

medio ambiente y desarrollo

A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais

Jorge Jatobá B. dos Santos



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Proyecto "Promoción del desarrollo económico
en América Latina y el Caribe mediante la
integración de políticas ambientales y sociales",
GER/02/70



medio ambiente y desarrollo

A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais

Jorge Jatobá B. dos Santos



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos

Proyecto “Promoción del desarrollo
económico en América Latina y el Caribe mediante la
integración de políticas ambientales y sociales”,
GER/02/70



Santiago de Chile, noviembre de 2004

Este documento foi elaborado por Jorge Jatobá Bezerra dos Santos, consultor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL, como parte do projeto "Promoção do desenvolvimento econômico na América Latina e Caribe através da integração de políticas ambientais e sociais", GER/02/70.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido a revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1564-4189
ISSN versão eletrônica 1680-8886

ISBN: 92-1-322580-6
LC/L.2212-P

Nº de venda: P.04.II.G.134

Copyright © Nações Unidas, novembro de 2004. Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Lorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução

Índice

Agradecimentos	5
Resumen	7
Introdução	9
I. A coordenação de políticas no Brasil: políticas setoriais nacionais	11
II. A coordenação vertical entre a política ambiental e fiscal no Brasil	19
1. Coordenação entre o Governo Federal, Estados e Municípios.....	19
2. Coordenação entre Governos estaduais e municipais	22
III. A coordenação entre a política fiscal e ambiental nos governos estaduais	25
IV. Conflito e coordenação entre a política fiscal e ambiental no Brasil; alguns exemplos na perspectiva dos estados.....	29
1. Compensações ambientais e taxas de fiscalização	29
2. Incentivos fiscais e política ambiental.....	32
3. Os instrumentos da Agenda 21	33
4. O uso da água.....	34
5. O ICMS ecológico: instrumento fiscal para a gestão ambiental	35
V. A coordenação sistêmica da política ambiental	37
VI. Instrumentos econômicos para a gestão ambiental	39
VII. Conclusões e recomendações.....	43
Bibliografia	49
Anexos	51

Anexo 1	Carta de Fernando de Noroña.....	53
Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados		57

Índice de tabelas

Tabela 1	Previsão orçamentária e gastos do Governo Federal com o meio ambiente, 1995-2002.....	14
Tabela 2	Licenciamentos concedidos pelo IBAMA.....	17
Tabela 3	Estado de Pernambuco, Secretaria de Ciência, Tecnología e Meio Ambiente (Adm. Direta. Comparativo entre despesas autorizadas e efetivamente realizadas na função gestão ambiental, 2002-2003.....	26
Tabela 4	Pernambuco. Receita e contingenciamento de recursos derivados de compensações financeiras, 2002-2003	31
Tabela 5	Pernambuco. Despesas autorizadas e realizadas nas ações de direção, supervisão e coordenação de política, 200-2003.*	44
Tabela 6	Pernambuco. Comparativo entre despesas autorizadas e efetivamente realizadas pela Secretaria de Planejamento em ações de supervisão e monitoramento da atuação do Governo. 2000-2003.....	44

Índice de boxes

Box 1	O que é o PPA	12
Box 2	O que é o CONAMA.....	15
Box 3	O que é licenciamento ambiental	18
Box 4	O ICMS ecológico (Jatobá, 2003).....	22

Agradecimentos

Para a realização desse trabalho foram realizadas entrevistas com formuladores e operadores de políticas públicas tanto no âmbito do Governo Federal quanto no dos Governos dos Estados do Paraná, de São Paulo e de Minas Gerais. Agradecemos a Regina Gualda, Coordenadora Geral do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA II), a Ariel Parces, Secretário Adjunto da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos-SPI/ Ministério do Planejamento, a Márcio Verdi, Coordenador de Estudos da Receita Federal, a Cristina Sá do PRODES/ Agência Nacional de Águas (ANA), a Paulo de Tarso de Lara Pires e a Wilson Loureiro do Instituto Ambiental do Paraná, a Marino Elgíio Gonçalves, Gerente Executivo do IBAMA/Paraná, a João Gabriel da CETESB/São Paulo e a José Carlos Carvalho, Secretário de Meio Ambiente de Minas Gerais que nos concederam entrevistas sobre o tema desse trabalho. Agradecimentos especiais são devidos a Jean Acquatella e a Carlos Mussi da CEPAL, a Alexandrina Sobreira da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Governo do Estado de Pernambuco e a Juan Carlos Lerda, consultor da CEPAL pelas valiosas críticas e sugestões apresentadas a uma primeira versão desse estudo.

Resumen

Entre as causas que explicam o hiato entre aspirações e realizações no âmbito do desenvolvimento sustentável tanto na América Latina, em geral, quanto no Brasil, em particular, destaca-se não apenas a insuficiência de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, mas, também as falhas de coordenação entre as autoridades fiscais e ambientais.

Essas falhas manifestam-se através de problemas de integração, coerência e coordenação intersetorial, intergovernamental e intertemporal de políticas públicas que resultam de deficiências na infra-estrutura organizacional, institucional e política que apóiam, as decisões sobre as intervenções do setor público. A hipótese básica desse estudo é que Coordenação é um bem público intangível e de caráter intermediário cuja oferta é sub-ótima.

O estudo, relativo ao caso brasileiro, cobre três tipos de coordenação: horizontal ao nível do governo central, vertical entre os diferentes níveis de governo e intragovernamental no que se relaciona ao setor público estadual.

No que diz respeito à política ambiental e à fiscal no contexto do governo central, não há praticamente Coordenação devido à falta de instrumentos fiscais para a gestão ambiental.

Com relação à coordenação vertical não há nenhuma evidência de demandas por parte dos estados e municípios para que incentivos fiscais com base na legislação tributária federal sejam concebidos e implementados. Por outro lado, a coordenação vertical da política ambiental com a política fiscal bem como da política ambiental per se

tem duas dimensões: entre o governo federal e os estaduais e entre os governos estaduais e municipais.

A coordenação intergovernamental entre estados e municípios é mais freqüente. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque estado e município tendem a ser mais próximo em decorrência das demandas locais. Em segundo lugar, a carência dos municípios em termos de recursos financeiros e humanos aproxima-os, moldado pelas circunstâncias partidárias, do poder político estadual. Ademais, coordenação vertical entre autoridades ambientais e fiscais e entre estas e as respectivas autoridades municipais foi fortalecida em alguns estados em decorrência da adoção do ICMS Ecológico (ou socioambiental).

No que diz respeito à coordenação entre governo federal e os governos estaduais, um espaço institucional onde isso poderia ocorrer seria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) onde os estados têm representação. Entretanto, tal coordenação inexistente porque instrumentos fiscais e econômicos de uso ambiental não têm sido instrumentados pelo CONAMA cuja atuação é mais normativa e menos estratégica.

A falta de coordenação ou falhas de coordenação tem conduzido a freqüentes conflitos entre a política ambiental e outras políticas de governo. Isso mitiga ou neutraliza os efeitos positivos da política ambiental. Ou ainda causa impactos adversos sobre o meio ambiente que não são adequadamente antecipados, neutralizados ou compensados.

Na perspectiva dos estados e considerando a coordenação entre política fiscal (ou econômica) e a política ambiental no âmbito do setor público estadual e entre este e os demais níveis de governo, analisam-se situações que são representativas de falta ou de falhas de coordenação em cinco casos. O primeiro diz respeito às compensações ambientais e as taxas de fiscalização; o segundo trata da relação entre a política de atração de investimentos privados via benefícios fiscais e a política ambiental; o terceiro analisa os instrumentos propostos na Agenda 21 e sua compatibilidade com a política fiscal; o quarto trata do ICMS Ecológico e o último contempla a questão do uso da água.

A política ambiental para estar em sintonia com a política fiscal e com as demais políticas setoriais teria de ter uma concepção sistêmica. Nessa perspectiva, a questão ambiental deveria ser tratada de forma matricial ou transversal.

Infelizmente, os instrumentos para integrar, coordenar e estabelecer coerência entre a política econômica e fiscal e a política ambiental são ainda inexistentes ou insuficientes no setor público brasileiro.

Introdução

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2003) para a América Latina e o Caribe atesta que a degradação ambiental agravou-se nos últimos trinta anos. Esse fato segundo o estudo, evidencia-se em áreas críticas como o desflorestamento, a perda de biodiversidade, a deterioração do solo e da água, a contaminação urbana, o alto nível de vulnerabilidade ambiental existente e os efeitos de todos esses fatores na qualidade de vida da população regional.

A despeito desses problemas, a região avançou significativamente em termos de definição de objetivos, fortalecimento institucional, programas e instrumentos para melhorar a qualidade do meio ambiente. Como se explica esse aparente paradoxo? Há, de fato, um hiato entre o avanço institucional que materializa as aspirações e as realizações.

Entre as causas que explicam o hiato entre aspirações e realizações no âmbito do desenvolvimento sustentável tanto na América Latina, em geral, quanto no Brasil, em particular, destaca-se não apenas a insuficiência de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, mas, também a descoordenação entre as autoridades fiscais e ambientais. Além disso, a política ambiental per se apresenta sinais preocupantes de descoordenação intra e intergovernamental.

Entre as possibilidades aventadas para explicar mais concretamente esse hiato, uma delas aponta para a ineficiência ou ineficácia das intervenções públicas (instituições, organizações e políticas públicas) destinadas a prevenir ou corrigir os efeitos sobre o meio-ambiente resultantes de desastres naturais ou de falhas de

mercado. Outra razão realça a inexistência ou inadequação de instrumentos para coordenar, integrar e estabelecer coerência entre a política fiscal e a ambiental.¹ Mesmo quando disponíveis tais instrumentos têm se mostrado insuficientes ou ineficazes (falhas de governo).

Contrariamente às falhas de mercado que, neste particular, não são autocorrigíveis, a falta de Coordenação entre a política fiscal e a política ambiental representa falha de governo que pode ser sanada.² Isso se faz através da provisão de um bem público-denominado Coordenação de políticas - que melhorará a eficiência e a eficácia das intervenções governamentais sobre o meio-ambiente.

As falhas de Coordenação entre políticas públicas são mais gerais não se restringindo à relação entre política fiscal e ambiental. Podem ocorrer também na concepção e implementação da própria política ambiental quer no âmbito intragovernamental, quer na esfera intergovernamental.

Essas falhas manifestam-se através de problemas de integração, coerência e coordenação intersetorial, intergovernamental e intertemporal de políticas públicas que resultam de deficiências na infra-estrutura organizacional, institucional e política que apóiam as decisões sobre as intervenções do setor público. A hipótese básica desse estudo é que Coordenação é um bem público intangível e de caráter intermediário cuja oferta é sub-ótima. Isso ocorre por causa das características das burocracias estatais que atuam em várias frentes, executam um enorme leque de tarefas, miram objetivos múltiplos, atendem a muitos clientes, enfrentam problemas de informação, detêm incentivos pouco potentes e não assumem os custos de Coordenação. É freqüente, por conseguinte, um certo grau de descoordenação ou de entropia no sistema que pode e deve ser eliminado ou minimizado.³ A descoordenação, todavia, varia entre sociedades ou entre entes federativos em função da qualidade da infra-estrutura institucional e organizacional do setor público. A curto prazo cabe reduzir de maneira direta os excessos de descoordenação, pois afetam negativamente a sociedade à semelhança do que afetaria um excesso de carga tributária.

Como ressalta Acquatella, Gómez e Lerda (2004) a ausência de uma adequada Coordenação entre setores ou entre níveis de governo, pode gerar incentivos negativos e agravar os atuais problemas ambientais. O foco da questão é identificar, controlar ou evitar a ocorrência de externalidades negativas, ou seja, custos políticos, econômicos, sociais e ambientais, decorrentes da falta ou da falha de Coordenação que podem ser suficientemente importantes para explicar a crescente clivagem entre aspirações e realizações na política de desenvolvimento sustentável.

Este texto examina inicialmente as questões de coordenação intersetorial de políticas nacionais, detendo-se posteriormente na questão específica de política fiscal e de meio-ambiente na perspectiva transversal do governo central. Nas seções seguintes, o texto analisa a coordenação vertical ou intergovernamental entre política fiscal e ambiental na perspectiva dos governos estaduais e focaliza a coordenação transversal entre essas duas políticas no âmbito do setor público estadual, a partir da análise de alguns instrumentos fiscais e ambientais e da relação entre eles. Além disso, abordam-se falhas de coordenação da própria política ambiental, tanto do ponto de vista intergovernamental quanto do intertemporal.

¹ Denominar-se-á resumidamente por Coordenação com "C" maiúsculo o conceito de coordenação, integração e coerência das políticas públicas intersetoriais, intergovernamentais e intertemporais. Ou seja, as três dimensões são representadas sinteticamente pelo termo Coordenação.

² O conceito de falha de coordenação tem origem na teoria dos jogos e se refere a situações em que agentes vinculados por interações estratégicas não conseguem alinhar suas informações, expectativas, crenças, estratégias, decisões e ações de forma a alcançar um equilíbrio de Nash onde nenhum dos atores tem incentivos para desviar-se de sua trajetória de equilíbrio que é caracterizada por ser a melhor resposta a todas as possíveis ações seguidas por cada um dos demais agentes (Acquatella, Gómez e Lerda, 2004).

³ Nessa linha, Acquatella, Gómez e Lerda (2004) mostram que existem políticas públicas que perseguem objetivos mutuamente contraditórios, adotam metas internamente inconsistentes, operam em horizontes de tempo incompatíveis, usam instrumentos que geram efeitos com sinal contrário em diferentes setores, têm posições desencontradas com relação ao uso de certos instrumentos, desenvolvem atividades conjuntas de forma desincronizada, são abandonadas ou mudam de orientação quando há substituição de comando ou ainda quando autoridades setoriais se comportam de maneira autárquica (ou autista).

I. A coordenação de políticas no Brasil: políticas setoriais nacionais

Políticas macro e setoriais podem neutralizar os efeitos decorrentes de outras políticas quer sejam de caráter ambiental ou não. Isso ocorre porque a legislação e as instituições para coordenar a aplicação de instrumentos de política ainda são precárias.

A questão da Coordenação de políticas no âmbito da Economia é endógena na medida em que os responsáveis pela política macroeconômica buscam conciliar internamente a utilização dos instrumentos fiscais, monetários e cambiais (Acquatella, Gómez e Lerda, 2004). Na microeconomia, o vetor de preços de equilíbrio em um ambiente perfeitamente competitivo é resultante da coordenação da “mão invisível” smithsoniana. Todavia, para fora do âmbito da micro e da macroeconomia os exemplos de Coordenação são escassos.

A questão da Coordenação de políticas sociais não é diferente da encontrada no contexto da política econômica, embora com um nível muito inferior de integração. Nessa área, por exemplo, o governo federal busca, no momento, coordenar diversos programas sociais que foram unificados e integrados sob a égide do Bolsa-Família. Essa Coordenação, a exemplo da política econômica, é endógena. O maior desafio é integrar, conciliar e coordenar a política econômica com a política social e ambiental, especialmente em um contexto de severo ajuste fiscal.

