalente a 5.843 km<sup>2</sup> em relação ao ano de 2012.<sup>300</sup>

De modo que, por se adequar perfeitamente à realidade e às demandas do Estado do Pará, especialmente no que toca à redução do desmatamento, este requisito revela-se de extrema relevância no contexto regional, sendo um importante aliado a ser utilizado.<sup>301</sup>

Este segundo critério se verá satisfeito a partir do atendimento aos dois requisitos, cumulativamente (em linhas gerais, a cobertura vegetal mínima de 20% em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal; e a redução do desmatamento registrado). Sendo a repartição da parcela do ICMS Verde inerente a este critério realizada de forma igualitária<sup>302</sup> entre os municípios que a ele se adéquem.<sup>303</sup>

O terceiro e último critério elencado no Decreto n.º 775/2013, possui 50% do valor total do repasse do critério ecológico, e considera, para tanto, a porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA. Assim dispõe o inciso III do art. 4º do mencionado diploma legal: “III - 50% (cinquenta por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA.”

Da mesma forma como ocorre no critério previsto no inciso I do art. 4º do Decreto, nesse o repasse previsto se dará de forma diretamente proporcional, levando em consideração, para este fim, a presença de áreas protegidas e a

<sup>300</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento. Belém: IDESP, 2013. p. 07.

<sup>301</sup> Nesse mesmo sentido já apontavam Lise Tupiassu-Merlin e Lilian Mendes Haber: “Outro indicador importante é o referente ao desmatamento ilegal que sabidamente ocasiona graves prejuízos ao meio ambiente e compromete a biodiversidade e a integridade das áreas de conservação ambiental. Tal elemento deve ser considerado na regulamentação da Lei Estadual Paraense n.º 7.638, de 12 de julho de 2012, uma vez que o Estado do Pará tem o firme compromisso em reduzir o desmatamento ilegal e, ao mesmo tempo, estimular os processos de recuperação ambiental das áreas alteradas, com desmatamento líquido zero até o ano de 2020.” (TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 307).

<sup>302</sup> Por oportuno, salientamos que dentre os três critérios firmados pelo Decreto n.º 775/2013 este, o segundo critério, é o único que contempla a realização do repasse da parcela do critério ecológico, a que corresponde, de forma igualitária entre os municípios que se moldem a ele. Os outros dois critérios pautam-se na distribuição de forma diretamente proporcional, beneficiando com mais recursos os municípios que melhor venham a atendê-los.

<sup>303</sup> Nesse sentido dispõe o §4º, do Art. 4º do Decreto n.º 775/2013: “§ 4º O repasse previsto no inciso II deste artigo será feito de forma igualitária entre os municípios que atendam às condições previstas nesse inciso.”

porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA.<sup>304</sup>

A utilização do CAR revela-se uma inovação trazida pela legislação paraense, que de forma pioneira se vale do ICMS Ecológico para fomentar a propagação de sua utilização, enquanto importante mecanismo no controle ambiental.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi instituído, originalmente, pelo Decreto Estadual do Estado do Pará n.º 1.148, de 17 de julho de 2008, e, posteriormente implantado em âmbito nacional através da Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal).<sup>305</sup>

Consiste no registro eletrônico, obrigatório a todos os imóveis rurais, possuindo por escopo integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente - APP, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.<sup>306</sup>

E dentro dessa perspectiva se presta a constituir uma base de dados estratégica no que tange ao controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.<sup>307</sup>

Dessa forma, o CAR coloca-se como um importante mecanismo no que toca à avaliação e monitoramento da situação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal nas propriedades rurais, além de conferir relevantes subsídios ao ordenamento territorial no Estado, temos que a sua consideração enquanto critério para repasse de ICMS Verde possui o condão de induzir os gestores municipais a viabilizarem a realização do CAR em seus territórios.

---

<sup>304</sup> Decreto n.º 775/2013: Art. 4º, § 3º: “O repasse previsto nos incisos I e III deste artigo será feito de forma diretamente proporcional, beneficiando com mais recursos os municípios que tiverem maior porcentagem doseu território alcançado pelos critérios previstos nestes incisos.”

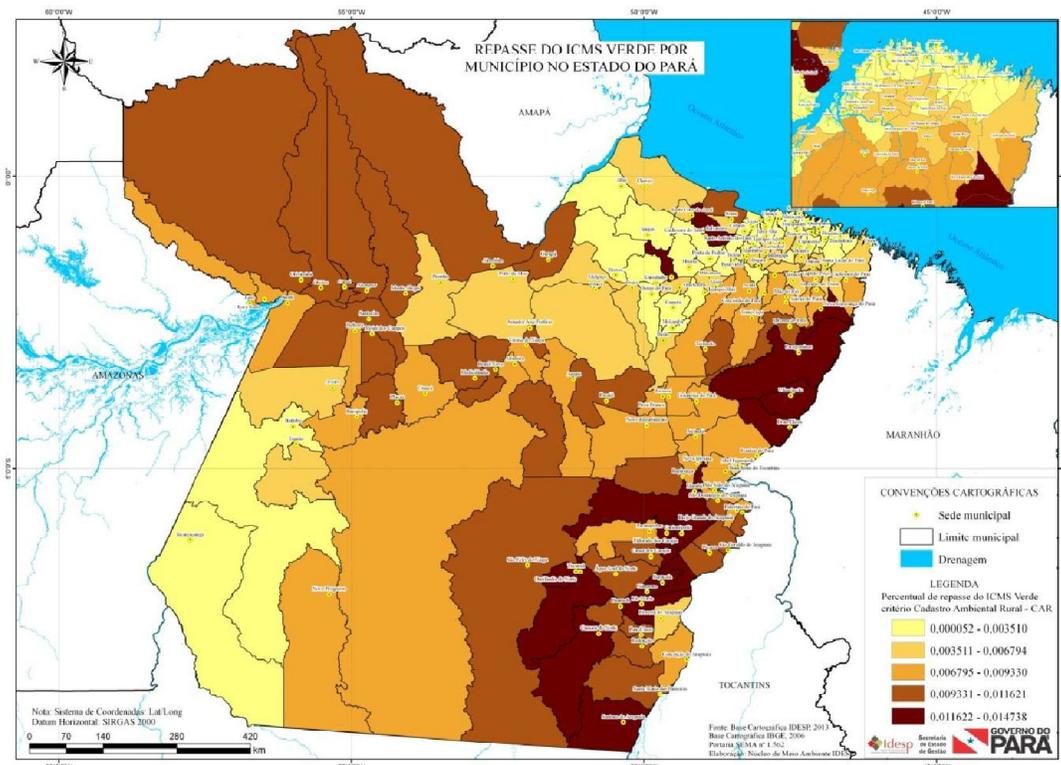
<sup>305</sup> TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 307.

<sup>306</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/>> Acesso em: 09 de janeiro de 2014.

<sup>307</sup> Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012: “Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.”

No atual panorama de implantação do ICMS Ecológico, segundo apontam informações do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará, a repartição da parcela do ICMS Verde, referente a este critério em específico, encontra-se assim disposta:

**Figura 4 - Índice de CAR para o repasse do ICMS Verde para os municípios do Estado do Pará**



Fonte/Elaboração: IDESP.

Por meio da análise da figura acima, torna-se claro que o maior percentual em recebimento do ICMS Verde em razão da inscrição no CAR restringe-se à pequena parcela do território paraense, de modo que a implantação desse critério pode vir a colaborar para que tal distribuição, paulatinamente, se torne mais equânime entre os municípios.

O fomento a inscrição no CAR por meio do ICMS Ecológico, vem assim, contribuir para a regularidade ambiental dos imóveis rurais no Estado do Pará, tornando viável a realização do controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como do planejamento ambiental e econômico da região.

Vistos os critérios pelo Decreto estabelecidos, inicia-se a análise de outros balizamentos definidos por este diploma legal, ao passo que atende as diretrizes traçadas na Lei do ICMS Ecológico Paraense, Lei Estadual n.º 7.638/2012.

### 13.3 Indicadores qualitativos

Outro aspecto relevante ao tratarmos dos critérios definidos na legislação do Estado do Pará concernente ao ICMS Ecológico, diz respeito, aos indicadores qualitativos para a fixação dos índices percentuais a serem distribuídos a cada município. Exigência esta delineada no § 1.º do artigo 6.º da Lei Estadual n.º 7.638/2012<sup>308</sup>.

A seu turno, o Decreto n.º 775/2013 regulamentando o supra citado dispositivo, definiu, em seu art. 5º<sup>309</sup>, que a Secretaria de Meio Ambiente – SEMA deverá definir, até maio de 2015, indicadores de qualidade ambiental referentes aos critérios de ICMS Verde, atribuindo peso específico aos indicadores propostos, de modo a aperfeiçoar o repasse dos recursos entre os municípios.

A política do ICMS Ecológico no Estado do Pará pretendeu, desta forma favorecer dentre os municípios participantes do ICMS Verde aqueles que no cumprimento dos critérios fixados para repasse do ICMS proporcionarem melhor proteção ambiental e benefício socioeconômico.