Uma arena privilegiada para o exercício da Coordenação é a elaboração do Plano Plurianual (PPA). Desde 1999, podem ser identificados dois momentos no que concerne ao governo federal brasileiro. O primeiro remete ao segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Àquela época a integração das ações foi mais consistente no início da administração, embora a gestão coordenada tenha sido insuficiente durante a execução do programa *Avança Brasil*. No caso do Governo Lula, iniciado em 2003, progrediu-se mais nas agendas bilaterais do que nas multilaterais. O PPA, denominado pelo Governo Lula de *Brasil de Todos*, tem sido mais federativo do que o do governo anterior no sentido de que tem exigido maior coordenação entre níveis de governo para ações setoriais locais. Para permitir a integração, foram designados gerentes de programa, responsáveis pelo conteúdo, e gerentes transversais encarregados dos aspectos operativos e gerenciais.

Box 1

O QUE É O PPA

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um prazo de quatro anos. O PPA orienta a elaboração do orçamento, sendo revisado anualmente. No PPA é definido o portfólio de investimentos integrante de um plano de desenvolvimento. O PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988 no seu Art. 168º, § 1º. A integração do orçamento anual com o PPA permite, em tese, o monitoramento das políticas com relação aos seus objetivos e metas. Além disso, os programas multisetoriais constantes do PPA exigem coordenação intersetorial e eventualmente intergovernamental. No PPA 2000/2003 do Governo Federal, por exemplo, há diversos programas ambientais que são administrados por outros ministérios tais como Minas e Energia, Ciência e Tecnologia e Agricultura. Todavia, não há menção a programas ambientais que estejam integrados a instrumentos fiscais.

Fonte: Feito pelo autor.

No âmbito do governo federal, há coordenação institucional entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Cultura, dos Esportes e da Ciência e Tecnologia devido ao uso de instrumentos fiscais (incentivos) para essas áreas. Incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento regional especialmente no Nordeste e na Amazônia também têm sido concedidos historicamente. A concessão de incentivos fiscais a setores e regiões tem origem nas suas necessidades que se manifestam em pressão política exercida pelos atores que atuam nesses segmentos e regiões. Quando o instrumento é concebido, forma-se um núcleo mínimo de coordenação para que a política possa ser implementada. Esse núcleo pode ser informal embora quase sempre seja definido nos decretos regulamentadores que põem o programa em marcha. Usualmente essas normas definem os órgãos, estabelecem conselhos e apontam as autoridades responsáveis pela implementação das políticas.

No que diz respeito à política ambiental e à fiscal no contexto do governo central, não há praticamente Coordenação devido à falta de instrumentos fiscais para a gestão ambiental. Na definição da renúncia tributária para 2003, o valor dos benefícios destinados à gestão ambiental foi zero. Esse valor repetiu-se nos orçamentos de anos anteriores. Todavia, Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia receberam em 2003, respectivamente, US\$ 211, 30; US\$ 119,04 e US\$86,75 milhões de dólares em benefícios tributários. Ou seja, não tem havido alocação de renúncia fiscal para programas ambientais de responsabilidade da União.⁴ Ao final do Governo Fernando Henrique

⁴ Isso é verdade para programas estritamente ambientais. Todavia, existem renúncias tributárias beneficiando setores e regiões que impactam o meio ambiente embora tenham sido desenhados com outros propósitos.

Cardoso, o Ministério do Meio Ambiente chegou a articular com o Ministério da Fazenda um projeto de lei que concedia benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para reciclagem de materiais (garrafas PET, vidros, etc). Todavia, tal projeto não prosperou no Congresso Nacional.

Do ponto de vista formal, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) é bem estruturado no Brasil tendo sido criado em 1981 através da Lei 6.938 de 31/08/1981 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e os principais instrumentos de gestão ambiental. Atualmente o SISNAMA compreende o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente, a agência nacional de meio ambiente (IBAMA) e os entes estaduais e municipais de meio ambiente. A despeito de sua concepção sistêmica, o SISNAMA não possui a capilaridade que precisaria ter para colocar a questão ambiental como transversal na formulação e implementação das políticas públicas.

A gestão ambiental, por sua vez, ainda é fortemente estruturada com base em comandos e controles cartoriais. Os instrumentos econômicos de gestão ambiental ainda são poucos e deveriam complementares as normas ambientais, incentivando os agentes, organizações e indivíduos, a superarem as exigências definidas pelas normas ambientais.

O SISNAMA não concilia os conflitos entre objetivos fiscais e ambientais. O ajuste fiscal do Governo Federal tem penalizado severamente a política ambiental.⁵ A Tabela 1 retirada do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira da União) evidencia que a participação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) na alocação inicial de recursos orçamentários declinou de 0,5%, em 1995, para 0,1% em 2003.⁶ Os cortes orçamentários elevaram-se de 24% naquele ano para cerca de 40% em 2002. Todavia, no período 1995/2002, o contingenciamento de recursos para o MMA não ficou, na média, muito distante do nível de cortes realizado no orçamento como um todo. Destaque-se, entretanto, que em 2002, o corte do orçamento federal foi apenas de 5% enquanto o do MMA elevou-se para 40%.⁷ O relatório do PNUMA (2003, p. 190) destaca que, recentemente, no contexto de uma conjuntura econômica adversa especialmente na questão fiscal, as políticas ambientais na América Latina e no Caribe ficaram relegadas ao segundo plano nas agendas de governo, sobretudo perante temas como a economia e a pobreza. Cavalcanti (2004), afirma que, no caso brasileiro, ainda há um grande abismo entre as autoridades econômicas e fiscais, de um lado, e a autoridade ambiental, de outro.

⁵ Em face da elevada dívida pública interna e externa como proporção do PIB, o governo federal, os governos estaduais e algumas municipalidades como a de São Paulo estão aplicando um severo programa de ajuste fiscal que objetiva estabilizar a relação dívida pública PIB através da geração de substanciais superávits primários. Essa necessidade tem conduzido a aumentos da carga tributária e mais recentemente à contenção de gastos que se materializam em cortes no orçamento já provado pelo legislativo. O contingenciamento é um corte nos recursos (ou gastos) já autorizados pelo legislativo através da lei orçamentária.

⁶ Em comparação com outros países latino-americanos, o Brasil tem destinado proporcionalmente menos recursos para o Meio Ambiente. As frações dos orçamentos federais destinados a Meio Ambiente foram, em 2000, respectivamente de 0,53%, 1,51% e 2,1% na Argentina, México e Chile.

⁷ Em 2002, o percentual de execução orçamentária federal foi de 83,6% na Argentina. No orçamento federal brasileiro foi de 60%.

Tabela 1
PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E GASTOS DO GOVERNO FEDERAL COM O MEIO AMBIENTE, 1995-2002
(em R\$ milhão a preços correntes)

Ano	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total	MMA	Total
Gasto Autorizado	1 653	339 555	1 699	331 631	2 006	545 751	2 234	580 727	733	635 704	893	1 030 297	1 248	973 962	1 613	708 929	1 388	1 036 056
Despesa Realizada	1 251	242 957	1 171	289 226	1 656	391 067	1 698	495 791	667	588 535	659	616 382	946	603 434	968	674 928		
Participação do MMA na Alocação Inicial	0,5%		0,5%		0,4%		0,4%		0,1%		0,1%		0,1%		0,2%		0,1%	
Contingenciamento (Percentual de corte)	24%	28%	31%	13%	17%	28%	24%	15%	9%	7%	26%	40%	24%	38%	40%	5%		

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAPS).

* Ministério do Meio Ambiente.

** Total do Governo (Administração Direta e Indireta).

Além de todos os fatores já mencionados, o Tesouro Nacional bloqueia parcialmente recursos diretamente arrecadados pelo órgão nacional de meio ambiente (IBAMA) decorrentes da aplicação de multas por transgressões ambientais. O contingenciamento desses recursos e, por conseguinte, a sua esterilização, desestimula a atuação do órgão ambiental e limita severamente os investimentos para a melhoria do meio ambiente.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) deveria ser o espaço institucional para a coordenação de políticas em função da ampla representação de outras áreas de governo e da sociedade civil. O órgão formula diretrizes, mas não atua no nível macro de coordenação e de definições estratégicas, restringindo-se a emitir normas através de resoluções que, no mais das vezes, poderiam ser deliberadas nos conselhos estaduais ou municipais de meio ambiente. De fato, o CONAMA não tem formulado proposições de política ambiental que repousem em instrumentos fiscais e econômicos. Para estimular a coordenação entre objetivos ambientais e instrumentos econômicos, criou-se no âmbito do Conselho uma câmara técnica sobre economia e meio ambiente que, todavia, está funcionando precariamente por falta de propostas e clareza sobre o seu papel.

Box 2**O QUE É O CONAMA**

O Conselho Nacional de Meio Ambiente é a principal instituição do SISNAMA, sendo a sua principal função assessorar a Presidência da República na formulação da Política Nacional de Meio Ambiente. A sua composição é plural sendo formado por representações de todos os ministérios e estados, oito municípios, secretarias e agências federais, setor privado e da sociedade civil. Entre as suas atribuições destacam-se: a definição de normas e padrões ambientais para todo o país, de diretrizes e padrões aplicáveis às áreas protegidas, o estabelecimento de normas e critérios para o sistema de licenciamento ambiental, a definição de critérios para áreas criticamente poluídas além de ser a última instância de recurso para as penalidades aplicadas pelo IBAMA. O CONAMA pode criar câmaras técnicas para estudar, avaliar e sugerir padrões, normas e outros aspectos regulatórios. Essas câmaras contam com representação dos estados e da sociedade civil e podem criar grupos de trabalho temáticos. O CONAMA foi ampliado em 2002, elevando de 73 para 109 o número de representantes. Um conselho dessa dimensão torna difícil a formação de consensos. Além disso, o CONAMA que deveria se pautar por definições estratégicas de políticas passou a emitir normas e padrões ambientais muito detalhadas. Avanços pontuais na legislação passaram a ocupar boa parte do seu tempo, conduzindo-o a um menor protagonismo.

Fonte: Diversas

* Vide Pinto e Almeida (2002) para uma compilação comentada das resoluções do CONAMA

A falta de transversalidade do tema ambiental, ao nível do setor público federal, e a ausência de uma institucionalidade que permitisse coordenar, integrar e tornar coerente a política ambiental com a política fiscal e com outras políticas setoriais tem gerado impactos indesejáveis sobre o meio ambiente ou retirado a sustentabilidade de programas de desenvolvimento setorial.

Os exemplos de falhas de coordenação manifestam-se nos impactos decorrentes da expansão da pequena produção devido a práticas predatórias de uso do solo; da construção de usinas hidroelétricas que inundam grandes áreas, da construção de linhas de transmissão em áreas impróprias; e, dos investimentos em infra-estrutura, especialmente devido ao impacto ambiental adverso decorrente da construção de estradas, hidrovias, portos, ferrovias, gasodutos e esgotamento sanitário.

Caso emblemático é o desmatamento da Amazônia. Estudo recente do Banco Mundial sugere que a despeito da influência de outros fatores, o desmatamento da Amazônia tem como causa principal a expansão da pecuária,⁸ resultante da política setorial para a região. De fato, desde 1970 a Amazônia brasileira já perdeu 16,3% da área da floresta. A área desmatada de cerca de 653 mil km² equivale aos territórios da França e Portugal juntos. No período 2002/2003, a floresta perdeu 23.750 m², tendo crescido 2% em relação ao período 2001/2002 e 37,6% com referência aos anos de 1998/1999. Além da expansão da pecuária, os fatores que respondem pelo crescimento do desmatamento repousam no crescimento da agricultura, especialmente a expansão da soja, a grilagem de terras públicas e a exploração predatória da madeira (Folha de São Paulo, 08/04/2004, p. A16). A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, reconhece que o enfrentamento do problema exige coordenação com outras políticas públicas, especialmente com as de desenvolvimento agropecuário, de reforma agrária, de políticas indigenistas e de desenvolvimento regional, ao afirmar que a questão não se resume a uma ação isolada do MMA, mas a uma “ação de governo”.

Algumas vezes as falhas de coordenação revela-se na fase ex-ante. Isso é típico dos projetos de investimentos públicos e privados que necessitam de licenciamento para poderem se instalar e operar. Um projeto para construção de 1.200 quilômetros de gasoduto está paralisado porque uma antiga lei ambiental exige uma substancial área de terreno ao seu redor. Essa exigência, antiga e irrealista, inviabiliza o projeto que investirá R\$ 1 bilhão e criará cerca de 40.000 empregos diretos e indiretos. Até agora não houve iniciativa do MMA em alterar a legislação para conciliar a necessidade de proteção ambiental à política energética do país (Revista Veja, 31/03/2004, pp.42-43).

Conflitos intersetoriais de Coordenação têm exigido a intermediação do Presidente da República para serem resolvidos. Em abril de 2004, o Presidente Lula, por ocasião do lançamento do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (PROINFA), afirmou que o Governo não vai deixar de adotar nenhuma medida para promover o desenvolvimento sustentável da economia. O acordo de cooperação técnica firmado entre os Ministérios do Meio Ambiente e o de Minas e Energia, no contexto do lançamento do PROINFA, visa harmonizar ações ambientais ao crescimento do país, evitando os conflitos que o licenciamento ambiental venham a constituir entraves aos projetos de infra-estrutura. O Presidente, segundo o noticiário da imprensa, afirmou que esses setores devem trabalhar conjuntamente desde o início da elaboração do projeto (Valor on Line, 30/03/2004).⁹ Acrescentou, ainda, que *“nos últimos quinze dias eu já fiz duas reuniões com os Ministérios de Infra-estrutura e de Meio Ambiente para tentar destravar obras que estavam paralisadas desde 2001. ...Temos problemas ou porque falta licenciamento ou porque tem embargo na obra, porque há divergência entre as varias instâncias do próprio governo que deveriam desobstruir isso”* (Valor Econômico, 30/03/2004).¹⁰ O Presidente, pois, assumiu a tarefa de coordenar os impasses entre as políticas ambiental e de infra-estrutura.

O licenciamento tem sido um foco de conflitos entre o setor de infra-estrutura, as atividades produtivas privadas e o IBAMA. Os dados do IBAMA, constantes da Tabela 2, mostram uma queda acentuada no número de licenciamentos entre 2002 e 2003, respectivamente no último ano do governo anterior e no primeiro, da atual administração.

⁸ O desmatamento da Amazônia brasileira responde atualmente por 20% do desmatamento global (Thomas e Margulis, 2004, p. A3).

⁹ Acordo entre Ministérios é medida para avanço sustentável (Valor On Line, 30/03/2004).

¹⁰ Ministério tenta agilizar solução para impasses ambientais (Valor Econômico, 30/03/2004).