Por meio da implementação de indicadores qualitativos em relação aos critérios definidos do ICMS Verde se insere, então, mais uma variável a ser ponderada no cálculo do repasse da quota-parte correspondente a cada município, de modo que passa-se a se exigir dos municípios uma gestão ambiental mais eficiente e atualizada, que possua aptidões que vão além da mera satisfação do critério estabelecido, mas, além disso, que esteja apta a conferir contornos de excelência ao seu adimplemento, haja vista que a qualidade também passa a compor a matemática de repasse de ICMS.

---

<sup>308</sup> “§ 1º Serão considerados para a fixação dos índices percentuais a serem atribuídos a cada município, a existência e o nível de qualidade ambiental, e de conservação de cada área protegida e seu entorno, existente no território municipal, bem como, da participação e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, pelo apoio prestado pelo município ao seu desenvolvimento sustentável.”

<sup>309</sup> “Art. 5º A SEMA deverá, até maio de 2015, definir indicadores de qualidade ambiental para os critérios previstos nos incisos I, II e III do art. 4º, atribuindo peso específico aos indicadores propostos, de modo a aperfeiçoar o repasse dos recursos entre os municípios, favorecendo aqueles que proporcionarem melhor proteção ambiental e benefício socioeconômico.”

A adoção de indicadores dá ensejo ao que denomina Wilson Loureiro, “círculo virtuoso”<sup>310</sup>, que segue na lógica pela qual determina que quanto melhor for avaliado o objeto ou o processo de proteção ambiental, maior será a quota-parte percebida pelos municípios, o que a seu turno os induzem a perseverar no aprimoramento da gestão ambiental municipal.

Pelos critérios estabelecidos na legislação do ICMS Ecológico no Estado do Pará, há a possibilidade da adoção, enquanto indicador qualitativo, o REDD+ (Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação Florestal), aferindo a qualidade ambiental a partir na redução de emissões por desmatamento e degradação, uma vez que, traça uma política pública voltada para esta estratégia, que incentiva o fim do desmatamento ilegal.<sup>311</sup>

Sendo que, para que se alcance a integração das variáveis qualitativas ao repasse de ICMS Verde, ainda há a necessidade da criação de condições físicas e também institucionais capacitadas para fornecer suporte à inovação de critérios trazidos pelo Decreto n.º 775/2013, e também em avaliar e monitorar os mesmos.

### 13.4 Condições para participação no ICMS Verde

A Legislação Estadual do ICMS Ecológico ao instituí-lo estabeleceu, em seu art. 3º, que os municípios para se beneficiarem do tratamento especial conferido por aquela lei deveriam organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, que privilegie a participatividade e seja composto, no mínimo, por:

<sup>310</sup> “Até em função do procedimento de cálculo do percentual adotado, cria-se uma espécie de “círculo virtuoso” em alguns estados, como ocorre no Paraná. Ou seja, quanto mais bem avaliado o objeto ou o processo ambiental, mais os municípios recebem. Por exemplo: digamos que exista uma unidade de conservação num município; o município recebe os recursos financeiros em função de sua superfície, mas também e especialmente em função do nível da qualidade da sua conservação; portanto, quanto mais conservada estiver a área, considerando um conjunto de critérios – em geral definidos pelo plano de manejo –, mais dinheiro entrará no caixa municipal; em vista disso, vale a pena o município apoiar a melhoria da conservação, seja ela municipal, estadual ou federal. Por esse mecanismo, o município pode ter um parque que gera recursos, mas ter o parque bem conservado gera ainda mais recursos, tudo depende da qualidade de sua conservação.” (LOUREIRO, Wilson. ICMS ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, Fernando C. P.; LEME, Taciana N. (Coord.). Fontes de recursos financeiros para gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008, p. 85).

<sup>311</sup> Nesse sentido já indicavam Lise Tupiassu-Merlin e Lilian Mendes Haber : “Uma possibilidade é inovar e parametrizar, por exemplo, como qualidade ambiental, a redução de emissões por desmatamento e degradação (RED+), o que se traduziria em uma iniciativa estadual pioneira no planeta.” (TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014, p. 310).

1. Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária;
2. Fundo Municipal do Meio Ambiente;
3. órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros adequados e suficientes para exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente, visando consolidar a Agenda 21 Local; e
4. demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente.

Exigência esta que poderia gerar um efeito nefasto à implantação do ICMS Ecológico no Pará, pelo fato de criar um condicionante extremamente complexo (por envolver a constituição da estrutura do Sistema Municipal do Meio Ambiente, por sua vez, composto por uma série de outros órgãos), o que conseqüentemente poderia ocasionar uma exclusão de municípios, com menor potencial econômico, no que toca ao seu atendimento.

Nessa linha, a regulamentação deste dispositivo legal deveria cuidar para evitar tal situação, de modo que, a fruição do tratamento especial viesse a se manifestar de forma inclusiva, ou seja, conferindo condições necessárias, e de prazo, para que este requisito viesse a ser atendido de forma plena pelos Municípios paraenses.<sup>312</sup>

Problemática essa que foi contemplada ao se promover a regulamentação da Lei do ICMS Verde.

O Decreto n.º 775/2013 que em seu art. 7º<sup>313</sup> definiu que para se valer do tratamento especial conferido pela Lei do ICMS Ecológico cada município, além

---

<sup>312</sup> Lise Tupiassu-Merlin e Lilian Mendes Haber já alertavam acerca do tema: “[...] é preciso cautela com a aplicação do requisito de gestão necessário à fruição do tratamento especial, conforme mencionado pelo artigo 3.º da Lei paraense. Tal requisito é de extrema importância, e necessário ao sucesso da política ambiental almejada. Imperioso, porém, que a regulamentação module esse dispositivo para que ele não seja excluyente e, sim, inclusivo, isto é, que proporcione as condições necessárias, e de prazo, para que os Municípios possam atender de forma efetiva e plena o requisito legal dada a realidade atual do Estado do Pará [...]”. TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: Dias, J. C. et al. Direito e Desenvolvimento. São Paulo: Método, 2014, p. 308.

<sup>313</sup> Art. 7º Para fruição do tratamento especial de que trata a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, cada município deverá organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, obedecendo as diretrizes constantes no art. 3º da referida Lei, bem como os demais atos normativos e regulamentares da Política Estadual de Meio Ambiente e do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SISEMA.

atender aos critérios já mencionados, deverá, ainda, organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, obedecendo às diretrizes constantes no art. 3º da Lei nº 7.638/12, bem como os demais atos normativos e regulamentares da Política Estadual de Meio Ambiente e do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SISEMA.

No entanto, estendeu o tratamento especial a todos os municípios habilitados ou em processo de habilitação para a gestão ambiental junto a Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, competindo a esta apoiar, acompanhar e avaliar o funcionamento dos sistemas municipais de meio ambiente<sup>314</sup>. E, no que toca aos municípios que não requereram essa habilitação, estes terão até dezembro de 2014 (prazo limite) para firmar compromisso perante a SEMA.<sup>315</sup>

Dessa forma, de forma louvável, o Decreto n.º 775/2013 promoveu a regulamentação do art. 3º da Lei Estadual 7.638/2012 de forma inclusiva, permitindo maior acesso pelos municípios paraenses ao tratamento especial conferido por esta lei.

### **13.5 Destinação dos recursos provenientes do ICMS Verde**

A Lei Estadual n.º 7.638, em seu artigo 4.º, pretendeu dirigir a aplicação dos recursos provenientes do ICMS Verde a ser realizada pelos municípios que dele se beneficiassem. Dispondo, da seguinte forma, o referido dispositivo legal:

Art. 4.º A destinação dos recursos a que cada município tiver direito, em função da presente Lei, será definida em legislação municipal, com ênfase na operacionalização do Fundo Municipal do Meio Ambiente e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Ocorre que, essa intenção do Estado de interferir no uso/destinação empregada pelos Municípios aos recursos que venham a receber em razão do ICMS

---

<sup>314</sup> Decreto n.º 775/2013, Art 7º, § 1º: “§ 1º Os municípios habilitados ou em processo de habilitação para a gestão ambiental municipal perante a SEMA, na data da publicação deste Decreto, serão considerados aptos para o tratamento especial de que trata o caput deste artigo, devendo a SEMA apoiar, acompanhar e avaliar o funcionamento dos sistemas municipais de meio ambiente visando ao seu fortalecimento e integração ao SISEMA.”

<sup>315</sup> Decreto n.º 775/2013, Art 7º, §2º: “§ 2º Os municípios que ainda não requereram a habilitação para a gestão ambiental municipal deverão firmar, até a data limite de 31 de dezembro de 2014, Termo de Adesão e Responsabilidade, em modelo a ser instituído pela SEMA, declarando que o município possui os requisitos exigidos pelo art. 3º da Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, ou que está em processo de organização e os implementará, sendo admitido consórcio para tal finalidade.”

Verde, mostra-se contrária ao ordenamento jurídico pátrio, por estar eivada de dois vícios essenciais.