Tabela 2

LICENCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO IBAMA

TIPO	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Licença Prévia	21	29	34	32	28	144
Licença de Instalação	42	38	56	58	37	231
Licença de Operação	68	78	61	102	80	389
Total	131	145	151	192	145	764

Fonte: IBGE

O conflito entre a agência ambiental federal e o setor privado tem crescido a ponto a Confederação Nacional das Indústrias ter enviado carta ao Presidente Lula, em que um dos itens de preocupação estava o licenciamento ambiental. No mesmo mês de abril de 2004, foi solicitada pela Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústria de Base (ABDIB) e pela Companhia Vale do Rio Doce ao Governo Federal uma reunião com entidades representativas dos empresários para definir procedimentos de coordenação entre a política de investimentos e a política ambiental. Essa reunião foi convocada pela Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República tendo sido realizada no dia 19/04/2004 no Palácio do Planalto. O coordenador desse Conselho, Ministro Jacques Wagner, solicitou na abertura da reunião uma dose de equilíbrio no debate sobre o tema. Ao usar a metáfora da *posologia médica*, explicou que tudo pode, mas depende do nível em que é aplicado. Em seguida a Ministra do Meio Ambiente estabeleceu as linhas gerais de uma política ambiental que deve garantir controle social e o fortalecimento do SISNAMA. Admite ainda que a política ambiental deveria integrar outros setores (ser transversal), e que ainda se inscreve na esfera setorial de comando e controle.

A visão da ABDIB foi clara: é preciso criar com urgência condições para os investimentos econômicos, pois há um distanciamento entre as prioridades do governo federal e a necessidade dos empreendedores (Folha de São Paulo, 20/04/2004, p. B6). Admitindo que o licenciamento ambiental é um entrave sugeriu: a) a informatização dos órgãos licenciadores para agilizar as respostas aos empreendedores, tornando-as mais transparentes; b) a criação de famílias de contratos, ou seja, contratos já acordados devem servir de base para outros da mesma natureza durante a análise do licenciador. Desse modo, haveria economia de tempo; c) a definição de listas de prioridades do IBAMA para os licenciamentos estratégicos.

O representante da Vale do Rio Doce avaliou que a ausência de qualidade ambiental compromete a competitividade econômica, daí porque a licença ambiental, que é prerrogativa do Estado, representa uma salvaguarda para os empresários e um fator positivo na competitividade internacional para o Brasil. Elencou, entretanto, três problemas que tornam o licenciamento ambiental um atraso para o desenvolvimento econômico. O primeiro trata-se da *politização do processo de licenciamento* que consiste na utilização da licença ambiental para exigir medidas compensatórias e investimentos que transcendem as obrigações legais aplicáveis aos empreendimentos. O segundo diz respeito a *judicialização do licenciamento* que ao ser emitido pelas agências ambientais está sujeito ao questionamento do Ministério Público, submetendo o processo a novas avaliações no âmbito do Judiciário, acarretando incertezas quanto aos prazos e condicionantes do empreendimento. E por fim, o uso do licenciamento para inibir a entrada de novos concorrentes.

Além desses eixos, o representante da Vale do Rio Doce identifica fatores críticos diretamente relacionados à gestão ambiental no processo licenciador, tais como *credibilidade* (transparência), *consistência* (critérios de base científica, de vez que muitos estudos de impacto ambiental carecem de base técnico-científica), *pragmatismo responsável* (focalizar o objeto),

agilidade (cumprimento dos prazos) e *eficiência* (melhoria dos procedimentos de gestão). Diante de tantos entraves, o empresariado conclui que é fundamental para reverter as amarras de que são alvo os empresários, *vontade política* do Governo Federal; *autoridade e coordenação*; *normas, padrões e procedimentos objetivos*. E propõe que o setor empresarial pode ajudar ao IBAMA por meio de um *diligenciamento ambiental* onde estudos, termos de referências setoriais podem ser aproveitados nas análises do licenciamento.

Por parte do representante da Comissão Brasileira Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (CBEDS) o que há de novo no debate é o impacto das compensações ambientais previstas no Art 36 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que oneram de sobremaneira o valor dos empreendimentos. O IBAMA deve estabelecer critérios para a cobrança que varia de 0,5% até 5,0% do valor total e deve aplicar esses recursos em compensações ambientais e não em empreendimentos de outra natureza, como se deu no Pará, onde foi solicitada como compensação a construção de 30 mil casas populares.

Um dos exemplos desse conflito foi exposto pela imprensa ao relatar que uma mina de ferro e manganês que vem sendo explorada, desde 1908 no estado do Mato Grosso do Sul teve a sua licença de operação cancelada pelo Ministério do Meio Ambiente até que a Vale do Rio Doce, empresa proprietária da mina, pague uma compensação por danos ambientais de cerca de R\$ 4 milhões. A empresa ganhou na Justiça o direito de renovar a licença, mas o IBAMA insiste no cancelamento colocando em risco o emprego de 500 trabalhadores. Independentemente do mérito, o fato é que a falta de coordenação neste caso paralisou por um ano atividade produtiva relevante para o estado.

Box 3

O QUE É LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938/81, regulamentada pelo Decreto n. 99.274 e detalhada na Resolução CONAMA n. 237/97 que exemplifica atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento.

Projetos ou atividades que podem potencial ou efetivamente ser poluidoras ou que ameacem a degradação ambiental precisam ser licenciados ou submetidos a estudos e a relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA). O licenciamento ambiental é exigido para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como para os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. O licenciamento é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental, sendo de três tipos: prévia, de instalação e de operação. O licenciamento e as avaliações são realizados pelo IBAMA, agências estaduais e, em alguns casos, pelos conselhos estaduais de meio ambiente e pelos municípios, dependendo da localização, tamanho e natureza da atividade ou projeto. Uma vez que o licenciamento é condicional para a obtenção de financiamento público ou para a concessão de benefícios fiscais, praticamente todos os projetos ou atividades que apresentam riscos ambientais são licenciados. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) é exigido daquele empreendimento que for potencialmente causador de significativa degradação ambiental. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é apenas um resumo conclusivo do estudo de impacto ambiental e de suas recomendações. Entretanto, Cavalcanti (2004) afirma que a maioria dos EIAs no Brasil são mais um instrumento para justificar decisões já tomadas do que para iniciar uma avaliação e uma negociação sobre os impactos ambientais de empreendimentos econômicos.

Fonte: Feito pelo autor.

II. A coordenação vertical entre a política ambiental e fiscal no Brasil

A análise das falhas de coordenação contemplada nesta seção focaliza as relações de natureza intergovernamental. Uma das instâncias de coordenação é entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. A outra é entre os governos estaduais e municipais.

1. Coordenação entre o Governo Federal, Estados e Municípios

Com relação a este nível de coordenação, não há nenhuma evidência de demandas por parte dos estados e municípios para que incentivos fiscais com base na legislação tributária federal fossem concebidos e implementados.¹¹ Existem, na verdade, tributos não específicos que envolvem o Imposto sobre produtos Industrializados, o Imposto Territorial Rural e mais recentemente a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), mas que afetam o meio ambiente embora não tenham sido desenhados para esse fim. Em países como o Brasil existe uma margem para que se aplique impostos com objetivos ambientais. Porém, como a carga tributária já é elevada, deve haver compensações com outros impostos. Além disso, o imposto deve alterar a maneira como os agentes econômicos interagem com o

¹¹ Os tributos não específicos englobam isenções, incentivos fiscais e alíquotas diferenciadas.

meio ambiente não devendo ter finalidade arrecadatória. Todavia, além de usar instrumentos fiscais para reduzir os danos ambientais, deve-se ter o cuidado de remover todo e qualquer tipo de subsídio e benefício fiscal que agrida ao meio ambiente (Prust, 2004).

As transferências intergovernamentais compulsórias, ou seja, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios poderiam, em tese, ser instrumentos fiscais de indução de maiores e melhores gastos em meio ambiente. Todavia, essas transferências não são condicionais e, mesmo que fossem, a legislação em vigor não permitiria vincular, em parte ou no todo, os recursos a um gasto específico.

Um espaço institucional onde poderia ocorrer Coordenação entre as políticas ambiental e fiscal entre níveis de governo, seria o oferecido pelo CONAMA onde os estados têm representação. O Conselho Nacional de Meio Ambiente é uma arena onde teoricamente poderiam ser coordenadas ações entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. Entretanto, tal coordenação inexistente porque instrumentos fiscais de uso ambiental não têm sido instrumentados pelo CONAMA cuja atuação é mais normativa e menos estratégica.

Em vez de Coordenação tem havido descompassos entre as autoridades ambientais federais e estaduais. De fato, essas últimas têm manifestado crescente insatisfação com o que denominam de intervenção indevida, do ponto de vista legal e administrativo, do órgão ambiental nacional (IBAMA) sobre o licenciamento ambiental nos estados. Revela-se, neste caso, não apenas uma falha de coordenação intergovernamental com relação ao uso de instrumentos estritamente ambientais, mas um conflito de atuação que desrespeita a legislação que define as competências da União e dos estados com relação a essa matéria (Resolução CONAMA Nº. 237/97, Artigos 4º, 5º e 6º). A atitude recente do órgão federal de meio ambiente (IBAMA) em interferir em atos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras de âmbito estadual ou distrital, questionando as competências dos órgãos estaduais de meio ambiente, foi objeto de protesto dos estados que alegam, inclusive, a falta de embasamento legal para tal procedimento. Ao IBAMA cabe apenas o licenciamento dos empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, desde que: i) localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União; ii) localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais estados; iii) os impactos ambientais (*spill-overs*) atinjam os limites territoriais do país ou de um ou mais estados; iv) tratem com material radioativo ou que utilizem energia nuclear, e v) refiram-se a estabelecimentos militares. As demais situações, que são maioria, cabem aos Estados e Municípios. Oates (2001) considera que quando há efeitos de "*spill-overs*" sobre vários estados, a melhor alternativa a uma decisão centralizada é alguma forma de cooperação regional que envolva decisões conjuntas por parte dos entes afetados. Essa experiência de cooperação horizontal, todavia é inédita no Brasil e nem sequer é contemplada na legislação ambiental.

A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), que congrega cerca de 50 entidades entre secretarias de meio ambiente e agências executoras, manifestou profundo desapontamento com os retrocessos ocorridos em relação aos princípios constitucionais do pacto federativo bem como sua preocupação com a necessária observância das distintas atribuições, responsabilidades e prerrogativas do órgão nacional e dos órgãos estaduais de meio ambiente (Carta de Noronha, 2004, anexa). Nessa mesma linha, a ABEMA "reivindica definições claras, à luz da legislação vigente, do papel de órgãos do governo federal nos estados, a exemplo das gerências executivas do IBAMA, que estão a carecer de definição de sua competência". Ademais, a entidade solicita a assinatura de um acordo entre o Ministério do Meio Ambiente e os órgãos estaduais de meio ambiente que elimine os conflitos atualmente instalados entre os dois níveis de governo na gestão ambiental brasileira. Isso caracteriza um conflitante federalismo

ambiental. A discussão aqui se refere não à determinação de padrões de qualidade ambiental uma vez que, no caso brasileiro, os padrões mínimos de caráter nacional são definidos pelo CONAMA, podendo os Conselhos Estaduais definir padrões ainda mais rígidos, mas nunca inferiores aos determinados pelo Conselho Nacional.¹² A questão envolve tão somente conflitos na competência para licenciar. Nesse caso, Coordenação significa alinhar responsabilidades específicas e instrumentos de regulação entre os diferentes níveis de Governo de forma alcançar os objetivos da política ambiental (Oates, 2001).

Quando há conflitos entre empreendimentos públicos ou privados e os Governos estaduais na concessão de licenciamento, aqueles apelam para o órgão federal para resolver o impasse. Isso pode representar uma intervenção indevida que fere o princípio do federalismo ambiental. Recentemente, a Vale do Rio do Doce, uma das maiores empresas de mineração do mundo, apelou para que o IBAMA concedesse licenciamento para a operação de uma de suas unidades embora não tivesse competência legal para isso. O Governo do Estado do Pará não concedeu a certificação porque não viu atendida sua demanda de construir 30.000 casas populares a título de compensação ambiental para o licenciamento.

Projetos de infra-estrutura enfrentam freqüentemente dificuldades para obter licenciamento o que indica pouca coordenação entre a política de investimentos em infra-estrutura e a política ambiental. Algumas vezes há politização e judicialização do licenciamento como já foi descrito anteriormente. Recentemente o Governo do Estado do Rio de Janeiro recusou-se a licenciar a construção de um oleoduto pela Petrobrás, empresa estatal federal, que levaria petróleo da bacia de Campos, principal região produtora do país, para as refinarias do Sudeste. O temor do Governo do Rio de Janeiro era que a construção do oleoduto inviabilizasse a construção de uma refinaria no Estado. Procurou, por conseguinte, condicionar o licenciamento à construção da refinaria o que não foi aceito pela Petrobrás. A empresa desistiu de construir o oleoduto e viabilizou outra solução (transporte por navios), reduzindo o investimento de R\$ 4,6 para R\$ 2,7 bilhões até 2007 (Milaré, 2004).

O Governo Federal reconhece que o licenciamento ambiental tem operado em um vazio de planejamento, tanto técnica quanto socialmente. Instrumentos de planejamento como avaliação ambiental estratégica, zoneamento ecológico-econômico e plano de bacia precisam ser desenvolvidos de forma sistemática como afirmou o Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA em artigo publicado na Folha de São Paulo (21/04/2004, p. A3). A adoção desses instrumentos propiciará a integração de políticas, leia-se Coordenação, que permitirá o tratamento antecipado de conflitos socioambientais e legais, tornando mais simples os processos de licenciamento.

Um exemplo raro e recente de Coordenação intergovernamental pode ser visto na elaboração do Plano Nacional de Prevenção, preparação e Resposta Rápida em Emergências Ambientais com Produtos Perigosos. De agosto de 2003 a abril de 2004, o Ministério do Meio Ambiente elaborou com os secretários estaduais de meio ambiente através da ABEMA o plano cujas prioridades foram definidos pelos estados. Além disso, há uma orientação para que as multas geradas pelos acidentes sejam reutilizadas na área atingidas e que as empresas possam realizar um seguro ambiental.

¹² Oates (2001) oferece uma interessante discussão teórica e empírica sobre federalismo ambiental.

2. Coordenação entre Governos Estaduais e Municipais

A coordenação intergovernamental entre estados e municípios é mais frequente. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque estado e município tendem a ser mais próximo em decorrência das demandas locais que têm usualmente expressão política no Executivo e no Legislativo. Em segundo lugar, a carência dos municípios em termos de recursos financeiros e humanos aproxima-os, moldado pelas circunstâncias partidárias, do poder político estadual.