O primeiro vício consiste na impossibilidade de se conferir destinação ao produto da arrecadação de um imposto, como bem anuncia o art. 167, IV, da Constituição Federal<sup>316</sup> - “princípio da não-afetação”. E tendo em vista que, em última análise, a distribuição de ICMS Verde entre os entes municipais, corresponde, justamente, ao repasse do montante arrecadado correspondente ao ICMS, que é um imposto, revela-se inconstitucional a edição de ato normativo que venha a estabelecer vinculação à aplicação de tal recurso<sup>317</sup>.

Cumpre salientar, que nos termos da Carta Magna, afora os casos expressamente previstos no art. 167, inciso IV, não se admite a vinculação de receitas tributárias derivadas de impostos, ressalvando-se, unicamente, no que diz respeito à prestação de garantia e contragarantia à União e para o pagamento de débitos para com esta<sup>318</sup>, além do investimento obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino estampado no artigo 212 da Constituição Federal<sup>319</sup>.

<sup>316</sup> “Art. 167. **São vedados:**

[...]

IV - **a vinculação de receita de impostos** a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;” (Grifo Nosso)

<sup>317</sup> Nesse sentido, Carlos Theodoro Irigaray: “Restam-nos as várias espécies de impostos previstos na legislação brasileira, como alternativas econômicas direcionadas para a proteção ambiental, ressalvada, contudo, a vedação constitucional de vinculação de receita dos impostos e órgãos, fundos ou despesas. Com efeito, **o art. 167, inc. IV da Carta Magna, prevê algumas exceções a essa vedação, nelas não se incluindo, por exemplo, a destinação de recursos para a proteção do meio ambiente. Na prática, essa vedação impede que um imposto seja recolhido com fim exclusivamente ecológico, bem como que os recursos arrecadados sejam destinados a custear ações ambientais.** De toda forma, nada impede que no atual sistema brasileiro possam ser reduzidas as alíquotas incidentes sobre serviços ou produtos de interesse ambiental, ou ainda concedidas isenções com essa mesma finalidade.” (Grifo Nosso). IRIGARAY; Carlos Theodoro. O emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental. In: MORATO LEITO, José Rubens; BELLO FILHO, Ney (Org.). Direito ambiental contemporâneo. São Paulo: Manole, 2004. p. 68.

<sup>318</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 167, §4º:

“Art. 167. **São vedados:**[...]

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.”

<sup>319</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.”

O segundo vício apresenta-se enquanto decorrência do primeiro, uma vez que, pauta-se na interferência exercida pelo Estado do Pará na autonomia dos entes municipais. Em outras palavras, o desrespeito primados preceitos do pacto federativo, haja vista a ofensa perpetrada face aos art.'s. 1.º, 2.º e 18º do texto constitucional.<sup>320</sup>

O Decreto n.º 775/2013 ao regulamentar tal dispositivo, art. 4º da Lei Estadual n.º 7.638/2012, prosseguiu na mesma toada já definida por este dispositivo, incorrendo nos mesmos vícios (inconstitucionalidades) acima expostos, como podemos verificar pelo art. 8º do referido Decreto:

Art. 8º A destinação dos recursos oriundos do ICMS Verde será definida em legislação municipal, com ênfase na operacionalização do Fundo Municipal do Meio Ambiente, e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Em linhas gerais, aos municípios compete legislar acerca do interesse local, bem como, organizar e executar serviços públicos de sua competência, além de promover a ordenação urbanística de seu território. Não havendo fundamento legal em nosso ordenamento pátrio que permita ao Estado se imiscuir nessa prerrogativa que, constitucionalmente é conferida aos municípios. Nessa linha, válido mencionar as palavras de Hely Lopes Meirelles:

Como entidade estatal, o município brasileiro desfruta de autonomia político-administrativa, no que diz respeito à sua auto-organização, à eleição de seus governantes, e à condução dos negócios de seu interesse local, tais como instituição e arrecadação de seus tributos, aplicação de sua rendas e organização de seus serviços. No exercício dessas atribuições, caracterizadoras de sua autonomia, o Município atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado, devendo obediência apenas à Constituição da República e à do Estado a que pertence, bem como às leis que, por determinação constitucional, lhe impõem as regras de conduta na gestão de seus negócios.<sup>321</sup>

Somente a Carta Magna é detentora do poder de limitar e condicionar a repartição das receitas tributárias com os municípios. Não competindo ao Estado do

---

<sup>320</sup> Cristina Gerber João menciona que: “não se podem impor condicionais às municipalidades no recebimento dos repasses a que fazem jus (CF/88 art. 167, IV). Só a Carta Magna tem o poder de limitar e condicionar a repartição das receitas tributárias com os municípios. Admite-se vinculação de receitas dos impostos para o desenvolvimento do ensino (CF/88 art. 212) e para os serviços de saúde (CF/88 art. 198 §§ 2º e 3º)”. (JOÃO, Cristina Gerber. ICMS-Ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. 2004. 311 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade de Santa Catarina, Santa Catarina, 2004).

<sup>321</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 117.

Pará, ou a qualquer outro Estado da Federação, intervir na forma com a qual os municípios que se beneficiarem do tratamento especial conferido pela Lei do ICMS Ecológico destinarão os recursos que vierem a receber, sob pena de incorrer, como já mencionado, em patente inconstitucionalidade.

Ficam, portanto, livres os municípios do Estado para aplicar os recursos em quaisquer áreas, como obras públicas, saúde, educação etc. Tornando possível a adequação de suas receitas à suas realidades, a fim de atender suas demandas específicas.

Contudo, em que pese a impossibilidade de vinculação legal das receitas provenientes do ICMS Verde para “operacionalização do Fundo Municipal do Meio Ambiente, e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente”, isso não significa que inexistirão investimentos por parte dos municípios nestas áreas, haja vista, que apenas a partir de um sério programa de ações na área ambiental os mesmos se enquadrarão nos critérios, já analisados anteriormente, para repasse dos recursos. Desta feita, o próprio interesse dos municípios em manter e aumentar suas participações, já atuará enquanto fomentador na aplicação de recursos nessa área, sob pena de redução ou até mesmo eliminação da participação no ICMS Verde.

### **13.6 Programa de apoio aos Municípios**

Na implementação do ICMS Ecológico no Estado do Pará houve a preocupação em se estruturar programas de apoio aos municípios em vista a promover a inclusão destes ao tratamento especial conferido pela Lei Estadual n.º 7.638/2012. Nesse sentido, a mencionada lei trouxe entre os seus dispositivos o art. 5º:

Art. 5º O Poder Executivo estabelecerá programas de apoio aos municípios, visando integrá-los ao tratamento especial de que trata esta Lei.

Artigo este regulamentado por meio do art. 9º do Decreto n.º 775/2013, conforme segue abaixo:

Art. 9º O Programa Municípios Verdes - PMV, instituído pelo Decreto Estadual nº 54, de 29 de março de 2011, mediante articulação entre a coordenação do programa e os órgãos executores, especialmente a SEMA,

estabelecerá as medidas de apoio aos municípios, visando integrá-los ao tratamento especial de que trata a Lei nº 7.638/2012 e o presente Decreto, sem prejuízo de outros programas ou projetos que colaborem para a execução da finalidade aqui prevista.

Dentre os possíveis programas operados em âmbito estadual o Decreto n.º 775/2013 elegeu o Programa Municípios Verdes – PMV<sup>322</sup>, em conjunto com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, como facilitador na inclusão dos municípios paraenses no tratamento especial de que trata a Lei nº 7.638/2012, bem como, o referido Decreto. Salientamos, contudo, que conforme previsto no art. 9º, supra mencionado, não fica excluída a possibilidade da utilização de outros programas para este fim.

Em março de 2011 o Estado do Pará lançou, o Programa Municípios Verdes - PMV, através do Decreto N° 54 de 29 de Março de 2011, enquanto parte integrante do processo de desenvolvimento sustentável dos municípios paraenses por meio de ações de preservação ambiental em favor da promoção de uma economia local sustentável<sup>323</sup>, e para tanto:

Um município verde desenvolve atividades produtivas sustentáveis com baixa emissão de carbono e alta responsabilidade social e ambiental. Na Amazônia, o município verde estimula: (i) a governança local para ampla gestão municipal do meio ambiente; (ii) o manejo florestal; (iii) a intensificação da agropecuária e do reflorestamento; (iv) o uso sustentável e a conservação das funções ecológicas das florestas e remanescentes; e (v) a recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Áreas de Reserva Legal (ARL). Além disso, o município define e executa ações de monitoramento local das atividades produtivas e da pressão sobre a floresta como medida efetiva de combate ao desmatamento e promove a inserção de todos os produtores no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no

---

<sup>322</sup> “O Programa Municípios Verdes (PMV) é um programa do Governo do Pará desenvolvido em parceria com municípios, sociedade civil, iniciativa privada, Ibama e Ministério Público Federal, com o objetivo de combater o desmatamento e fortalecer a produção rural sustentável por meio de ações estratégicas de ordenamento ambiental e fundiário e gestão ambiental, com foco em pactos locais, monitoramento do desmatamento, implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e estruturação da gestão municipal.” (PARÁ; Programa Municípios Verdes. Disponível em <[http://municipiosverdes.com.br/pages/quem\\_somos](http://municipiosverdes.com.br/pages/quem_somos)>. Acesso em 07 de janeiro de 2013).

<sup>323</sup> “[...] o Programa Municípios Verdes, instituído pelo Decreto Estadual n.º 54/2011, destinado a dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os Municípios paraenses melhorem a governança pública, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais. O Programa é implementado por meio de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não governamentais, consoante termos de cooperação específicos firmados com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado.” TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014. p. 309.

Licenciamento Ambiental Rural (LAR). Com isso, ele cria bases para a segurança jurídica, o que permite atrair investimentos de qualidade.<sup>324</sup>

Atualmente, dos 144 Municípios do Pará 98 já aderiram ao Programa Municípios Verdes, o que já confere a este um grande potencial em apoio aos fins pretendidos pela Legislação do ICMS Ecológico do Estado.

Noutra toada, tem-se ainda que o referido programa também atua no estímulo a realização do Cadastro Ambiental Rural, indo ao encontro de um dos critérios definidos na legislação estadual do ICMS Ecológico. Sendo extremamente válida a preocupação verificada em integrar a esta política pública outras ferramentas já em exercício em âmbito do Estado do Pará, nesse sentido dispõe Wilson Loureiro que:

O ICMS Ecológico não é um instrumento que tem fim em si mesmo, mas é um meio para que se chegue a determinados fins e, embora possa por si só contribuir para a solução de determinados problemas ambientais, deve, sempre que possível ser utilizado em articulação com outras ferramentas, especialmente potencializando as políticas públicas ambientais já em andamento no Estado.<sup>325</sup>

Nesse viés, o referido programa revela-se como um importante aliado na implantação do ICMS Ecológico no Estado do Pará, contribuindo para a integração dos municípios nesse processo, ao mesmo tempo que incentiva uma adequada gestão ambiental, através de práticas ambientais sustentáveis.

### **13.7 Considerações gerais acerca da regulamentação do ICMS Verde no Estado do Pará**

A regulamentação do ICMS Ecológico no Estado do Pará, promovida pelo Decreto n.º 775, de 26 de junho de 2013, conforme verificado ao longo deste estudo, em vários sentidos, representa um progresso na integração entre Estado e Municípios em prol de um meio ambiente equilibrado.

Ao estabelecer enquanto critério para repasse de ICMS Verde “áreas protegidas” verifica-se o intento da legislação estadual em viabilizar a utilização

<sup>324</sup> GUIMARÃES, J. et al. **Municípios Verdes**: Caminho para a sustentabilidade. 2011. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/municipios-verdes-caminhos-para-a-sustentabilidade/>>: Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>325</sup> LOUREIRO, Wilson. ICMS ecológico: a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, Fernando C. P.; LEME, Taciana N. (Coord.). **Fontes de recursos financeiros para gestão ambiental pública**: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008. p. 86.

dessas áreas sob uma nova perspectiva, que ultrapassa a sua exploração através de seu valor econômico, permitindo que passem a ser valorizadas enquanto prestadoras de serviços ambientais (como por exemplo: preservação da qualidade das águas, estoque de carbono, conservação de biodiversidade, etc.). Havendo, inclusive, de tais serviços virem a ser compensados, remunerados e até negociados monetariamente, no âmbito de programas de REDD+ e Pagamentos por Serviços Ambientais.<sup>326</sup>

Pode-se verificar a preocupação do legislador em adequar a regulamentação do ICMS Verde às peculiaridades e especificidades inerentes ao Estado do Pará, especialmente no que tange a minimizar o desmatamento, haja vista, sua posição de destaque na lista de desmatamento por estado da Amazônia Legal. De modo tal a estabelecer dentre os critérios para repasse do ICMS Verde um critério que considera a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos municípios, abrindo-se caminho para a utilização de novos instrumentos voltados à este fim, como o REDD+.

O inovador critério do “Cadastro Ambiental Rural – CAR, implementado de forma pioneira no Estado do Pará, além de se prestar a constituição de uma base de dados estratégica no que tange ao controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais, também tornou viável uma maior inclusão dos municípios paraenses ao ICMS Verde, pois independe da existência de “áreas de proteção”.

A futura integração de indicadores qualitativos aos critérios definidos tendem a conferir contornos de excelência na satisfação dos mesmos, tendo em vista a direta repercussão nos repasses de ICMS Verde. Contudo, tal integração ainda demanda suporte físico e institucional capaz de avaliar e monitorar os mencionados critérios.

Outra estratégia, extremamente sensata, trazida pelo Decreto foi deixar em aberto a possibilidade de alteração dos critérios e indicadores a partir de uma reavaliação dos mesmos a ser realizada no ano de 2015, podendo ocorrer a inclusão de novos critérios, exclusão ou alteração do percentual de repasse dos

---

<sup>326</sup> INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. Contribuições ao debate na aplicação do ICMS Verde no Estado do Pará. Belém: IDESP, 2013. p. 24.

critérios vigentes, permitindo dessa forma, que os critérios eleitos passem por um período de teste, e a partir dos resultados verificados possam ser adequados ao melhor funcionamento do ICMS Ecológico no Estado do Pará.

Assim, em linhas gerais, o Decreto, dentro dos limites conferidos pela Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012 – Instituidora do ICMS Ecológico Paraense, caminhou bem<sup>327</sup>, haja vista que a regulamentação promovida se atentou a adequar os possíveis mecanismos de operacionalização do ICMS Verde no Pará, com as demandas e especificidades vivenciadas pelo Estado.

No entanto, a fim de se alcançar o objetivo central deste trabalho, que é verificar se o ICMS Ecológico nos moldes em que foi implantado coloca-se apto a promoção do desenvolvimento no âmbito dos municípios do Estado, prossegue o presente estudo para uma análise da aplicação do ICMS Verde paraense.

---

<sup>327</sup> Excepcionando-se a mácula perpetrada pela inconstitucionalidade presente em seu art. 8º, conforme já analisado ao longo desse estudo.

## 14 APLICAÇÃO DO ICMS VERDE NO ESTADO DO PARÁ

De acordo com as informações trazidas anteriormente, a implantação da política do ICMS Ecológico no Estado do Pará se deu no ano de 2012 por meio da Lei Estadual 7.638/2012. Essa Lei ao instituir o ICMS Ecológico promoveu alteração na forma de distribuição da quota-parte do ICMS dos municípios até então vigente (aquela trazida pela Lei Estadual n.º 5.645/1991). Tal alteração se deu pela inclusão de um novo critério, 'critério ecológico', a ser ponderado no rateio da quota-parte de ICMS devida a cada município.

O critério ecológico, conforme previsto no art. 8º da Lei corresponde ao percentual de 8%, do total de 25% passível de disposição por lei estadual conforme estabelece a Constituição Federal. Sendo que, a própria Lei 7.638/2012 determina, em seu art. 9º, que este critério deve ser implementado de forma sucessiva, anual e progressiva, na base de 2% ao ano. Conforme disposto em seu Anexo Único:

**Tabela 73 - Implantação de forma sucessiva, anual e progressiva do ICMS Verde**

CRITÉRIOS	2011	2012	2013	2014	2015
Valor Adicional Fiscal	75	75	75	75	75
Proporção da população municipal	5	5	5	5	5
Proporção da área municipal	5	5	5	5	5
Igualitário	15	13	11	9	7
Ambiental	0	2	4	6	8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Lei Estadual n.º 7.638, em 12 julho de 2012, Anexo Único.

De modo que, somente no ano de 2015, o critério ecológico alcança o seu percentual máximo de 8%.

Em 2013 a Lei Estadual 7.638/2012 foi regulamentada pelo Decreto Estadual n.º. 775/2013, que a seu turno trouxe as minúcias de como se daria a efetiva aplicação deste novo critério. Definindo, nos termos de seu art. 2º que a essa parcela de ICMS distribuída segundo o critério ecológico seria atribuída a nomenclatura de "ICMS Verde", para os fins da política fiscal e de meio ambiente do Estado do Pará.

Nesse sentido, quanto à efetiva aplicação do ICMS Verde ficou estabelecido no art. 3º do Decreto, segundo aquilo que já preceituava os art.'s 8º e 9º da Lei, que esta se daria de forma sucessiva, anual e progressiva, operando-se uma variação da progressão em dois pontos percentuais a cada ano, culminando com a aplicação do percentual final almejado no exercício de 2015. Considerando-se para tanto os seguintes percentuais:

- a) 2% referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014;
- b) 4% referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015;
- c) 6% referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016;
- e,
- d) 8% referente ao ano-base 2015, calculado em 2017 e repassado em 2017.

Até o momento da realização deste estudo operou-se tão somente uma única aplicação dos novos critérios de repasse de ICMS ponderando o critério ambiental dentre as variáveis de repartição.