A coordenação vertical entre autoridades ambientais e fiscais surgiu em alguns estados em decorrência da adoção do ICMS Ecológico (ou socioambiental). Através desse mecanismo, o repasse de fração da quota-parte do ICMS dos municípios é dependente do desempenho, medido por resultados, da política ambiental dos municípios, especialmente no que diz respeito à criação e manutenção das unidades de conservação, mas também a criação e proteção dos mananciais, construção de aterros sanitários, usinas de compostagem, esgotamento sanitário, etc. (Jatobá, 2003) Esse mecanismo estabelece uma competição por gasto entre os municípios no que diz respeito a meio ambiente sem, contudo vincular os recursos repassados pelo estado a despesas especificamente ambientais. Uma vez que o instrumento é fiscal (ICMS) e a aferição de desempenho é feita pelo órgão ambiental estadual, normalmente estabelece-se uma coordenação entre autoridades fiscais e ambientais no âmbito do estado, mas também entre autoridades estaduais e municipais, vinculadas a área fiscal e ambiental.

Box 4

O ICMS ECOLÓGICO (JATOBÁ, 2003)

Os principais fatores, facilitadores e dificultadores, da adoção do ICMS Ecológico como instrumento de política ambiental no Brasil foram:

1) Dificultadores

- pouca ou nenhuma discussão prévia entre Estado e Municípios sobre o desenho do mecanismo;
- falta de coordenação entre as autoridades fiscais e ambientais e entre estas últimas e os núcleos estratégicos dos governos estaduais;
- pouca ou nenhuma experiência dos gestores e do corpo técnico dos estados no desenho de instrumentos econômicos para a gestão ambiental;
- inadequada base de dados e dificuldades de acesso a informações ambientais, econômicas e sociais;
- fragilidade institucional dos órgãos ambientais e das políticas de meio ambiente nos três níveis de governo;

2) Facilitadores

- poder de arbítrio dos estados na definição dos critérios de alocação do ICMS dos municípios;
- descentralização fiscal determinada pela Constituição de 1988;
- criação de um marco legal nos estados para a implementação do ICMS Ecológico;
- coordenação, em alguns estados, entre autoridades ambientais e fiscais por orientação dos governadores;
- elaboração e finalização da Agenda 21 nacional e estadual (só Pernambuco) que mobilizou governo, setor privado e sociedade;
- crescente consciência nacional sobre os problemas ambientais;
- mediação dos conflitos políticos entre municípios ganhadores e perdedores;

Fonte: Feito pelo autor.

Os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente funcionam, com algumas variações, à imagem e semelhança do CONAMA. Há Conselhos em todos os estados, sendo a grande maioria deliberativa e consultiva, constituindo instâncias de recurso para licenciamento. O Conselho é um espaço para a prática da coordenação vertical porque os municípios são nele representados. Entretanto, dedicam-se mais a editar normas de comando e controle do que a desenhar instrumentos econômico-fiscais que exigisse uma coordenação transversal no governo estadual ou vertical entre estado e municípios. Apesar disso, há CONSEMAS que discutem e aprovam as políticas estaduais, fazem revisão de legislação ambiental e discutem os projetos implementados pelos governos estaduais. Esses Conselhos vêm se fortalecendo no sentido de adotar medidas que são negociadas, de antemão, com os diversos representantes da sociedade civil e do setor empresarial.

Existe conflito e, portanto, necessidade de coordenação entre estados e municípios, por exemplo, na questão da oferta de água e de saneamento. Na verdade, a competência definida na Constituição Federal é do município, mas este não tem condições financeiras para arcar com a expansão e manutenção do sistema. De fato, poucos são os municípios que detêm o controle sobre abastecimento de água e saneamento. Outros desejam o controle, mas não têm condições de compensar o órgão estadual de saneamento pelos investimentos realizados.¹³

A falta de coordenação nesta área pode ser impeditiva da privatização devido aos conflitos existentes entre estados e municípios.

¹³ O município de São Paulo almeja a concessão mas não está disposto a ressarcir o órgão ambiental do estado pelos gastos que este fez na construção e ampliação do sistema local. O tema passa a ser tratado apenas politicamente porque não existe disposição para equacionar o problema do ponto de vista econômico.

III. A coordenação entre a política fiscal e ambiental nos governos estaduais

Os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente constituem um adequado espaço institucional para integrar, coordenar e conciliar a política ambiental com as demais políticas setoriais dos estados, especialmente a fiscal.

Essa adequação decorre, entre outros, do fato desses Conselhos abrigarem representação da sociedade civil, do empresariado e de outras instâncias do poder executivo. Todavia, na maioria dos Conselhos não há representação da área fiscal ou fazendária.¹⁴ De fato, na prática os Conselhos têm uma atuação mais normativa embora alguns formulem políticas. Instrumentos econômicos que exigiriam coordenação não são usualmente concebidos e implementados.

A coordenação entre a política ambiental e as demais políticas setoriais seria facilitada em um ambiente de planejamento caso a dimensão ambiental fosse considerada como sistêmica. A visão sistêmica da política ambiental colocaria o meio ambiente transversalmente na formulação e implementação de políticas públicas. Isso, todavia, é condição necessária, mas não suficiente. É preciso que a visão sistêmica seja operativa, ou seja, funcione. Todavia, a dimensão ambiental usualmente não está presente na concepção e execução dos programas governamentais. A maior parte

¹⁴ O Secretário da Fazenda não participa, por exemplo, do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Paraná (CEMA) que é um dos estados mais avançados no uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental.

das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente não são sistêmicas, sendo apenas setoriais.¹⁵

A falta de coordenação ou falhas de coordenação tem conduzido a freqüentes conflitos entre a política ambiental e outras políticas de governo. Isso mitiga ou neutraliza os efeitos positivos da política ambiental. Ou ainda causa impactos adversos sobre o meio ambiente que não são adequadamente antecipados, neutralizados ou compensados.¹⁶

O conflito entre a política ambiental e a política fiscal manifesta-se de várias formas. Uma dessas manifestações é o conflito entre os programas de ajuste fiscal dos estados e a necessidade de financiar os programas governamentais, especialmente os de natureza ambiental e social. De fato, os estados brasileiros estão implementando programas de ajuste fiscal que objetivam reduzir o endividamento do setor público. Uma meta importante do programa de ajuste fiscal visa reduzir, em um dado horizonte de tempo, o estoque da dívida a um montante igual ao da receita corrente líquida do estado. Os programas de ajuste fiscal têm outras metas cujo cumprimento é monitorado pela Secretaria do Tesouro Nacional.¹⁷ A necessidade de cumprir as metas fiscais, inclusive a de geração de resultados primários, tem levado a autoridade fiscal a contingenciar os gastos autorizados na Lei Orçamentária. No caso do Estado de Pernambuco, a área ambiental foi severamente atingida como demonstram os dados da Tabela 3, a despeito do percentual de execução orçamentária ter se elevado ao longo do período 2000-2003.

Tabela 3

ESTADO DE PERNAMBUCO, SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE (ADM. DIRETA). COMPARATIVO ENTRE DESPESAS AUTORIZADAS E EFETIVAMENTE REALIZADAS NA FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL*, 2002-2003
(em R\$ mil)

Exercícios	Despesas		Diferença	Percentual de Realização (B) / (A) x 100
	Autorizadas (A)	Realizadas (B)		
2000	18 572,9	2 079,9	16 493,0	11,2
2001	13 907,4	2 861,4	11 046,0	20,6
2002	13 536,0	3 560,7	9 975,3	26,3
2003	24 098,4	9 211,6	14 886,8	38,2

Fonte: Balanço geral 2000/2001/2002 E SIAFEM/ 2003.

*Recursos de todas as fontes.

As autoridades fiscais também bloqueiam ou limitam a liberação de recursos diretamente arrecadados pela área ambiental. Esses últimos freqüentemente compõem fundos especiais tais como o Fundo Estadual do Meio Ambiente e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos que financiam importantes programas da área ambiental.

¹⁵ O Estado de Minas Gerais concebeu e implementou uma visão sistêmica da política ambiental. Por essa razão, mais adiante este trabalho descreverá as características do sistema adotado por aquele estado. O Estado do Paraná profere o discurso da transversalidade mas sua institucionalidade e sua prática ainda são setoriais.

¹⁶ A falha de coordenação entre a política ambiental e a política de desenvolvimento conduz a conflitos entre os programas de atração de investimentos privados, através de incentivos fiscais, e a política ambiental. Essa questão será analisada mais detalhadamente adiante.

¹⁷ Além de cumprir as metas do programa de ajuste fiscal negociado com a Secretaria do Tesouro Nacional, os estados, da mesma forma que os outros entes da federação, são obrigados a respeitar as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando não há bloqueio ou limitação dos recursos que alimentam esses fundos, estes substituem recursos ordinários do tesouro estadual.

A existência de um instrumento econômico exige naturalmente coordenação para que possa ser aplicado. O ICMS Ecológico é o instrumento que tem exigido maior coordenação entre a área fiscal e ambiental dos estados e entre os estados e municípios. Aplicado em dez estados brasileiros, o ICMS Ecológico ou Socioambiental requer uma parceria entre as autoridades ambientais e fiscais (fazendárias) dos estados. A distribuição da quota parte do ICMS dos municípios premia o desempenho das municipalidades no que diz respeito aos programas ambientais, especialmente a criação e manutenção de unidades de conservação, a proteção de mananciais, o tratamento do lixo e do esgoto, entre outros critérios.¹⁸

A autoridade fiscal calcula os índices de repartição do ICMS para os municípios com base no monitoramento, avaliação e aferição dos programas municipais feitos pelos técnicos do órgão estadual do meio ambiente.¹⁹

¹⁸ Critérios não ambientais são também utilizados. A quota parte do ICMS dos municípios é usada para estimular maiores e melhores gastos em saúde e educação que são aferidos, por exemplo, na redução da mortalidade infantil ou no incremento da taxa de matrícula no ensino fundamental.

¹⁹ Jatobá (2003) Oferece uma descrição e análise do uso desse instrumento econômico para a gestão ambiental no Brasil.

IV. Conflito e coordenação entre a política fiscal e ambiental no Brasil; alguns exemplos na perspectiva dos estados

Na perspectiva dos estados e considerando a coordenação entre política fiscal (ou econômica) e a política ambiental no âmbito do setor público estadual e entre este e os demais níveis de governo, essa seção irá descrever situações que são representativas de falta ou de falhas de coordenação. Identificaram-se cinco casos. O primeiro diz respeito às compensações ambientais e as taxas de fiscalização; o segundo trata da relação entre a política de atração de investimentos privados via benefícios fiscais e a política ambiental; o terceiro analisa os instrumentos propostos na Agenda 21 e sua compatibilidade com a política fiscal; o quarto trata do ICMS Ecológico e o último contempla a questão do uso da água.

1. Compensações ambientais e taxas de fiscalização

As compensações ambientais são pagas por empreendimentos públicos ou privados, usualmente investimentos, visando mitigar ou compensar os danos ambientais causados por tais iniciativas. Essas compensações são aplicadas em unidades de conservação cuja localização pode ser diferente do local do empreendimento que causou o fato gerador. Embora tenham uma expressão monetária, esses recursos nem sempre são depositados com a autoridade fiscal ou

ambiental. Eles são diretamente investidos ou gastos pelas empresas ou entes sobre os quais recaíram as compensações na criação ou manutenção de unidades de conservação.

Em alguns casos, essas compensações têm expressão monetária (royalties) e são pagas por uma empresa a governos, estadual e/ou municipal. Esse é o caso das compensações pagas pelas empresas geradoras de energia elétrica a estados e municípios que tiveram áreas alagadas pela construção de barragens em empreendimentos hidroelétricos. Outra forma de royalties visa compensar o ente pela utilização de recursos naturais não renováveis (petróleo, gás natural e outros recursos minerais). Emblemática desse tipo de compensação é o pagamento de compensações pela Petrobrás a estados e municípios devido à extração de petróleo e gás.

A compensação financeira ou royalty nestes casos tem respaldo no § 1º do Art. 20 da Constituição Federal. O fundamento para o pagamento do royalty é ressarcir o estado e/ou município pelo custo de oportunidade do espaço territorial que não pode ter uma destinação econômica. O percentual dos royalties sobre petróleo e gás aumentou de 5% para 10% entre 1997 e 2000. O total dos royalties incidente sobre petróleo e gás aumentou de R\$ 190,3 milhões para R\$ 3,184 bilhões no mesmo período (Puppim de Oliveira, 2003). O Estado do Rio de Janeiro absorveu 44,3% desse total dos quais 47,5% foram apropriados pelo Estado e o restante pelos municípios. Em alguns municípios essa receita é mais significativa do que a soma das receitas tributárias e das transferências compulsórias.²⁰ Um quinto dos recursos apropriados pelo Estado ia para o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM). Em 2003, a crise fiscal do Estado fez com o Governo do Rio de Janeiro reduzisse esse percentual para 5%. Críticos apontam que mesmo com esse percentual reduzido, recursos foram desviados para investimentos em infra-estrutura e outros projetos não ambientais. Além disso, a inexistência de uma boa coordenação entre as áreas fiscal e ambiental do Governo responde, entre outros fatores, pelo fraco desempenho na aplicação do Fundo (Puppim de Oliveira, 2003, pp. 52-53).

Os royalties de mineração denominados de Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) têm alíquotas que variam de 0,2% a 3%. A CFEM é uma forma de fazer os empreendedores internalizarem os custos ambientais da exploração mineral. Os recursos são distribuídos entre os estados (23%), municípios (65%) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) que, todavia só destina 2% à proteção ambiental nas áreas de exploração mineral. Segundo o DNPM, a arrecadação cresceu de R\$ 69,8 para R\$ 186 milhões entre 1997 e 2002. Esses recursos devem beneficiar a comunidade, município e estado onde ocorre a lavra, através do financiamento de projetos sociais, de infra-estrutura e de meio ambiente, não podendo ser utilizados no custeio da máquina pública.

As compensações financeiras decorrentes da geração de hidroeletricidade são destinadas a estados e municípios pela utilização dos recursos hídricos locais e pela formação dos lagos artificiais em áreas que por essa razão não terão uso econômico alternativo. A Agência Nacional de Águas (ANA) coleta e distribui os recursos aos estados (45%), municípios (45%), Ministério do Meio Ambiente (3%), Ministério das Minas e Energia (3%) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (4%). Em 2002, R\$ 212,7 milhões foram destinados aos estados e iguais valores aos municípios. Os recursos são de aplicação livre.

Há um permanente conflito entre as áreas fiscal e ambiental na medida em que as Secretarias de Fazenda ou Finanças contingenciam os recursos dos royalties (petróleo, gás, exploração mineral e hidroeletricidade) ou libera-os apenas em substituição aos recursos ordinários do tesouro. Dessa forma, uma fração pequena desses recursos é destinada à política ambiental, sendo a maior parte usados para financiar gastos em outras esferas de governo em substituição a recursos ordinários que por sua vez destina-se à geração de superávits primários (Tabela 4).

²⁰ No município de Campos, no Estado do Rio de Janeiro os royalties respondem por 62% do total das receitas.