Essa aplicação foi referente ao ano-base 2012, sendo calculada em 2013, para ser efetivamente repassada a quota-parte de ICMS aos municípios no ano de 2014. Nesta, o percentual atribuído ao ICMS Verde corresponde a 2%, sendo o restante dos 25% de ICMS passíveis de disposição por Lei Estadual distribuído da seguinte forma: 13% distribuídos igualmente entre todos os municípios; 5% na proporção da população do seu território; e 5% na proporção da superfície territorial.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente, através da Portaria SEMA n.º 1.562, de 27 de junho de 2013, divulgou dados e informações referente aos critérios para repasse do ICMS Verde. Trouxe assim, os índices finais de repasse de ICMS Verde (2%) aos municípios do Estado, de acordo com os pesos, critérios e indicadores definidos no Decreto Estadual nº 775/2013.

Nessa linha, o presente capítulo volta-se a verificar como se deu tal repartição do ICMS Verde entre os municípios do Estado do Pará, a fim de aferir os impactos iniciais exercidos pelos critérios ambientais (definidos em na Lei 7.638/2012 e regulamentados pelo Decreto 775/2013) na repartição dessa parcela do ICMS a ser repassada aos municípios do Estado.

Em conformidade com aquilo já definido anteriormente o ICMS Verde considera para repartição de seu percentual essencialmente 3 critérios, em linhas

gerais assim dispostos: I - 25% considerando a porcentagem do território municipal ocupado pelas seguintes Áreas Protegidas e de uso especial; II - 25% considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos municípios, com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE; e III - 50% considerando a porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA.

Nesta linha, a aplicação do ICMS Verde tendo por ano-base 2012 seguirá a distribuição do percentual de 2% nos seguintes termos: 0,5% considerando a porcentagem do território municipal ocupado por Áreas Protegidas e de uso especial; 0,5% considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos municípios, com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE; e 1% considerando a porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA.

#### **14.1 Estrutura metodológica de análise**

A análise em questão visa aferir os impactos iniciais exercidos pelo ICMS Verde (definido na Lei 7.638/2012 e regulamentados pelo Decreto 775/2013) na repartição dessa parcela do ICMS a ser repassada aos municípios do Estado do Pará.

À semelhança da metodologia empregada para análise dos demais Estados brasileiros integrantes do presente estudo, no Estado do Pará se realizará uma comparação entre o índice de participação dos municípios Paraenses no ICMS, IPM, antes e após a implantação do critério ecológico dentre as variáveis de repartição da quota-parte de ICMS pertinente a cada município, buscando-se a partir desse confronto apontar as variações ocorridas entre aqueles municípios que mais recebiam e aqueles que menos recebiam.

De modo que, da mesma forma, será considerado para análise um universo de município correspondente a 10% do total de municípios do Estado, sendo que destes 5% corresponderão àqueles que obtiveram maior variação positiva de repasse de ICMS, e, 5% àqueles municípios que obtiveram maior variação negativa de ICMS, após a implantação do ICMS Ecológico.

Uma vez que o ICMS Verde foi recentemente implantado no Estado, tanto que o primeiro repasse considerando o critério ecológico se deu no corrente ano de 2014, a presente análise proposta considerará como marcos temporais tão somente dois anos, o ano de 2013 que aponta a repartição de ICMS entre os municípios no ano anterior a aplicação do critério ecológico, e o ano de 2014 que traz a primeira repartição de ICMS entre os municípios considerando a variável ambiental (critério ecológico).

Em outras palavras, a primeira aplicação do ICMS Verde, que tem por ano-base 2012, sendo calculado em 2013 para efetivação do respectivo repasse em **2014**, será confrontado com a repartição do ICMS referente ao ano-base 2011 com cálculo em 2012 para repasse em **2013**. De modo que, serão considerados para efeito da análise em questão o Índice de Participação dos Municípios na rateio do ICMS para o ano de 2013 e 2014, fixados, respectivamente, pelos Decretos n.º 502, de 29 de outubro de 2012, e n.º 810, de 28 de agosto de 2013.

Depois de realizado esse recorte metodológico dos municípios paraenses que integrarão a análise, será então feito um confronto destes dados relativos ao IPM com aqueles dados pertinentes à distribuição do ICMS Verde (que se pautam na repartição do ICMS exclusivamente com base no critério ecológico) a fim de se aferir se foi estabelecida alguma correlação da maior ou menor participação dos municípios no rateio de ICMS com o repasse operacionalizado a partir do critério ecológico.

Frise-se, desde já, que apesar do pouco tempo de vigência da política, e também do baixo percentual correspondente ao ano-base de 2012, de 2%, a presente análise mostra-se relevante no sentido de identificar os primeiros impactos impressos pela inclusão do critério ecológico (ICMS Verde) no âmbito da repartição de ICMS entre os municípios do Estado.

Passa-se, então, à definição do universo de municípios objeto da análise proposta.

## **14.2 Recorte Metodológico**

De acordo com a metodologia estabelecida, uma vez que o Estado do Pará é detentor de 144 municípios, 10% corresponderia a 14,4 municípios. Sendo que, para facilitar a análise utilizando-se números inteiros e pares, será considerado a

quantidade de 16 municípios. Desses 16, 8 corresponderão àqueles que obtiveram as maiores variações positivas de repasse de ICMS, e os outros 8 àqueles municípios que obtiveram as maiores variações negativas.

Para tanto, a análise ponderará os índices de Participação dos Municípios no rateio de ICMS relativos aos anos de 2013, que corresponde ao ano anterior a aplicação do critério ecológico, quando a repartição do ICMS ainda não considerava o critério ecológico, e 2014 que traz a primeira repartição de ICMS entre os municípios considerando a variável ambiental.

Os municípios listados na Tabela abaixo foram os que obtiveram maior variação positiva em repasse de ICMS, ou seja, aqueles 8 municípios que considerando os dados de Índice de Participação dos Municípios - IPM (fixados pelos Decretos n.º 502, de 29 de outubro de 2012, e n.º 810, de 28 de agosto de 2013) anos de 2013 e 2014 apresentaram entre estes anos a maior variação positiva em repasse de ICMS em relação aos demais municípios cearenses.

**Tabela 74 - Municípios Paraenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

<b>Municípios</b>	<b>IPM – 2013</b>	<b>IPM – 2014</b>	<b>Maior variação Positiva de Repasse de ICMS</b>
<b>Ourilândia do Norte</b>	0,37	0,52	40,54054054
<b>Terra Santa</b>	0,13	0,18	38,46153846
<b>Canaã dos Carajás</b>	2,48	3,2	29,03225806
<b>Moju</b>	0,39	0,5	28,20512821
<b>Marituba</b>	0,89	1,11	24,71910112
<b>Castanhal</b>	1,79	2,13	18,99441341
<b>Senador José Porfírio</b>	0,18	0,21	16,66666667
<b>Dom Eliseu</b>	0,37	0,43	16,21621622

Fonte: Decreto n.º 502, de 29 de outubro de 2012, e Decreto n.º 810, de 28 de agosto de 2013.

Da mesma forma, os 8 municípios listados na Tabela abaixo, foram os que obtiveram maior variação negativa em repasse de ICMS em relação aos demais municípios do Estado do Pará, considerando o IPM relativo aos anos de 2013 e 2014.

**Tabela 75 - Municípios Paraenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios	IPM – 2013	IPM – 2014	Maior variação Negativa de Repasse de ICMS
Terra Alta	0,12	0,11	-8,333333333
Tailândia	0,56	0,51	-8,928571429
Prainha	0,22	0,2	-9,090909091
Santarém Novo	0,11	0,1	-9,090909091
São João da Ponta	0,11	0,1	-9,090909091
Juruti	0,61	0,54	-11,47540984
Breu Branco	0,56	0,48	-14,28571429
Barcarena	3,65	2,81	-23,01369863

Fonte: Decreto n.º 502, de 29 de outubro de 2012, e Decreto n.º 810, de 28 de agosto de 2013.

Efetuada o recorte metodológico, prossegue a análise para verificação da repartição do ICMS Verde entre os municípios do Estado, no intuito de se verificar a existência ou não de uma correlação desta parcela de repasse com aqueles municípios que obtiveram maior variação positiva e negativa no percentual de ICMS repassado a todos os municípios paraenses.

### 14.3 Repartição do ICMS Verde entre os municípios paraenses selecionados

Neste momento se promoverá uma aferição do desempenho dos municípios selecionados em relação ao repasse de ICMS Verde. Isto é, se realizará uma análise em cada grupo de municípios a fim de se buscar indícios que associem, ou não, a maior variação positiva ou negativa em repasses de ICMS a partir da influência exercida pelo ICMS Verde.

Com isso, objetiva-se confrontar o resultado obtido com esta verificação com aqueles municípios que obtiveram maior variação positiva ou negativa de repasse considerando os anos de 2013 e 2014, para então se poder estabelecer uma correlação se a parcela do ICMS Verde em sua primeira aplicação no Estado, limitada ao percentual de 2%, de alguma forma contribuiu, ou não, para a elevação do percentual de ICMS percebido pelos municípios objeto de análise.

Para tal análise, será estabelecido um ranking de participação dos municípios paraenses no ICMS Verde. Sendo que a média de colocações no ranking em cada

grupo de municípios selecionados fornecerá essa indicação da influência do ICMS Verde na maior variação positiva ou negativa em repasses de ICMS.