Tabela 4

PERNAMBUCO. RECEITA E CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS DERIVADOS DE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS*, 2002-2003
(em R\$ 1 000)

Especificação	2002	2003
A) Receita de compensação financeira	6 003,4	8 242,7
B) Transferência de recursos de compensação financeira à SECTMA** (Despesa)	2 537,3	1 566,0
C) Recursos apropriados e não transferidos (A - B)	3 466,1	6 676,7

Fonte: Secretaria da Fazenda de Pernambuco

* Inclui transferência da ANEL, da Petrobrás e do DNPM.

** Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA).

Os recursos foram transferidos para a função Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia. Em 2003 a SECTMA incorporou a área de Recursos Hídricos.

Outra faceta desse conflito entre as autoridades fiscais e ambientais é que estas reivindicam que os recursos sejam vinculados a gastos na própria área enquanto aquelas preferem os recursos livres porque podem ser contingenciados ou usados para ampliar a meta de resultados primários. Uma regra de coordenação teria sua expressão em legislação que regulamentasse o uso desses recursos mesmo que a destinação não fosse exclusivamente ambiental.

As compensações que ocorrem no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) podem beneficiar área de conservação localizada em qualquer estado.²¹ A legislação ainda está sendo regulamentada. A primeira regulamentação diz respeito à definição do teto do percentual de compensação para evitar arbítrio na sua definição. A segunda relaciona-se à repartição das compensações ambientais com os estados. Nesse caso manifesta-se um primeiro conflito uma vez que o órgão nacional de meio ambiente (IBAMA) quer definir as regras de repartição internamente sem a participação dos estados. Estes se opõem a essa iniciativa, tendo sido criado dentro do CONAMA, por ação dos estados, um grupo de trabalho para participar da regulamentação que repartirá as compensações ambientais com as unidades da federação. Esse é um conflito vertical na medida em que evidencia falta de coordenação entre autoridades ambientais federais e estaduais no que diz respeito ao acesso e a distribuição das compensações ambientais. Neste sentido, a ABEMA demanda na *Carta de Noronha* “definição de critérios para aplicação dos recursos arrecadados pelo instrumento de compensação ambiental, previsto no Art. 36º de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação –SNUC, na unidade da federação de origem” (Carta de Noronha, p.3).

No que se relaciona às multas, ocasionalmente ocorre uma dupla penalidade ao mesmo infrator; uma pelo órgão ambiental federal e outra pelo estadual. O respeito às competências ou o seu correto estabelecimento evitaria a dupla penalidade. Todavia, quando esta ocorresse, uma simples regra de coordenação seria eliminar a mais recente. As categorias de multas são definidas em Lei Federal, mas a interpretação da legislação e os valores cobrados por faixas são definidos pelos estados. Esses valores são relativamente modestos. Por essa razão a receita estadual não tem interesse em coletá-las. Por sua vez o órgão ambiental estadual também não realiza a coleta porque não tem nenhuma participação na receita.

²¹ O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído pela Lei Federal 9.985/2000. Define as unidades de conservação em dois grupos: proteção integral e de uso sustentável. As unidades de proteção integral compõem-se das seguintes categorias de unidades de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Constituem o grupo das unidades de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A ineficiência do IBAMA na arrecadação de multas é significativa. Levantamento recente evidencia que o IBAMA coletou apenas 2,12% das multas ambientais acima de R\$ 10.000 aplicadas entre 1995 e 2003. De um total de R\$ 2,9 bilhões decorrentes de 15.972 autuações, só R\$ 62 milhões foram coletadas. A ineficiência decorre do grande número de instâncias recursais, da má qualidade das autuações, de lançamentos incorretos, da aplicação de multas desproporcionais a infração e da falta de pessoal. Causas mais estruturais são a falta de infra-estrutura organizacional para a cobrança administrativa e judicial e o descaso com a questão ambiental, onde prevalece uma clivagem entre o discurso e a prática nas políticas ambientais (Folha de São Paulo, 05/04/2004, p. C4). Uma vez que os estados podem ter participação na receita de autuações, o precário desempenho do IBAMA significa também menos recursos para os estados.

Todavia, a participação dos estados na receita de fiscalização federal depende exclusivamente de legislação estadual. Estados como São Paulo e Minas Gerais definiram por lei acesso a 60% das receitas derivadas da taxa de fiscalização. Isso é possível porque a legislação federal permite que, uma vez regulamentada pelo estado, estes recursos possam ser compartilhados com as unidades da federação.

2. Incentivos Fiscais e Política Ambiental

Na ausência de uma política nacional de descentralização das atividades econômicas e de uma política de desenvolvimento regional, os estados brasileiros têm concedido benefícios fiscais para atrair investimentos privados. Os incentivos baseiam-se no ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), principal tributo estadual. O incentivo fiscal altera preços, absolutos e relativos, o que, no contexto de uma economia estável, favorece a competitividade dos bens e serviços beneficiados. Esses incentivos consistem na concessão de financiamentos, de crédito presumido e de diferimento no pagamento do imposto.²²

A política de atração de empreendimentos econômicos faz parte da política de desenvolvimento, mas lhe falta sustentabilidade na medida em que não existe nenhum mecanismo de coordenação para evitar investimentos privados que possam causar dano ao meio ambiente.²³ A coordenação existente é informal e *ex-post*, ou seja, concede-se o benefício e depois se procura acomodar o empreendimento à política e à legislação ambiental. Essa negociação ocorre entre as autoridades econômico-fiscais e ambientais, usualmente intermediada pelo Governador face ao potencial de conflito nela existente. Portanto, a política de incentivos fiscais para atrair investimentos para os estados não é coordenada com a política ambiental. Os conselhos que deliberam sobre a concessão de incentivos fiscais não estabelecem critérios ambientais para aprovação dos projetos nem a autoridade ambiental são neles representados. Normalmente, aprovam-se projetos de incentivo fiscal independentemente de seu potencial impacto sobre o meio ambiente.²⁴ Nesse caso é preciso conciliar os interesses dos grupos em instalar novos empreendimentos econômicos com as restrições ambientais colocadas na legislação que define padrões e certificações.

²² No caso de financiamento, o imposto devido é devolvido a empresa como empréstimo para ser pago a longo prazo, usualmente 15 anos ou mais, com um rebate de quase 100% no momento do pagamento. No caso de crédito presumido, atribui-se um crédito que é abatido do imposto a pagar. Na prática, a alíquota efetiva é reduzida. No caso do diferimento, posterga-se o pagamento do imposto para um prazo longo com rebate de quase 100% no momento do pagamento. Outros benefícios fiscais eliminam ou diminuem as alíquotas incidentes sobre os produtos ou reduzem a base de cálculo sobre a qual incide o imposto.

²³ Na há, todavia, uma concorrência predatória (*race to the bottom*) pelo relaxamento de critérios ambientais nos estados. Ou seja, os estados usam incentivos fiscais mas não relaxam critérios ambientais (padrões e regulamentos) com o objetivo de atrair empreendimentos privados.

²⁴ Os projetos, todavia, só são executados se tiverem aprovados os estudos de impacto ambiental constantes dos relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA).

Recentemente, o estado de Pernambuco concedeu incentivo fiscal para a instalação de uma refinaria em uma área ambientalmente sensível sem que, no processo de discussão e aprovação, as questões ambientais suscitadas pelo empreendimento tenham sido objeto de critério ou condição para a concessão do benefício fiscal. A pressão de legítimos grupos de interesse apoiados pelos segmentos desenvolvimentistas dentro do governo foi determinante nesse resultado. Por essa razão, Cavalcanti (2004) afirma que o problema da governança ambiental repousa na sua implementação uma vez que o núcleo do sistema político brasileiro permanece dominado pela área econômica e por poderosos lobbies empresariais. No entanto, Oates e Portney (2001) argumentam que não apenas decisões econômicas, mas também medidas ambientais são influenciadas por grupos de interesse. Os autores encontram evidência que benefícios sociais e custos também jogam um importante papel na determinação de padrões e de regulação ambiental.

A falta de coordenação entre os setores de governo que querem o promover o crescimento econômico e os que têm responsabilidade pela defesa do meio ambiente tem levado o Ministério Público dos Estados (Promotoria Pública) a preencher esse vazio através de ações contra os estados, provocando conflito em vez de coordenação.²⁵ As falhas de coordenação nessa área, retiram sustentabilidade da política de desenvolvimento, promovem conflitos jurídicos e reduzem a efetividade da política ambiental.

3. Os Instrumentos da Agenda 21

A Agenda 21 brasileira foi elaborada conforme as orientações emanadas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Entre os estados, Pernambuco foi o único a concluir a Agenda 21 conforme as mesmas orientações. No que diz respeito aos municípios, poucos finalizaram as suas agendas locais. Nesta seção, analisa-se como a Agenda 21, nacional e pernambucana, concebeu a questão dos instrumentos econômicos para a gestão ambiental e como abordou a necessidade de Coordenação entre a política fiscal e a ambiental.

Uma vez que a Agenda 21 é um documento construído e pactuado com a sociedade, ele contém uma preocupação explícita com relação ao desenvolvimento sustentável, mas não na mesma profundidade e intensidade no que diz respeito à coordenação de políticas.

As proposições da Agenda 21 brasileira contemplam o seguinte: a adoção do ICMS Ecológico, a criação de um imposto verde para inibir a degradação ambiental e o financiamento compensatório pelas instituições financeiras federais para reparar danos ambientais resultantes de investimentos subsidiados com recursos públicos. Não é muito, mas já é um avanço na medida em que identifica instrumentos fiscais para a gestão ambiental embora não detalhe o seu funcionamento.

As proposições da Agenda 21 de Pernambuco vão à mesma linha, ou seja; adoção do ICMS Ecológico, condicionar o acesso a linhas de crédito por parte do setor produtivo à adoção de uma agenda de desenvolvimento sustentável, incentivo fiscal e crédito a reutilização e reciclagem de resíduos sólidos e cobrança pelo uso da água superficial e subterrânea.

Portanto, as agendas, nacional e estadual, incorporam instrumentos econômicos e fiscais, não se restringindo a sugestões de comando e controle. Isso é um avanço em termos de concepção de políticas, especialmente sendo um resultado pactuado com a sociedade.

²⁵ O Ministério Público em muitos estados possui uma Promotoria Pública de Meio Ambiente que tem estado atenta aos impactos ambientais das políticas de incentivos.

4. O uso da água

A estruturação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos está contida na Lei Federal de Recursos Hídricos (Lei Nº 9.433/97) que também criou a Agência Nacional de Águas (ANA), implantada desde 2000. A cobrança pelo uso da água é um instrumento relevante de gestão ambiental. Constitui um instrumento de estímulo ao uso mais sustentável dos recursos hídricos, a utilização da água para atividades econômicas de maior valor agregado, sendo também fonte de recursos para financiar tecnologias sustentáveis e aumento e melhoria no tratamento de efluentes.

A água é crescentemente escassa, sendo um bem econômico. O sistema de preços pode ser um instrumento importante para racionar a água. Portanto, o uso de instrumentos econômicos é importante na concepção de políticas de recursos hídricos e na sua articulação com a política ambiental.

A primeira dificuldade nesta articulação é que nem sempre a política ambiental e a de recursos hídricos estão sujeitas à mesma autoridade governamental. Isso dificulta a coordenação entre as duas políticas e sua integração com as demais políticas, macro e setoriais.

Considerando a água como bem econômico pouco uso tem-se feito desta condição. Os estados de São Paulo e do Ceará têm experiências recentes na cobrança da água. No caso de São Paulo, o valor da cobrança aplica-se na cobrança por captação, por consumo e por carga poluente remanescente. No caso do Ceará trata-se de cobrança por captação e adução de água bruta (Puppim de Oliveira, 2003, pp.61-68).

A Bacia do Rio Paraíba do Sul está iniciando uma experiência na cobrança pelo uso da água. Essa bacia inclui os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Desde Março de 2003, iniciou-se cobrança pelo uso para irrigação e para indústrias, abastecimento de água e saneamento cuja tarifa, neste último caso, é uma composição de captação, consumo e de carga por poluente.

É pouco. Essa prática precisa estar mais disseminada. Regulação é necessária, mas não é suficiente para assegurar um uso mais racional da água. O sistema de preços pode assegurar melhores resultados com menores custos, privados e sociais.

A Agência Nacional de Águas (ANA) está aplicando um programa inovador denominado PRODES (Programa de Descontaminação de Bacias Hidrográficas). A Agência subsidia até 50% do investimento na construção de estações de tratamento de esgoto. Contudo, o foco não está na obra, mas no resultado. Os recursos são liberados apenas quando a estação estiver em pleno funcionamento e atendendo aos critérios ambientais definidos pelo órgão competente ou pelo comitê de bacia, quando for o caso. O PRODES pela forma como atua equivale a um programa subsidiado de compra de água descontaminada ou, de forma equivalente, de venda de água limpa. A dificuldade com o instrumento é que os recursos são de origem orçamentária estando sujeitos aos freqüentes contingenciamentos. O instrumento está sendo deslocado da ANA para o Ministério das Cidades.

Devido às falhas de coordenação e a ausência de instrumentos econômicos, há conflitos freqüentes entre os órgãos ambientais e os de saneamento. De fato, os órgãos ambientais consideram os de saneamento como grandes poluidores. Os conflitos são resolvidos mais pela via informal já que não existe uma institucionalidade nem instrumentos econômicos que assegurem uma coordenação formal.²⁶

²⁶ Os comandos e controles funcionam mas não são suficientes. Unidades de tratamento de esgoto têm de ser licenciadas para funcionar. Os conflitos ocorrem no momento do licenciamento e poderiam ser evitados por uma coordenação *ex-ante*.

Todavia, há também experiências bem sucedidas que precisam ser disseminadas. Os Comitês de Bacia têm usado com sucesso instrumentos de coordenação e de controle social. A gestão compartilhada e democrática dessas bacias onde se faz uso não apenas de comandos e controles, mas também de instrumentos de natureza econômica tem mostrado bons resultados embora a experiência seja ainda limitada.

Na área de recursos hídricos, os conflitos entre o governo federal e governos estaduais também são frequentes. Recentemente os estados protestaram através da ABEMA de edição de Medida Provisória que interfere fortemente nas atribuições estaduais na gestão dos recursos hídricos e não contempla as especificidades regionais. Além disso, os órgãos estaduais de meio ambiente e de recursos hídricos não foram ouvidos na elaboração da Medida Provisória Nº 165/2004.

5. O ICMS Ecológico: instrumento fiscal para a gestão ambiental

O ICMS Ecológico tem sido o instrumento econômico-fiscal para a gestão ambiental mais usado pelos estados. Por suas características, o instrumento exige coordenação horizontal entre a política fiscal e ambiental estadual e uma coordenação vertical entre a política ambiental do estado e dos municípios.²⁷

Todavia, nem sempre a coordenação é para operar a política. As autoridades ambientais de alguns estados mobilizaram-se para aumentar o percentual do ICMS dos municípios que seria destinado ao componente ambiental. Contudo, esta pretensão não foi atendida pela autoridade fiscal que, de fato, detém o controle do instrumento.