Na primeira aplicação do ICMS Verde no Estado Pará, os 8 municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS obtiveram as colocações que seguem na Tabela abaixo.

**Tabela 76 - Colocações no Ranking de Participação no ICMS Verde de 2014: Municípios Paraenses com maior variação positiva em repasses de ICMS**

<b>Municípios Paraenses</b>	<b>Índice ICMS Verde (2%)</b>	<b>Ranking: Participação dos Municípios paraenses no ICMS Verde</b>
Ourilândia do Norte	0,0416323	1
Senador José Porfírio	0,0341509	3
Canaã dos Carajás	0,0199901	30
Terra Santa	0,016389	49
Moju	0,0139065	64
Marituba	0,0102015	90
Castanhal	0,0051293	129
Dom Eliseu	0,0172786	42
<b>Média de colocações no Ranking</b>		<b>51</b>

Fonte: Portaria SEMA n.º 1.562, de 27 de junho de 2013.

Por este levantamento constata-se que a média de colocações no ranking de participação que afere o repasse dos 2% de ICMS relativos aos critérios ambientais, ICMS Verde, foi de 51. Isto significa dizer que o grupo de municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS, após a implantação do ICMS Ecológico, obteve em média a colocação 51 no ranking de participação.

Nesse contexto, vale destacar que o município paraense que mais recebeu ICMS a partir do ICMS Verde foi justamente aquele que obteve maior variação positiva em repasses de ICMS considerando os anos de 2013 e 2014, o município de Ourilândia do Norte.

Ademais, cumpre ainda salientar que dentre os municípios que mais receberam ICMS Verde está Senador José Porfírio, 3º colocado no ranking.

No entanto, tal município foi incluído em 2012 pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Portaria n 323/2012, na Lista de Municípios Prioritários da Amazônia, que foi uma das medidas trazidas pelo Decreto Federal n° 6.321 de 21 de

dezembro de 2007 como forma de monitorar e controlar o desmatamento ilegal no bioma da Amazônia. Nos municípios que integram esta lista serão priorizadas as medidas de integração e aperfeiçoamento das ações de monitoramento e controle de órgãos federais, o ordenamento fundiário e territorial e o incentivo a atividades econômicas ambientalmente sustentáveis.<sup>328</sup>

Tal situação sugere uma possível revisão dos critérios definidos pela política do ICMS Ecológico paraense, uma vez que municípios com altos índices de desmatamento e que inclusive constantes da Lista de Municípios Prioritários no combate ao desmatamento consta como um daqueles que mais se beneficiaram dos repasses relativos ao ICMS Verde. Contudo, esta análise foge daquilo a que se propõe este trabalho, podendo ser objeto de novos estudos que voltados a identificar adaptações necessárias, ou, até mesmo novos critérios ambientais a serem definidos.

Seguindo no presente estudo, tem-se que na primeira aplicação do ICMS Verde no Estado Pará, os 8 municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS obtiveram as colocações que seguem na Tabela abaixo.

**Tabela 77 - Colocações no Ranking de Participação no ICMS Verde de 2014: Municípios Paraenses com maior variação negativa em repasses de ICMS**

Municípios Paraenses	Índice ICMS Verde (2%)	Ranking: Participação dos Municípios paraenses no ICMS Verde
São João da Ponta	0,008158	103
Prainha	0,0069468	114
Santarém Novo	0,002971	139
Breu Branco	0,0158356	54
Juruti	0,0128616	72
Barcarena	0,0010054	144
Tailândia	0,0164163	48
Terra Alta	0,0027929	140
<b>Média de colocações no Ranking</b>		<b>101,75</b>

Fonte: Portaria SEMA n.º 1.562, de 27 de junho de 2013.

<sup>328</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Lista de Municípios Prioritários da Amazônia**. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-para-amaz%C3%B4nia-ppcdam/lista-de-munic%C3%ADpios-priorit%C3%A1rios-da-amaz%C3%B4nia>>. Acesso em: 9 jan. 2014

Verifica-se que a média de colocações no ranking de participação em repasses de ICMS Verde foi bastante inferior nos municípios com maior variação negativa em repasses de ICMS em relação àqueles com maior variação positiva. A média de colocações obtida no ranking foi de aproximadamente 10, praticamente o dobro daquela constatada nos municípios com maior variação positiva em repasses de ICMS (que obtiveram média de 51).

Isso fornece indícios, que dentre aqueles municípios com maior variação positiva o critério ecológico pode ter contribuído para a elevação na participação no repasse de ICMS. E, da mesma forma, a sua baixa percepção por alguns municípios pode ter favorecido a queda no percentual de repasse de ICMS, em comparação com o que recebiam antes da efetiva implantação da política.

#### **14.4 Conclusões**

Essa interferência, no campo econômico, exercida pelo ICMS Verde no repasse de ICMS aos municípios paraenses, fornece subsídio para que se estabeleça uma conexão entre a análise dos possíveis reflexos da política do ICMS Ecológico no Estado do Pará no desenvolvimento do Estado (mais precisamente a partir do desenvolvimento dos Municípios paraenses – entes prestigiados com a repartição de ICMS), com os resultados verificados a partir da análise dessa política orçamentária no âmbito dos Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins.

O estabelecimento dessa correlação entre tais análises se justifica tendo em vista que a política no Estado do Pará revela-se extremamente recente, tanto que os repasses referentes a sua primeira aplicação<sup>329</sup> ocorreram no ano presente ano, 2014, de forma tal que não há como se verificar em lapso temporal tão curto, quais os principais reflexos sentidos nas dimensões do desenvolvimento a partir da operacionalização do ICMS Ecológico.

Dessa forma, a análise dos impactos do ICMS Ecológico no desenvolvimento dos demais Estados (Ceará, Rondônia e Tocantins), pautada essencialmente a partir dos critérios e percentuais adotados pela política, serve de subsídio para uma análise da política paraense, de modo tal, que se torne possível aferir como essa

---

<sup>329</sup> Aplicação, nos termos do art. 3º do Decreto nº 775/2013, que se opera de forma sucessiva, anual e progressiva, havendo uma variação da progressão em dois pontos percentuais a cada ano. De modo que, a primeira aplicação se dá no percentual de 2%, referente ao ano-base 2012, calculada em 2013, e efetivamente repassada a quota-parte de ICMS aos municípios no ano de 2014.

política coloca-se em relação a promoção do desenvolvimento, tendo em vista os critérios e percentuais de repasse adotados.

O estudo da política orçamentária do ICMS Ecológico nos Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins, revelaram essencialmente que o maior ou menor grau de desenvolvimento verificado nos entes municipais (em suas três dimensões: econômica, social e ambiental) podem, de forma presuntiva, ser associados aos critérios definidos e correspondentes percentuais de repasse de ICMS, fixados pelas legislações estaduais instituidoras do ICMS Ecológico.

Com base nessa premissa, definida a partir de análise de dados, tem-se que a adoção de altos percentuais de repasse de ICMS em critérios viés incentivador<sup>330</sup> (critérios sociais e ambientais) tendem a repercutir em uma maior eficácia do resultado pretendido pelo critério em relação a dimensão do desenvolvimento em que se enquadra.

Por outro lado, o inverso dessa conclusão também se confirma, isto é, quanto mais pulverizados forem os critérios (ou seja, quanto mais critérios forem adotados) e em decorrência disto uma redução nos percentuais de repasse, menor será o estímulo e conseqüentemente a efetividade do objetivo pretendido atrelado a tal critério.

Ademais, em relação aos critérios de viés compensador<sup>331</sup> verificou-se que a depender do critério adotado as repercussões no âmbito desenvolvimentista seriam distintas. Nos critérios sociais e ambientais de viés compensador (como a compensação pela existência de Unidades de Conservação no território municipal) se verificou que a fixação de percentuais inerentes a tais critérios contribuíram para a materialização dos fins a que se propunham os mesmos. Já os critérios distributivos<sup>332</sup> de viés compensador, tendem a operar uma estagnação do nível de desenvolvimento presente entre os municípios do Estado.

Conforme visto anteriormente, no ano de 2015, o Estado do Pará estabilizará seus percentuais de repasse de ICMS de acordo com a legislação do ICMS

---

<sup>330</sup> Critérios com viés incentivador são aqueles que introduzem um estímulo aos municípios para que se adéquem aos critérios definidos, a fim de maximizarem suas participações na quota parte de ICMS correspondente àqueles critérios.

<sup>331</sup> Critérios de viés compensador são aqueles que instituídos no intuito de oferecer uma contraprestação pelas limitações sofridas pelos municípios em razão do atendimento a determinados critérios, ou, ainda levando em conta as diferenças que apresentam entre si.

<sup>332</sup> Os critérios distributivos vinculam o repasse de quota-parte do ICMS considerando a repartição igualitária, a extensão da superfície territorial, ou até mesmo levando em conta a proporção da população.

Ecológico da seguinte forma: a) sete por cento (7%) distribuídos igualmente entre todos os municípios (critério distributivo – viés compensador); b) cinco por cento (5%) na proporção da população do seu território (critério distributivo – viés compensador); c) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial (critério distributivo – viés compensador); d) oito por cento (8%) de acordo com o critério ecológico (critério ambiental – viés incentivador).

Desta feita, levando em consideração esse quadro final projetado quanto aos percentuais de repasse, tem-se claro que a política paraense realizou uma divisão de critérios, essencialmente, em dois grandes blocos. Os critérios distributivos de viés compensador contam com um percentual de repasse que totalizam 17% dos 25% passíveis de disposição. Já o critério ambiental de viés incentivador conta com o percentual de repasse restante de 8%.

Assim, uma vez que a política paraense do ICMS Ecológico estabeleceu a distribuição de parcela de ICMS segundo o critério ecológico (parcela denominada como ICMS Verde), no percentual de 8%, segundo maior a nível nacional<sup>333</sup>, os reflexos positivos na dimensão ambiental do desenvolvimento tendem a ser mais efetivos. Havendo, o indicativo de que essa política coloca-se propícia a promoção do desenvolvimento nos moldes em que foi implementada no Estado do Pará, especialmente no que se refere a sua dimensão ambiental, em razão do elevado percentual de repasse de ICMS direcionado a mesma.

---

<sup>333</sup> A legislação do ICMS Ecológico do Estado do Tocantins adotou a nível nacional o mais alto percentual relativo ao critério ambiental, 13%, dos 25% passíveis de disposição.

## REFLEXÕES CONCLUSIVAS

O objetivo desse trabalho foi analisar se a política do ICMS Ecológico nos moldes em que foi implantada no Estado do Pará estaria apta a contribuir para o desenvolvimento dos municípios paraenses.

O direito ao desenvolvimento consiste em si em um direito complexo por envolver a proteção a uma gama de outros direitos fundamentais como direitos civis, políticos, econômicos sociais e culturais. Tal direito constitui objetivo fundamental instituído pela República Federativa do Brasil conforme disposto no Título I da Constituição Federal de 1988, sendo assim um direito fundamental inalienável.

Esse foi o ponto de partida pelo qual se desenvolveu tal análise, pois a partir dele o direito ao desenvolvimento vincula a sociedade assim como Estado à sua observância, de forma tal que todas as ações estatais, materializadas especialmente por meio de políticas públicas, devem ser balizadas no intuito de se concretizar tal objetivo.

Nessa linha, buscou-se por meio das teorias desenvolvimentistas de Amartya Sen e Ignacy Sachs estabelecer uma concepção de desenvolvimento a ser adotada. E por meio da conjugação entre tais teorias foram identificadas três dimensões centrais que integram o desenvolvimento, econômica, social e ambiental.

Observou-se que o ICMS Ecológico é uma política pública de viés orçamentário, prevista constitucionalmente, pelo qual se possibilita aos Estados da Federação dispor de parcela da arrecadação de ICMS pertencente aos seus municípios, também por previsão constitucional. Sendo que tal disposição é realizada pela fixação de critérios de repasse, que podem ser dotados de um viés tanto ambiental como social.

Tendo em vista que a política do ICMS Ecológico influi diretamente na transferência de ICMS dos Estados a seus municípios, faz-se extremamente relevante no contexto orçamentário de tais entes, isso em virtude da elevada dependência que possuem em relação às transferências intergovernamentais. Isso ocorre especialmente em virtude do baixo esforço fiscal que, em regra, apresentam, além dos elevados gastos públicos que possuem, e, ainda, por conta da contração de dívidas públicas; fatos esses que revelam a importância do estudo dos possíveis impactos dessa política no âmbito dos entes municipais.

Ademais, constatou-se que por suas próprias características o ICMS Ecológico coloca-se apto a atuar nas três dimensões centrais abrangidas pelo desenvolvimento. A social e a ambiental pelos critérios que venham a definir e a econômica em razão do repasse de ICMS vinculado à observância dos critérios estabelecidos. No entanto, os seus impactos dependerão dos critérios por ela adotados assim como do percentual de repasse atribuído a cada um deles.

Nesse sentido, tendo em vista que a política do ICMS Ecológico no Estado do Pará é recente, implantada em 2012 pela Lei nº 7.638 e regulamentada em 2013 pelo Decreto n.º 775, buscou-se aferir os efeitos da política do ICMS Ecológico no desenvolvimento em outros Estados, a fim de se levantar indícios de seus impactos.

Para tanto, foram selecionados os Estados do Ceará, Rondônia e Tocantins, levando em consideração a disponibilidade de dados fornecidos pelas respectivas Secretarias da Fazenda ou Secretaria de Finanças dos respectivos Estados relativos ao repasse de ICMS. E, em cada um desses Estados foram selecionados dois grupos de municípios, 5% do total de municípios dentre aqueles municípios que apresentaram maior variação positiva em repasses de ICMS, e outros 5% dentre aqueles que apresentaram maior variação negativa em repasses de ICMS, desde a implantação da política do IMCS Ecológico até o ano de 2010 que corresponde ao censo do IDH mais recente realizado pelo PNUD.

Por meio da análise desenvolvida, em que se aferiu o desempenho de tais municípios no Ranking IDHM dentro de duas das três dimensões centrais inerentes ao desenvolvimento, à econômica (representada pelo IDHM Renda) e à social (representada pelo IDHM Educação e Longevidade) e se confrontou tais dados com os critérios de repasse de ICMS adotado pelas políticas de cada Estado pôde-se aferir, presumivelmente, pelos dados levantados, a existência de uma correlação entre o maior percentual de repasse atribuído a determinados critérios com os melhores resultados nas respectivas dimensões do desenvolvimento associada a eles.

Nesse sentido, traz-se o Estado do Ceará que adotou em sua política de ICMS Ecológico, entre os critérios de repasse, o critério educação ao qual atribuiu o percentual de 18%, dos 25% passíveis de disposição, e obteve junto ao IDHM Educação o melhor desempenho entre todos os grupos de municípios analisados.

Da mesma forma, ao se analisar a dimensão ambiental do desenvolvimento, onde foram ponderados tão somente dados relativos ao desmatamento nos Estados,

aferiu-se que a tendência constatada nas dimensões econômica e social mantiveram-se, de forma que aqueles Estados que conferiram maior relevância (em termos percentuais de repasse) a critérios ambientais obtiveram um melhor desempenho em relação à diminuição do desmatamento quando comparados a outros Estados.

Nesse ponto, válido se faz salientar que tais resultados acabaram por invalidar a hipótese que foi levantada pelo presente estudo, na qual se sustentava a possível inadequação da política do ICMS Ecológico no Estado do Pará ao desenvolvimento de seus municípios, tendo em vista adoção de critérios associados tão somente à dimensão ambiental do desenvolvimento, sem atentar-se para critérios voltados a dimensões sociais (ligadas à educação e à saúde).

Isso porque verificou-se nas experiências da política em outros Estados brasileiros (Ceará, Rondônia e Tocantins) que a pulverização de critérios em várias dimensões pode significar um entrave ao desenvolvimento dos seus municípios, assim tendem a ocasionar uma redução no percentual de repasses ICMS, e conseqüentemente geram uma baixa compensação e estímulo aos entes municipais, o que por consequência repercute no desenvolvimento dos mesmos.

De modo que a concentração de critérios e percentuais de repasse em determinada dimensão do desenvolvimento, como ocorre por exemplo no Estado do Pará em relação à dimensão ambiental do desenvolvimento, apresentou resultados mais eficazes no que tange aos critérios adotados e à respectiva melhora na dimensão do desenvolvimento por eles contemplados.

Dessa forma, tais constatações ao serem trazidas para confronto com a política do ICMS Ecológico adotada no Estado do Pará fornecem indícios de que caminhou bem a política paraense ao prestigiar essencialmente critérios ambientais, aos quais atribuiu ao todo 8% do total de 25% passível de disposição por Lei Estadual. Isso porque, de acordo com a análise realizada, a fixação de percentuais de repasse mais elevados a determinados critérios tendem a ser mais efetivos em termos de impactos positivos na dimensão do desenvolvimento alcançada pelo mesmo.