O fundamento do ICMS Ecológico é estimular mais e melhores gastos pelos municípios em meio ambiente. O mecanismo não aloca mais recursos para os municípios como um todo, pois isso depende da arrecadação e dos parâmetros fixados pela legislação federal e estadual. O que o instrumento faz é redistribuir os recursos do ICMS para aqueles municípios que apresentaram melhor desempenho no que diz respeito à política ambiental. Todavia, os recursos adicionais não podem ser vinculados a gastos ambientais e a nenhum outro gasto por força de determinação constitucional. O que os estados estão buscando fazer é criar mecanismos de indução para que os municípios invistam os recursos adicionais da quota parte do ICMS em meio ambiente, mas sem criar nenhuma vinculação.

Além disso, estados como São Paulo, estão procurando adequar o ICMS Ecológico à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Em outros, como é o caso de Pernambuco, os municípios perdedores reagruparam forças e buscaram, através de pressões sobre o Executivo e o Legislativo estadual, prolongar o período de transição e/ou reduzir as perdas pelo estabelecimento de um piso.

Um dos conflitos de coordenação mais frequentes na área ambiental diz respeito à relação entre as entidades estaduais de meio ambiente e os municípios com relação à coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e de esgoto. Os lixões e os esgotos a céu aberto constituem grandes desafios para a política ambiental de estados e municípios e o equacionamento dessa questão depende de uma coordenação entre os dois níveis de governo. O ICMS Ecológico em alguns estados como Minas Gerais e Pernambuco, estimula os gastos municipais para ampliar e melhorar a coleta e tratamento do lixo e a remoção de água suja. Todavia, os estados induzem, mas não asseguram investimentos em aterros sanitários, usinas de compostagem e estações de tratamento de

²⁷ Vide Jatobá (2003) para uma descrição e análise detalhada do instrumento.

esgoto porque não pode haver vinculação de receita. Um dos mecanismos que estão sendo considerados pelo Estado de Minas Gerais é o de condicionar a concessão de financiamento subsidiado aos municípios ao uso dos recursos do ICMS Ecológico para investimento no tratamento de resíduos sólidos.

A coordenação de programas como o PRODES, já citado, com o ICMS Ecológico poderia estimular maiores investimentos em unidades de tratamento de esgotos.

V. A coordenação sistêmica da política ambiental

A política ambiental para estar em sintonia com a política fiscal e com as demais políticas setoriais teria de ter uma concepção sistêmica.

Nessa perspectiva, a questão ambiental deveria ser tratada de forma matricial ou transversal. As entidades superiores de Meio Ambiente (ministério, secretarias estaduais ou municipais) e os seus órgãos deveriam se ater às ações tipicamente ambientais. Todavia, a política ambiental, no sentido amplo, permearia todas as ações de governo.

Essa institucionalidade conteria endogenamente os elementos de coordenação. Isso não evitaria falhas, mas por certo as reduziria substancialmente. Quanto mais sistêmica for a política ambiental e quanto mais instrumentos econômico-fiscais ela fizer uso, menor será a possibilidade de falhas de coordenação.

No caso brasileiro, o Estado de Minas Gerais está implantando a concepção sistêmica da política ambiental. De fato, as características descritas a seguir mostram que está em curso uma experiência pioneira na concepção e execução da política ambiental no Brasil.

Em primeiro lugar, para atribuir ao Conselho Estadual de Meio Ambiente uma função coordenadora era essencial que se elevasse o status do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COPAM) ao se determinar na legislação que dele fizesse parte os secretários-adjuntos de Fazenda e Planejamento. Essas são as autoridades que detêm o controle dos instrumentos econômico-fiscais. Em segundo lugar, para

dar transversalidade à política ambiental, foram criados núcleos de gestão ambiental que integram o COPAM em todas as Secretarias de Estado. De forma a garantir força operacional e status dentro de cada Secretaria, esses núcleos são coordenados pela Secretaria-Adjunta.

No contexto do COPAM bem como fora dele, existe uma sintonia entre a autoridade ambiental e as áreas fiscal e econômica do governo. Uma das consequências dessa integração é o fato de os recursos próprios da área ambiental não serem controlados pelo tesouro estadual. Ou seja, os recursos diretamente arrecadados pela área ambiental são depositados em conta específica não fazendo parte da conta única. Dessa forma tais recursos não estão sujeitos a bloqueio ou contingenciamento, fatos geradores de conflitos de coordenação não apenas no governo federal, mas também em várias unidades da federação.

Outra característica do modelo mineiro é a descentralização. O Conselho Estadual (COPAM) está submetido a um processo de descentralização na medida em que estão sendo criadas sete unidades regionais. Essas unidades descentralizadas têm competência para revisar e propor procedimentos referentes a licenciamento ambiental uma vez que os sistemas de licenciamento foram integrados a todos os conselhos (estadual e regionais).

VI. Instrumentos econômicos para a gestão ambiental

O uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental exige uma relação operativa entre autoridades fiscais e ambientais. A Coordenação é institucional, mas é operada a través do mercado sempre que busca internalizar custos sociais. Os instrumentos econômicos transmitem aos diversos atores do mercado os estímulos ou desestímulos que permitiriam o alcance de objetivos do desenvolvimento sustentável com o menor custo possível. Instrumentos econômico-fiscais podem incorporar ao sistema de preços, os custos ambientais externos das atividades de produção e/ou consumo.

A gestão ambiental no Brasil utiliza frequentemente as normas de comando e controle. A área ambiental é, por conseguinte, muito regulada. Isso tem gerado uma abundante legislação que encontra dificuldade de ser aplicada por ser crescentemente detalhada e complexa. De fato, a gestão ambiental está dominada por regulamentos, licenciamentos e certidões, tornando-a crescentemente cartorial e burocrática.

Segundo Oates e Portney (2001), nos primórdios do movimento ambientalista, na década dos sessenta e início na dos setenta, havia uma forte disposição para as abordagens do tipo comando e controle como instrumento de regulação. O uso de instrumentos econômicos para a definição de padrões ambientais através de análise de benefícios e custos marginais era naquela época ignorada tanto nos países avançados quanto naqueles em desenvolvimento. Modernamente tem havido um crescente interesse tanto nos Estados Unidos quanto na

União Europeia pelo uso de instrumentos baseados em incentivos de natureza econômica para o alcance de padrões de qualidade ambiental. Ao longo do tempo, ficaram claras as deficiências das técnicas de comando e controle para a obtenção de padrões ambientais satisfatórios, buscando-se cada vez mais alternativas que hoje repousam essencialmente na utilização de instrumentos econômicos. No caso da América Latina e do Caribe, os países da região a despeito de todas as dificuldades já apontadas, buscam apoiar-se em instrumentos econômicos como uma forma de articular as políticas ambientais com as políticas de caráter mais geral, notadamente a fiscal e a econômica (PNUMA, 2003).

Há, por conseguinte, um sentimento entre os gestores mais modernos de que os comandos e controles estão se esgotando e que devem ser cada vez mais complementados ou eventualmente substituídos por instrumentos econômicos. Isso não significa que as autoridades ambientais devem abrir mão dos seus instrumentos de comando e controle. Estes são peças fundamentais no zelo pela qualidade ambiental. Os instrumentos econômicos são um passo adicional, às vezes de caráter complementar, às vezes de caráter substitutivo que devem fortalecer o desenvolvimento sustentável.²⁸ Ocasionalmente, mecanismos de comando e controle, como, por exemplo, multas, funcionam como instrumentos econômicos.

Esses instrumentos permitem alcançar alguns dos mesmos objetivos visualizados pelas normas de comando e controle, mas a um custo bem menor. Sendo um instrumento baseado no mercado, conduzem a que os agentes poluidores ou contaminadores do meio ambiente internalizem custos de forma a tornar privados custos sociais resultantes da geração de externalidades negativas.

De forma mais geral, os instrumentos econômicos não devem ser necessariamente auto-sustentáveis financeiramente porque o seu objetivo maior é alterar comportamentos via sistema de preços.

Os instrumentos fiscais de natureza tributária não devem objetivar aumento de arrecadação, mas tão somente alterar o comportamento dos agentes econômicos de forma a que previnam, reduzam ou eliminem os danos ao meio ambiente. A extrafiscalidade ou finalidade não arrecadatória do imposto pode ter três objetivos: dissuasão, compensação ou incentivos.²⁹ Os incentivos, positivos ou negativos são transmitidos via sistema de preços e pela transformação de custos sociais em custos privados. Portanto, é necessário cautela para que em nome da preservação do meio ambiente não se aumente a já elevada carga tributária. Usualmente isso é conseguido por meio de compensações com, ou eliminação de outros impostos, taxas ou contribuições.

No caso brasileiro, os impostos que têm a natureza da extrafiscalidade são em sua grande maioria não específicos.³⁰ Os benefícios concedidos através desses tributos podem assumir o caráter de isenções, de incentivos fiscais e de diferenciação de alíquotas. No caso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), um imposto federal, os seguintes benefícios são concedidos: alíquotas menores para automóveis movidos a álcool combustível, isenção para equipamentos destinados à produção de energia alternativa (energia eólica, aquecedores solares), alíquotas inferiores para produtos fabricados com material biodegradável em comparação com aqueles produzidos com matéria plástica; crédito presumido para utilização de desperdícios, resíduos e aparas usados como matéria prima para fabricação de plásticos. No caso do IPVA (Imposto de Propriedade de Veículos Automotores), um imposto que é compartilhado entre estados municípios, a alíquota é menor para veículos movidos a álcool combustível. No que diz respeito ao ITR

²⁸ Pode-se usar os mercados através de redução ou redirecionamento de subsídios, cobranças administrativas, de taxas pelo uso, de emissão- poluição, de produtos ou introdução de sistemas de depósitos reembolsáveis ou pode-se criar mercados através de direito de propriedade, licenças intercambiáveis ou sistemas internacionais de redução da poluição (Puppim de Oliveira, 2003, pp.19-20).

²⁹ Vide apresentação de Everardo Maciel sobre Ecotributação no II Seminário sobre Política Fiscal e Meio Ambiente realizado pela CEPAL em Santiago de Chile em 27/01/2004.

³⁰ Vide apresentação de Everardo Maciel, já citada.

(Imposto Territorial Rural), tributo federal, as áreas de interesse ecológico são excluídas da base de cálculo. Por sua vez o álcool combustível está isento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Os tributos específicos, ou seja, aqueles estritamente ambientais são: a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) que é exigida para o exercício da fiscalização em relação às atividades potencialmente poluidoras e utilizadora de recursos naturais, e as que demandam certificação, e; as multas por infrações à legislação de proteção ambiental.

As normas sobre tributos não específicos estão dispersas na legislação tributária. Algumas dessas normas têm implicações ambientais, mas nem sempre foram concebidas por seu impacto sobre o meio ambiente. Tinham outros propósitos e secundariamente beneficiavam o meio ambiente. Este é o caso do estímulo ao uso do álcool combustível e da energia alternativa.

O caráter difuso dessas normas contribui para os fracos elos que unem a política tributária à política ambiental.

A utilização de instrumentos econômicos para a gestão ambiental traz explicitamente a necessidade de coordenação. De fato, os instrumentos econômicos requerem um aparato institucional e legal para que funcionem adequadamente. Isso significa que a introdução de tais instrumentos e dos requisitos institucionais para o seu funcionamento conduziria necessariamente a um menor nível de entropia dentro de sistema de políticas públicas ambientais.

Outros instrumentos que têm sido sugeridos são: a instituição de Contribuições de Intervenção de caráter progressivo semelhante a CIDE (Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico); a criação de incentivo com base no Imposto sobre Produtos Industrializados para estimular a reciclagem de papéis e vidros; a instituição de instrumento creditício para estimular o reflorestamento, construção de aterros sanitários e aquisição de equipamentos para controle da poluição; a redução ou isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para estimular a proteção dos mananciais de abastecimento. De forma mais ampla e observada a cautela já referenciada com relação ao aumento da carga tributária, a recomendação é a de esverdear o sistema tributário criando impostos regressivos para quem contamina o meio ambiente³¹ (Prust, 2004). A experiência internacional recomenda, todavia, um certo gradualismo na implementação de instrumentos econômicos para permitir ajustamento e adequação dos atores objeto da política.

Entre os fatores que dificultam a concepção e implementação de instrumentos econômicos e até mesmo dos mecanismos de comando e controle, destaca-se a inexistência de Coordenação entre a política ambiental e a de outros setores de governo e entre a política ambiental e o setor privado.

O melhor exemplo de instrumento econômico para a gestão ambiental no Brasil é o ICMS Ecológico. Outros são incipientes como a cobrança pelo uso da água. A compensação via royalties ou compensações ambientais constituem também bons exemplos. Existe também uma taxa nacional de reflorestamento que é cobrada dos utilizadores de madeira. O Fundo constituído com esses recursos não tem sido efetivamente aplicado devido a fragilidades institucionais. Por outro lado, uma taxa florestal no Estado de Minas Gerais tem sido aplicada sobre produtos de madeira consumidos pelo setor industrial com relativo sucesso na medida em que tem incentivado o reflorestamento e a substituição do carvão vegetal por outras fontes de energia.

O país discute desde meado do ano passado, proposta de reforma tributária que o Congresso Nacional decidiu implantar gradualmente. A principal mudança que, todavia, ainda não foi aprovada pelo legislativo federal refere-se à unificação do ICMS através de legislação federal que,

³¹ Até agosto de 2003 tinham sido apresentadas 466 emendas ao projeto de reforma tributária. Desse total, 30 tinham o meio ambiente como tema distribuídos entre as seguintes categorias: destinação (8), incentivos (8), criação de contribuições e impostos (10) e princípios (4).

em tese, começaria a entrar em vigor a partir de 2005. Hoje cada estado tem legislação própria. Com a reforma, ela seria homogeneizada. Ademais, a guerra fiscal que conduz a uma competição entre estados para atrair investimentos privados seria vedada, mantendo-se apenas os benefícios já concedidos até a sua extinção.

A intensificação no uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental nos países da OCDE veio acompanhada de uma utilização crescente de instrumentos fiscais no contexto de “reformas tributárias ambientais” (Barde, 2003).³² Na verdade esses países promoveram reformas fiscais significativas desde 1980. Essas reformas constituíram uma janela de oportunidade para introduzir impostos ambientais que na sua maioria objetivam: i) reduzir ou eliminar os subsídios ambientalmente nocivos; ii) reestruturar os impostos existentes, dando-lhes uma orientação mais ambiental, e; iii) introduzindo novos impostos ambientais.

No caso brasileiro, o debate sobre reforma tributária esteve muito afastado das questões ambientais, perdendo-se uma boa oportunidade de, com equilíbrio, utilizar-se mais instrumentos econômicos de base fiscal para melhorar a gestão do meio ambiente. Ao contrário, o debate sobre reforma tributária por pouco não retirou dos estados uma prerrogativa constitucional que permite a esses entes ter um poderoso instrumento fiscal para a gestão ambiental. De fato, durante alguns momentos do debate parlamentar sobre a reforma tributária cogitou-se de federalizar a quota parte do ICMS dos municípios que é de competência dos estados. Esta medida inviabilizaria o ICMS Ecológico, principal instrumento econômico de gestão ambiental dos estados. Embora essa proposta tenha sido retirada do projeto que está atualmente em tramitação no Congresso, a ameaça persiste porque o projeto de reforma ainda não foi concluído.

³² Nos países da OCDE as receitas provenientes de impostos ambientais, ou seja que penalizam a degradação ambiental, respondem por 2,5% do PIB e a uns 7% da receita tributária. Cerca de 90% dessa receita deve-se a impostos incidentes sobre a gasolina, óleo diesel e automóveis (Barde, 2003).

VII. Conclusões e recomendações

A proposição básica do estudo é que a oferta de Coordenação de políticas pelos governos é sub-ótima. Como bem público intermediário e intangível, a Coordenação de políticas apresenta uma escassa visibilidade política. Entretanto, melhorar a sua oferta é essencial para aumentar a provisão de bens públicos finais, entre os quais está a melhor qualidade ambiental.

Devido a sua precária visibilidade política, o financiamento da atividade Coordenação pode inexistir ou, caso exista, pode ser objeto dos primeiros cortes orçamentários que se realizam para que os governos possam cumprir as suas metas fiscais. Portanto uma das causas da sub-otimalidade seria ou a inexistência de financiamento ou o sub-financiamento seja por um valor inicial baixo, seja pela redução desse valor.

Os dados disponíveis para o Estado de Pernambuco permitem uma reflexão sobre o tema. Em primeiro lugar, os recursos para coordenação disponíveis no orçamento estadual destinam-se apenas à coordenação (com “c” minúsculo) das ações setoriais da própria secretaria, sendo alocadas tão somente para o Gabinete do Secretário.³³ No Gabinete das Secretarias não há nenhuma assessoria para desempenhar a função coordenação, sendo provável que tais recursos sejam utilizados tão somente para o seu custeio, inclusive passagens e diárias. Os dados da Tabela 5 mostram para o período 2000-2003, os valores alocados para a coordenação intra-setorial, ou seja, esses recursos não são destinados para a articulação e integração da política setorial de cada Secretaria com os demais setores ou

³³ As ações financiadas com esses recursos dizem respeito às atividades de Direção, Supervisão e Coordenação da política setorial de cada órgão estadual, não representando, portanto, uma coordenação geral de todas as políticas do no âmbito do Estado.

Secretarias. Na verdade, os valores são pouco representativos na medida em que apropriam, em média, apenas 0,15% das despesas realizadas. Apesar de serem reduzidos, esses recursos foram contingenciados, tendo o corte se situado, na média, em torno de 35%. A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente gastou apenas 4,7% do total autorizado em todos o estado para que fosse operacionalizada essa coordenação intra-setorial. Portanto, não há recursos para Coordenação entre políticas. Pior do que o sub-financiamento da função é a sua inexistência.

Tabela 5

PERNAMBUCO. DESPESAS AUTORIZADAS E REALIZADAS NAS AÇÕES DE DIREÇÃO, SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA, 2000-2003. *

(em R\$ Mil correntes)

	2000		2001		2002		2003	
	Valor	%**	Valor	%**	Valor	%**	Valor	%**
A) Autorizados	16 135.0	0,28	15 437.4	0,17	14 768.2	0,17	16 439.6	0,19
B) Realizados	10 555.0	0,23	9 261.4	0,15	10 125.3	0,14	10 687.8	0,15
Percentual de Realização (A)/(B) x 100	65,4%		60,0%		68,6%		65,0%	

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Pernambuco / 2003.

* Os valores para o ano de 2000 só incluem os recursos do tesouro. Para os demais anos os recursos são de todas as fontes.

** Percentual com relação ao total do orçamento.

Por outro lado, nos modelos gerenciais típicos do setor público estadual, a função de articulação e coordenação de políticas cabe à Secretaria de Planejamento. Portanto, é importante saber se pelo menos nessa pasta existe a função coordenação com "C" maiúsculo e assim sendo qual o valor orçamentário atribuído a ela. De fato a Secretaria de Planejamento detém uma função denominada de Acompanhamento e Avaliação da Ação de Governo ou de Supervisão e Monitoramento da Atuação do Governo. Os dados da Tabela 6 mostram que se os valores autorizados são simbólicos os realizados são insignificantes. De fato, em 2003, o valor liberado para essa função foi de apenas R\$ 177,5 mil, correspondente a apenas a 0,0037% do orçamento realizado em 2003.

Tabela 6

PERNAMBUCO. COMPARATIVO ENTRE DESPESAS AUTORIZADAS E EFETIVAMENTE REALIZADAS PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO EM AÇÕES DE SUPERVISÃO E MONITORAMENTO DA ATUAÇÃO DO GOVERNO. (*) 2000-2003

(recursos de todas as fontes)(em R\$ mil)

Exercícios	Despesas		Diferença	% de realização
	Autorizadas	Realizadas		
2000	-	-	-	-
2001	206.0	38.4	167.6	18,6%
2002	253.8	163.9	89.9	64,5%
2003	350.1	177.5	172.6	50,7%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira de Pernambuco - SIAFEM 2000/2001/2002 e 2003.

(*) Observações: Título das Ações, segundo os exercícios:

2000: Não há registro;

2001: Acompanhamento e avaliação da Ação de Governo (2397);

2002: Supervisão, monitoramento e apoio institucional a programas estratégicos (2091);

2003: Supervisão, monitoramento e apoio institucional a programas estratégicos (2091).

A função Coordenação intersetorial, no caso de Pernambuco, inexistente em cada Secretaria e na pasta responsável pelo Planejamento ela é sub-financiada, praticamente simbólica. A situação para os demais estados brasileiros, com pequenas variações, não deve ser substancialmente diferente. No Governo Federal, como já se viu anteriormente, tem existido um exercício de Coordenação quando da elaboração do PPA e muito mais por canais informais do que pela construção de uma infra-estrutura organizacional e institucional para esse fim.

Constatado, no caso brasileiro, que a oferta de Coordenação é sub-ótima cabe perguntar quais são as perspectivas e o que pode ser feito para ampliar a quantidade e a qualidade deste bem público, intangível e intermediário.

Além da inexistência de uma infra-estrutura organizacional, institucional e financeira para estabelecer a Coordenação intersetorial, intergovernamental e intertemporal de políticas, os governos, federal e estadual, não utilizam ou não direcionam as instituições existentes para exercer esse papel. De fato, o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente poderiam ser instâncias para o exercício dessa Coordenação. Não o fazem porque desde o nascedouro tornaram-se órgãos normativos, pouco estratégicos e com escassa ou nenhuma afinidade com a concepção, implementação e acompanhamento de instrumentos econômicos.

É notório, no caso brasileiro, a escassez de instrumentos econômicos para o desenho da política de gestão ambiental. O ICMS Ecológico é o mais aplicado, tendo sido responsável pela pouca coordenação que se estabeleceu entre autoridades ambientais e fiscais em dez dos vinte e sete estados brasileiros. As experiências com a precificação da água são apenas incipientes. De fato, incentivos baseados no mercado e incorporados pelo sistema de preços, que se destinem a alterar comportamentos, redirecionar demandas ou transformar custos sociais em privados precisam ser construídos e disseminados em todos os níveis de governo. A política ambiental brasileira repousa essencialmente em comandos e controles, sendo pouco utilizadora do mercado e do seu sistema de preços. No caso brasileiro, mercados nunca foram criados para negociar certificados de emissão de poluentes, por exemplo, e pouco uso se tem feito do sistema tributário para alterar o comportamento dos agentes econômicos com relação as suas atitudes perante o meio ambiente (emissão de poluentes na atmosfera, nos rios; descarga de resíduos sólidos em áreas impróprias, etc).

O país está, no momento, concluindo uma reforma tributária que não incorpora instrumentos que poderiam fortalecer a política ambiental. Ao contrário, por pouco não retira dos estados a capacidade de implementar o ICMS Ecológico. Além disso, não se preocupou em identificar subsídios que tivessem impactos ambientais adversos ou em fortalecer impostos não específicos que tivessem um impacto ambiental favorável. Os equívocos e as omissões, nesse caso, devem ser compartilhados por todos os níveis de governo, especialmente os estados que apenas se preocuparam em não perder posições absolutas e relativas no bolo tributário nacional. A oportunidade de “esverdear” a reforma tributária bem como de avaliar os incentivos, subsídios e eventuais renúncias ou gastos tributários aparentemente passou, mas o tema deve ser objeto de estudo pelos órgãos competentes, nacionais e internacionais.

Por outro lado, a transversalidade da política ambiental tão necessária para inserir essa dimensão nas outras áreas da política pública é puramente retórica em alguns casos, como no do Estado do Paraná ou estritamente formal como no caso do Governo Federal. Para inserir a questão ambiental em outros temas da política pública é necessário, mas não suficiente que se adotem instrumentos econômicos de gestão ambiental. A institucionalização da transversalidade requer que a concepção sistêmica da política ambiental não fique apenas no papel, mas que se traduza efetivamente em uma prática diária para todos os setores de um mesmo nível de governo. Quando isso ocorre e se tem simultaneamente uma liderança forte na área ambiental que estabelece uma relação de iguais com os seus pares de governo, a política ambiental passa a assumir outra

dimensão. Esse é o caso do Estado de Minas Gerais que além de deter uma institucionalidade adequada possui como Secretário de Meio Ambiente pessoa qualificada e experiente que inclusive já exerceu a função de Ministro da área no segundo governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, a questão ambiental não pode nem deve depender apenas de lideranças técnicas. A institucionalidade deve assegurar por si a Coordenação. Atitudes pró-ativas de lideranças isoladas ajudam muito, mas não dão sustentabilidade a essa concepção no médio e longo prazo, especialmente porque as administrações mudam periodicamente e porque o controle social é precário.

Nos governos, Federal e Estadual, a hegemonia tem sido historicamente exercida pela área econômica, quer pela necessidade de estabilizar a economia e de manter o equilíbrio fiscal, quer pela necessidade de fazê-la crescer. Nesse confronto, observa-se uma acentuada clivagem entre a área econômica e ambiental. Isso se manifesta pelo bloqueio ou contingenciamento de recursos, quer sejam originário do tesouro, quer sejam diretamente arrecadados pelas entidades ambientais bem como pela ausência das autoridades ambientais nas decisões de política econômica e de política de atração de investimentos privados. Esse fosso será tanto maior quanto maior for a resistência, às vezes descabida, da área ambiental em licenciar e liberar empreendimentos produtivos e de infra-estrutura econômica. Nesse último aspecto, os conflitos entre autoridades ambientais e outras áreas do governo acentuaram-se consideravelmente nos últimos meses não apenas no Governo Federal, mas também nos estaduais como se observou anteriormente nesse trabalho. Em razão das restrições fiscais que são genuínas e da necessidade de fortalecer a infra-estrutura ambiental a gestão ambiental em setores específicos tais como os de recursos naturais dever-se-ia estudar alternativas de financiamento ou de autofinanciamento.

Os conflitos entre ambientalistas e desenvolvimentistas que se esperava ter sido superado no passado pelo conceito de desenvolvimento sustentável ainda encontra ecos na sociedade brasileira e em alguns setores governamentais. O Presidente Lula teve de fazer uso do conceito para mitigar conflitos entre a política ambiental e a política de infra-estrutura energética que conduziu a uma semiparalisia nos investimentos públicos nessa área. O conceito de sustentabilidade é amplo abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental. Detém, ademais, um caráter intertemporal na medida em que se evita penalizar as gerações futuras por ações e comportamentos inadequados no presente. Pelo conceito não ter sido adequadamente internalizado, os instrumentos para integrar, coordenar e estabelecer coerência entre a política econômica e fiscal e a política ambiental são ou inexistentes ou insuficientes no setor público. Isso se reflete na ausência de uma infra-estrutura institucional e organizacional que nem sequer detém dotações orçamentárias setoriais ou intersetoriais para o exercício da coordenação. No Governo Federal a coordenação das ações tem sido historicamente delegada à Casa Civil da Presidência da República. Isso não foi diferente na administração do Presidente Lula. Todavia, a coordenação recai usualmente na pessoa do Ministro Chefe da Casa Civil, quase sempre um político forte, respeitado e com ampla circulação em todos os setores do governo. Não há uma infra-estrutura institucional e organizacional adequada apoiando o Ministro.³⁴ Quando uma crise política atinge a pessoa do Ministro Chefe da Casa Civil como ocorreu recentemente, a falta de uma infra-estrutura organizacional e institucional conduz a uma paralisação do governo, fato amplamente documentado pela imprensa brasileira nos primeiros meses de 2004.

Os problemas de coordenação, entretanto, são também endógenos à área ambiental. O federalismo ambiental tem sofrido rupturas que impactam negativamente a política de meio ambiente, constituindo-se em mau exemplo para as demais áreas de governo. As falhas de coordenação entre Governo Federal e governos estaduais se expressam na questão do

³⁴ Recentemente foi criada na Casa Civil uma Secretaria de Acompanhamento e Controle cujo objetivo é menos integrar do que monitorar a implementação das políticas públicas.

licenciamento ambiental objeto hoje de um contencioso intergovernamental bem manifesto, do ponto de vista dos estados, pela Carta de Noronha (2004, anexa). As autoridades ambientais federais inclusive reconhecem que a falta de planejamento, de zoneamento econômico-ecológico e de uma visão ambiental estratégica, leia-se sustentável, tem conduzido a muitos dos conflitos de coordenação intergovernamentais.

Tanto a falta ou falha de coordenação endógena quanto as deficiências intersetoriais, intergovernamentais e intertemporais na integração da política ambiental às demais áreas da política pública podem constranger os investimentos públicos e privados, penalizando dessa forma a capacidade de produtiva da economia e, por conseguinte seu crescimento presente e futuro bem como neutralizar ou mitigar os resultados da política ambiental. Os custos sociais da falta ou das falhas de Coordenação podem ser elevados, reduzindo bem estar da sociedade como um todo.

Os governos, em qualquer nível, têm deficiências de pessoal qualificado para gerenciar a área ambiental, sobretudo no que diz respeito ao domínio de conhecimentos que permitam o desenho, implementação e acompanhamento de políticas setoriais, intersetoriais, intergovernamentais e intertemporais. Programas de capacitação com ênfase na utilização dos instrumentos econômicos são, portanto, recomendáveis. A concepção e implementação de instrumentos econômicos “puxam” necessariamente a Coordenação. Isso é necessário, mas não é suficiente. Para implementar a transversalidade na política ambiental seria necessária uma reforma institucional e legal centrada no conceito de desenvolvimento sustentável nos moldes que foi realizada no Estado de Minas Gerais.