Assim, pela própria natureza presuntiva que permeia as conclusões aqui alcançadas, tem-se claro que o presente estudo está distante de colocar um ponto final na análise acerca do desenvolvimento que rodeia a política do ICMS Ecológico no Estado do Pará. No entanto, espera-se que este seja mais um passo rumo a

definição de políticas públicas mais adequadas e eficientes, sendo capazes de promover aquilo que se espera da atuação estatal, o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: Problemas de Coordenação e Autonomia. São Paulo: em Perspectiva, 2004.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. O conteúdo do 'produto da arrecadação' na repartição das receitas tributárias. **Revista da PGFN**, v. 3, p. 101-114, 2013.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução a ciências das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. Gestação de fetos anencefálicos e pesquisas com células-tronco: dois temas acerca da vida e da dignidade na Constituição. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (Coord.). **Direitos Fundamentais**: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 681-682.
- BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o Dirigismo Constitucional. In: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional** (Anais do IV Simpósio Nacional de Direito Constitucional). v. 3. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2003.
- BERCOVICCI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate  Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n.2. 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia\\_social\\_V/texto\\_base\\_5\\_conferencia\\_assistencia\\_social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/texto_base_5_conferencia_assistencia_social.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2014.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-de-a%3%A7%C3%A3o-para-amaz%3%B4nia-ppcdam>>. Acesso em: 9 jan. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel**. Brasília: MMA, 2010. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2011/Biodiesel\\_Book\\_final\\_Low\\_Completo.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 286-288.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **40 Anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Edições Câmara, 2011. (Série obras comemorativas. Homenagem; 1).
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 1149.
- CARRAZZA JUNIOR, Roque Antônio. **ICMS**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- CASTRO, E. M. R. Dinâmica sócio-econômica e Desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém-Pa, v. 2, p. 5-39, 2005.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Maurício. Federalismo Fiscal e Reforma Tributária: utopia ou realidade?. In: SCHOEURI, Luís Eduardo (Coord.) **Direito Tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A Relação entre Direito e Desenvolvimento: otimistas versus céticos. Tradução de Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 217-268, jan./jun. 2009.
- DOMINGUES, José Marcos et al. Direitos Fundamentais, Federalismo Fiscal e Emendas Constitucionais Tributárias. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de Rendas Tributárias**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Guerra Fiscal, fomento e incentivo na Constituição Federal. In: SCHOEURI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio. **Direito Tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado**. São Paulo: Dialética, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Ynis Cristine de Santana Martins Lino. **ICMS Ecológico no Estado do Pará: possibilidades e Limites**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. **Revista Econômica Política**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

GASPARINI, Carlos Eduardo; COSIO, Fernando Andrés Blanco. Transferências Intergovernamentais. In: MENDES, Marcos. (Org.). **Gasto Público Eficiente**: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

HEMPEL, Wilca Barbosa. A importância do ICMS - Ecológico para a sustentabilidade no Estado do Ceará. 2008. **Revista eletrônica do PRODEMA. REDE**, Fortaleza, n.1, p. 97-113, jun. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura**. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pevs/2012/default.shtm>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da Pecuária Municipal**. v. 40. 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. **Produto Interno Bruto Estadual 2011**. Belém: IDESP, 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. **Identificação de áreas potenciais para a implementação de projetos de pagamento de serviços ambientais e REED no Estado do Pará**. Belém: IDESP, 2013.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. **O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento**. Belém: IDESP, 2013;

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. **Contribuições ao debate na aplicação do ICMS Verde no Estado do Pará**. Belém: IDESP, 2013

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Programa Amazônia – **Projeto PRODES: Metodologia para o Cálculo da Taxa Anual de Desmatamento na Amazônia Legal.** 2013. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/metodologia\\_TaxaProdes.pdf](http://www.obt.inpe.br/prodes/metodologia_TaxaProdes.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS; PROJETO PRODES DIGITAL; **Mapeamento do desmatamento da Amazônia com imagens de satélite.** São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2013. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS; PROJETO PRODES DIGITAL; **Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2013.** 2013. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2013.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2013.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

JOÃO, Cristina Gerber. **ICMS-Ecológico:** um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade. 2004. 311 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade de Santa Catarina, Santa Catarina, 2004.

LIMA JUNIOR, Jayme Bevenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia:** Estado, Homem, Natureza. Belém: CEJUP, 1992.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no Século XXI:** novas formas de desenvolvimento. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná.** 2002. 206 f. Tese (Doutorado) - Ciências florestais - área de Concentração: Economia e Política Florestal, do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

LOUREIRO, Wilson. **ICMS ecológico:** a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. In: TATAGIBA, Fernando C. P.; LEME, Taciana N. (Coord.). **Fontes de recursos financeiros para gestão ambiental pública:** cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil:** diagnóstico e proposta de reforma. Textos para Discussão n. 40. Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MENDES, Paulo Sérgio Abreu. **O ICMS ecológico previsto na Lei Estadual nº 322/1996 como instrumento de política pública ambiental no Estado do Amapá.**

Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Amapá, 2009.

OLIVEIRA, Cecília Kaneto. A UNCTAD e sua contribuição para o direito ao desenvolvimento. In: BARRA, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio; CORREA, Carlos M. **Direito desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comércio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. a.3, jul./set., p. 145-162, 2005.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PAMPLONA, Karla. M.; VERBICARO, Loiane Prado. Judicialização Da Política Pública: Controle Judicial Da Execução Orçamentária. **Boletim do Orçamento e Finanças**, Curitiba, n. 41, p. 812-897, 2008.

PAMPLONA, Karla Marques. **Federalismo Fiscal, Transferências Intergovernamentais Constitucionais e Desenvolvimento Regional**: uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais. Elaborado em nov. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13860/federalismo-fiscal-transferencias-intergovernamentais-constitu-cionais-e-desenvolvimento-regional/1>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do Estado 2012**. Belém: SEFA, 2013. v. 1. Disponível em: <[http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/\\_Balancos2012/BGE-2012-Volume-I.pdf](http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2012/BGE-2012-Volume-I.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PARÁ. **Programa de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará**. 2009. Disponível em: <[http://www.sema.pa.gov.br/download/PPCAD\\_versao\\_consultas\\_11\\_05\\_SITESEM A.pdf](http://www.sema.pa.gov.br/download/PPCAD_versao_consultas_11_05_SITESEM A.pdf)> Acesso em: 7 jan. 2013.

PARÁ. **Programa Municípios Verdes**. Disponível em <[http://municipiosverdes.com.br/pages/quem\\_somos](http://municipiosverdes.com.br/pages/quem_somos)>. Acesso em: 7jan. 2013.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Arrecadação Nominal de 2014**. Belém: SEFA, 2014. Disponível em: <[http://www.sefa.pa.gov.br/site/inf\\_fazendarias/nominal/arrecadacao14.html](http://www.sefa.pa.gov.br/site/inf_fazendarias/nominal/arrecadacao14.html)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

PETTERINI, Francis Carlo; DINIZ, Irffi, Guilherme. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI Encontro CAEN-EPGE de Políticas Públicas e Crescimento Econômico, 2013, Fortaleza. **Anais...**, Fortaleza, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo. In: Jayme Benvenuto. (Org.). **Direitos Humanos Internacionais: perspectiva prática no novo cenário mundial**. Recife: Gajop/Bagaço, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Desenvolvimento Humano e IDH**. 2014. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_RDH](http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH)>. Acesso em: 22fev. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)> Acesso em: 7 jan. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/renda/>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/longevidade/>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/educação/>>. Acesso em: 7jan. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Ranking IDHM Municípios 2000**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

REZENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROSTOW, Walt Whitman. **As etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SÁ, Tatiana Deane de Abreu; KATO, Osvaldo Ryohej; CARVALHO, Claudio José Reis de; FIGUEIREDO, Ricardo de Oliveira. Queimar ou não queimar? De como produzir na Amazônia sem queimar. **Revista USP**, v. 72, p. 90-97, 2007.

SANTANA, I. C. **Carga Tributária no Brasil 2012**. Brasília: Receita Federal, 2013.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos avançados**, v. 9, n. 25, p. 29-63, dez. 1995.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento e Direitos Humanos**. (Conferência na Universidade Federal de Alagoas); saudações de Rodrigo Ramalho Filho e Vinícius Nobre Lage. Maceió: Prodema, 2000. p. 32.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. **Rumo à Ecosocioeconomia – Teoria e prática do desenvolvimento**. Paulo Freire Vieira (Org.). São Paulo: Cortez, 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento Sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 54, 85-88.

SANTOS. Rita de Cássia L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: **Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades**. Brasília: Anfip, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 724-748.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. **Boletim de Ciências Económicas**(Coimbra), Coimbra, p. 3-32, 2004.v. 1.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos Financeiros do Sistema de Organização Territorial do Brasil.**Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 112, p. 16-31, jan. 2005.

SCAFF, Fernando Facury. Como a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos no Brasil. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10-A, p. 275-302, 2006.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues;TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Tôrres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 115-131.

SCAFF, Fernando Facury. Direito à saúde e os tribunais. In: NUNES, Antonio José Avelãs; SCAFF, Fernando Facury. **Os tribunais e o direito à saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sergio. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira: anotações sobre o Brasil.**Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 925, p. 175, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SPIELER, Paula; MELO Carolina de Campos; CUNHA, José Ricardo. **Direitos Humanos**. Fundação Getúlio Vargas – Direito Rio. Disponível em: <[http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/e/e5/Direitos\\_Humanos\\_-\\_aluno.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/e/e5/Direitos_Humanos_-_aluno.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2013.

SUNSTEIN, Casss; HOLMES, Stephen. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**.New York: W. W. Norton & Company, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Bahia, 2002

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. 5. O Orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999. v. 2.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

TUPIASSU, L. V. C. **Tributação Ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TUPIASSU-MERLIN, L., HABER, L. M. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, J. C. et al. **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VOLPE, Ricardo Alberto. Planejamento e Desenvolvimento: Produtividade dos Programas Federais. In: **Orçamento e Políticas Públicas**: Condicionantes e Externalidades. Brasília: Anfip, 2011.