Os programas de capacitação devem ter como público alvo não apenas o estamento técnico-burocrático-gerencial, mas também o alto comando da política ambiental em todos os níveis de governo com prioridade para os Governos Federal e Estadual. Uma audiência privilegiada seria os membros dos Conselhos Nacional e Estadual de Meio Ambiente, cujo fortalecimento institucional é estratégico uma vez que eles são responsáveis pela concepção de políticas. Capacitação a esse nível não seria realizada só através de cursos, mas de seminários e oficinas de trabalho cuja audiência seria composta por técnicos, gerentes, conselheiros oriundos não apenas das áreas ambiental e fiscal dos governos, mas também de outros setores, especialmente os de infra-estrutura (Minas e Energia, Transportes) e de desenvolvimento econômico (Agricultura, Indústria e Comércio, Agricultura) e social/regional (Reforma Agrária, Educação, Saúde, Integração Regional).

O setor privado também deveria ser alvo desse programa, especialmente os empresários vinculados à Associação Brasileira de Indústria de Base-ABDID, Confederação Nacional da Indústria-CNI e os órgãos equivalentes nos estados. Recentemente os conflitos com o setor privado cresceram substancialmente, manifestando-se, no caso do Governo federal, em críticas, pressões e cobranças explícitas por parte dos empresários à Presidência da República e aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia em particular. Os seminários e/ou oficinas de trabalho para essas audiências selecionadas poderiam ser realizadas em moldes semelhantes ao que a CEPAL realizou nos últimos dois anos em Santiago de Chile, congregando autoridades ambientais e fiscais de vários países da Região.

A Coordenação intergovernamental, entre União e estados, poderia ser aperfeiçoada através de uma melhor interlocução do Governo Central com as Unidades da Federação por meio da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente (ABEMA) que congrega não apenas os órgãos formuladores, mas também os executores da política ambiental no Brasil. A ABEMA, entretanto, está voltada para estabelecer a coordenação horizontal entre os estados para suprir a falta de coordenação federal.

A elaboração de manuais e compêndios sobre instrumentos econômicos para gestão ambiental e sobre os requisitos institucionais e organizacionais para o exercício da Coordenação de Políticas deveria ser estimulada e concretizada a partir de iniciativas da CEPAL, em cooperação com governos, Federal e Estadual, com ONGs e com associações tais como a ABEMA. Esse material, no todo ou em parte, definiria o conteúdo dos cursos ou seminários/oficinas de trabalho.

Em países de dimensões continentais como o Brasil é importante descentralizar as ações da política ambiental. A destinação de recursos específicos para a gestão ambiental pelos municípios sem interferir no princípio constitucional da livre autonomia para alocação dos recursos transferidos pelo Governo Federal (FPM) e pelo Governo Estadual (quota parte do ICMS), deveria ser objeto também de avaliação e de estudos. Isso exige, de fato, maiores pesquisas sobre as dimensões fiscais do federalismo ambiental.

O gasto ambiental em condições de severa restrição fiscal precisa estar bem focado, ou seja, o pouco que se tem precisa ser bem gasto. A questão da qualidade do gasto ambiental exigirá que os governos realizem uma avaliação do gasto e do investimento público ambiental. Isso permitirá um maior retorno ambiental por cada R\$ 1 gasto.

Bibliografía

- Acquatella, Jean (2004), "El Rol conjunto de las autoridades ambientales y las autoridades fiscales en la construcción de una plataforma para aplicar instrumentos económicos en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe". Trabalho apresentado no *II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente*. Santiago de Chile, 27/01/2004.
- Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente- ABEMA (2004), "Carta de Noronha" 05/03/2004
- Barde, Jean P., (2004), "Reformas Tributales Ambientales en Países de la OCDE". Trabalho apresentado no *II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente*, realizado em Santiago de Chile em 27/01/2004.
- Cavalcanti, Clóvis (2004), Environmental Governance in Brazil: A Broad Picture with some Lessons to be Learned" Trabalho apresentado no *Country Studies Symposium on Environmental Governmental Systems: a blueprint for optimal Governance*. Alghero, Itália, 17-20/03/2004.
- Folha de São Paulo (2004) "Desmatamento na Amazônia cresce 2%" 08/04/2004
- ____ (2004), "IBAMA arrecada só 2% das multas aplicadas no país" 05/04/2004.
- ____ (2004) "Petrobrás desiste de construir oleoduto até SP". 06/04/2004.
- ____ (2004) "Empresários Cobram regra Ambiental Clara" 20/04/2004.
- Jatobá, Jorge (2003) "O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental" Divisão de Meio Ambiente e de Assentamentos Humanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL. Santiago de Chile.
- Lerda, J.C.; Acquatella, J.; Gómez, J.J. (2004), "Coordinación de Políticas Públicas: Desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental". Versão preliminar do trabalho apresentado no *II Taller sobre Política Fiscal y Medio Ambiente*, realizado em Santiago de Chile em 27/01/2004.

- Maciel, Everardo (2004), "Ecotributação" Apresentação em power point no II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente em América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 27/01/2004.
- Milaré, Edis (2004), "Politização na gestão ambiental" Folha de São Paulo, 06/04/2004.
- Oates, William (2001), "A Reconsideration of Environmental Federalism" *Resources for the Future*. Discussion Paper 01-54. Washington, D.C.
- Oates, William; Portney, Paul R. (2001), "The Political Economy of Environmental Policy" *Resources for the Future*, Discussion Paper 01-55. Washington, D.C.
- Palpém de Oliveira, José Antonio (2003), "Instrumentos Econômicos para a Gestão Ambiental; lições da experiência nacional e internacional". *Centro de Recursos Ambientais*, Salvador, 2003, pp. 46-52.
- Pinto, Waldir de Deus; Almeida, Marília de (2002), Resoluções do CONAMA. Brasília, Editora Fórum.
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2004), GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente (2003). México, D.F.
- Prust, Jim (2004), "Impuestos Ambientales en los Países en Desarrollo". Trabalho apresentado no II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente, realizado em Santiago de Chile em 27/01/2004.
- Revista VEJA (2004), "Retratos da Paralisia do Governo" 31/03/2004.
- Silva, Nilvo L. (2004), "Política e Licenciamento Ambiental". Folha de São Paulo, 21/04/2004.
- Thomas, V.; Margulis, S. (2004), "O desmatamento e o valor da Amazônia" Folha de São Paulo, 05/03/2004.
- Valor Econômico (2004), "Ministérios tentam agilizar solução para impasses ambientais" 30/03/2004.
- Valor on Line (2004), "Acordo entre ministérios é medida para avanço sustentável". 30/03/2004.

Anexos

Anexo 1

Carta de Fernando de Noronha

Os gestores dos Órgãos Ambientais Estaduais de Meio Ambiente – OEMAS, representando 26 Unidades da Federação, reunidos em Fernando de Noronha -PE, entre 04 e 06 de março de 2004, em Assembléia Geral Ordinária da Associação de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - ABEMA, apresentam, como resultado consensual das discussões, suas preocupações e prioridades quanto à organização, gestão e financiamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

As propostas a seguir consolidam as discussões realizadas pela ABEMA no ano de 2003 e apontam para ações a serem realizadas em 2004.

- 1) Os gestores ambientais estaduais de meio ambiente reafirmam o seu compromisso com os princípios e diretrizes legais do SISNAMA, e vêem sua implementação como única forma de melhoria da qualidade ambiental do País. Manifestam seu profundo desapontamento com os retrocessos ocorridos recentemente em relação aos princípios constitucionais do pacto federativo e da participação social.
- 2) No processo de fortalecimento do SISNAMA ressaltam como fundamental o controle social exercido pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e manifestam sua preocupação com a necessária observância das distintas atribuições, responsabilidades e prerrogativas.

A ABEMA tem trabalhado para que as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, em consonância com o preceito constitucional, definam normas gerais, deixando para os Estados a faculdade de edição de normas suplementares.

Acredita que assim, será fortalecido o CONAMA que vem perdendo força pelo esvaziamento ocasionado pela fragmentação das ações que têm levado ao seu desprestígio dentro do próprio Ministério do Meio Ambiente -MMA quando passou a ser conduzido não mais com interlocução no Gabinete do Ministro, mas no âmbito de uma Diretoria.

- 3) A ABEMA enfatiza que deve haver uma definição clara da adoção da descentralização como princípio válido para os governos federal, estaduais e municipais, rompendo a atual tendência do governo federal de centralização das ações em matéria de política ambiental.
- 4) Os associados da ABEMA reafirmam o entendimento de serem os executores da política ambiental, cabendo-lhes, portanto, todas as ações de controle e proteção ambiental, a exemplo do licenciamento e fiscalização ambiental. Assim, apóiam o fortalecimento do movimento de municipalização de acordo com a Resolução CONAMA 237, dentro de um contexto onde, ao governo federal caiba o papel de definir princípios gerais e de articular os meios de financiamento da política ambiental.

- 5) A ABEMA reivindica definições claras, à luz da legislação vigente, do papel de órgãos do Governo Federal nos Estados, a exemplo das Gerências Executivas do IBAMA, que estão a carecer de definição de sua competência.

Para consecução destes objetivos os gestores ambientais reivindicam a imediata assinatura de um acordo entre o MMA e OEMAS, que ponham fim aos conflitos hoje instalados na gestão ambiental brasileira entre os OEMAS e o IBAMA.

- 6) Os associados da ABEMA ratificam a importância da Comissão Tripartite Nacional como instância de negociação e definição de aspectos operacionais do SISNAMA, necessitando para tanto, de seu fortalecimento político e de um programa de ação com objetivos claros a serem atingidos.
- 7) A ABEMA afirma a prioridade da discussão das questões referentes à política de recursos humanos como essencial ao movimento de descentralização, que envolve o processo de municipalização e a capacitação das representações do IBAMA para o desempenho de seu novo papel na formulação e execução da política ambiental brasileira.
- 8) A ABEMA reivindica o imediato reconhecimento dos Estados na interlocução de qualquer ação ambiental que venha a ocorrer no âmbito de seus territórios, incluindo as ações de fortalecimento da municipalização, com suporte técnico e financeiro suficiente para o pleno exercício de seu papel, melhorando as condições de governabilidade do SISNAMA.
- 9) Como contribuição à construção de uma agenda estratégica para promoção da qualidade ambiental brasileira, a ABEMA aponta as seguintes prioridades:
- Início imediato dos programas que implementem as ações pactuadas pelos diferentes atores sociais da Política de Meio Ambiente, destacando que, em função do acúmulo de discussões ocorridas em 2003, o momento atual é de ação.
 - Criação de mecanismos permanentes de financiamento da gestão ambiental compartilhada e descentralizada de funcionamento sistemático por meio de repasses de recursos aos OEMAS.
 - Continuidade do Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA II que contribui para o fortalecimento do SISNAMA e a melhoria da qualidade ambiental do País, e liberação total dos recursos federais previstos para a implementação dos projetos pelos Estados no âmbito desse Programa.
 - Implementação de um Programa Nacional de Fortalecimento Institucional e Capacitação em Gestão Ambiental fomentado pelo Governo Federal e executado pelos Estados, a capacitar os municípios para descentralização da política ambiental e que operacionalize a gestão ambiental compartilhada, articulada com os OEMAS.
 - Definição de critérios para aplicação dos recursos arrecadados pelo instrumento da compensação ambiental, previsto no artigo 36 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, na unidade da federação de origem, bem como a prestação de contas dos recursos até hoje arrecadados.

- Apoio do MMA a um Programa de Intercâmbio de Experiências, em curso entre os OEMAS, em implementação pela ABEMA, visando a identificação de práticas exitosas de descentralização e transversalidade da dimensão ambiental na formulação de políticas públicas, capazes de serem replicadas.
- Priorização, no âmbito do CONAMA, das discussões referentes a revisão do atual modelo de licenciamento ambiental, que evolua para um sistema de corresponsabilidade ambiental entre OEMAS e os empreendedores.
- Continuidade do Programa Pantanal que constituiu em marco importante para proteção de um ecossistema considerado patrimônio da humanidade.

A ABEMA afirma sua discordância veemente de ações recentemente adotadas pelo MMA e IBAMA, como:

A atitude recente do IBAMA em interferir em atos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras de âmbito estadual ou distrital, questionando as competências dos OEMAS, alegando se tratar de Áreas de Proteção Ambiental - APAs ou Zonas Costeiras. Este procedimento não possui embasamento legal, contando inclusive com parecer da Procuradoria Geral do IBAMA em sentido contrário. (ver Parecer nº.170/2003);

A edição da Medida Provisória no 165/2004, tanto por seu conteúdo intervencionista nas atribuições estaduais na gestão dos recursos hídricos bem como por excluir os OEMAS e órgãos gestores de recursos hídricos da discussão de sua redação, que não contempla as realidades regionais;

A atitude do IBAMA quanto ao descumprimento da legislação em relação ao compartilhamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental. Atualmente as atividades são desenvolvidas pelos Estados, mas a arrecadação e aplicação é feita pelo IBAMA.

A ausência de posicionamento do MMA nas atuais discussões que ocorrem no âmbito do governo federal, como nos Ministérios das Cidades e dos Transportes, em pontuar que a inspeção veicular, tanto ambiental (controle da poluição de ruídos e gases) como de segurança, é matéria de competência estadual.

Como contribuição à transversalidade da dimensão ambiental nas políticas públicas, a ABEMA iniciará a interlocução direta com os organismos federais que tratam de assuntos de interesse da gestão ambiental estadual - como o IPHAN e o Ministério Público, e os Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação e da Integração Nacional, dadas às dificuldades que o MMA tem encontrado em intermediar tais canais, indispensáveis à gestão ambiental brasileira.

As propostas aqui apresentadas, em consenso pelos gestores estaduais de meio ambiente, congregados em torno de sua associação - a ABEMA, representam o estabelecimento de compromissos para o permanente aperfeiçoamento da gestão ambiental brasileira, com o olhar voltado para o futuro no sentido da construção de um desenvolvimento sustentável para o país.

Fernando de Noronha, 5 de março de 2004.

Alexandrina Sobreira
Presidenta da ABEMA



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl, haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl. Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), October, 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March, 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl [www](#)
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl [www](#)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), Nº de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)

19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)

41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), Nº de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), Nº de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), Nº de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), Nº de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), Nº de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), Nº de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), Nº de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), Nº de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), Nº de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), Nº de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), Nº de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), Nº de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), Nº de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales Nº: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) Nº de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales Nº: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), Nº de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales Nº: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) Nº de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), Nº de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), Nº de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), Nº de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)

63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
66. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
67. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marflia Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)

85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P, N° de venta: S.04.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la region latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](http://www.eclac.cl)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.



Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
 Actividad:
 Dirección:
 Código postal, ciudad, país:
 Tel.: Fax: E.mail:

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

medio ambiente y desarrollo

Series

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

www.eclac.org



9 789213 225806

04-10-821 - Noviembre del 2004

ISBN 92-1-322580-6 • P.04.II.G.134

Copyright © Naciones Unidas 2004

Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile