

O Repasse do ICMS como Política Pública de Incentivo à Preservação do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural em Minas Gerais (1995-2015)

Jorge Brunetti Suzuki¹
Ana Paula da Silva²

Resumo

Minas Gerais considera, desde a Lei Estadual n.º 12.040, meio ambiente e patrimônio cultural como critérios para cálculo da parcela que cada município recebe da arrecadação estadual do ICMS. As municipalidades que atendem a critérios previstos na legislação habilitam-se para receber o repasse de referido imposto. Tal política pública favorece uma melhor distribuição de recursos financeiros entre os municípios de Minas Gerais e fomenta o Poder Público a implementar ações voltadas à preservação e melhoria da qualidade ambiental e proteção do patrimônio cultural. O objetivo deste trabalho é mostrar como os recursos ligados aos critérios de meio ambiente e patrimônio cultural vêm sendo distribuídos e propiciam a atuação do Poder Público nessas áreas. Como resultado, avalia-se de que maneira os municípios adaptaram-se ao atendimento de tal política pública e como o número de ações de proteção ambiental e patrimonial cresceu significativamente desde o advento da legislação pertinente ao tema.

Palavras-chave: Minas Gerais. Políticas Públicas. ICMS – Ecológico. ICMS – Patrimônio Cultural.

The Transfer of ICMS as a Public Policy to Encourage the Preservation of the Environment and Cultural Heritage in Minas Gerais (1995-2015)

Abstract

Minas Gerais State considers, since the Regional Law #12.040/95, the environment and the cultural heritage as criteria to calculate the portion that any County receives from the ICMS tax collection. Minas Gerais Counties must attend the legal recommendations to be able to receive the tax transfers from the Regional Government. This policy aims to a better distribution of the financial resources among the State Counties and guides the Government to apply actions related to the environment and cultural heritage. The target of this job is to show how the financial resources received by the Counties because of the ICMS distribution helps the State to

¹ Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca – SP – Brasil. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Advogado especialista em Direito Ambiental e Urbano. suzukiambiental@gmx.com

² Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca – SP – Brasil. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em História, especialista em políticas públicas culturais e captação de recursos, com ênfase em patrimônio cultural. Chefe do Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de Jacuí-MG. anapaulahistoria@yahoo.com.br

act in environmental and cultural heritage issues. As result, this job intents to evaluate how the Counties are adapting their local policies and public actions in spite of the tax transfer and how those local policies and actions are growing since the Regional Law was published.

Keywords: Minas Gerais. Public Policies. ICMS – Environmental. ICMS – Cultural Heritage.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) prevê, em seu artigo 23, como “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural brasileiro.³

No esteio da Conferência de Estocolmo de 1972,⁴ marco da busca pelo equilíbrio entre meio ambiente e economia, e origem de termos como desenvolvimento sustentável, a Carta Magna trata da questão ambiental em seu artigo 225, cuja redação determina que: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O texto normativo, portanto, parte do princípio de que a preservação do meio ambiente é, concomitantemente, dever do Estado e da sociedade e consagra, conforme bem comenta o jurista Orlando Soares, a sustentabilidade ao considerar que “[...] a noção de meio ambiente está intimamente ligada a dois principais aspectos: o equilíbrio biológico e a ecologia.” (SOARES, 2002, p.920). Desta forma, cabe ao Poder Público e à coletividade garantir o direito coletivo ao meio ambiente, por meio de ações como preservação e restauração de ecossistemas, fiscalização, definição de áreas territoriais protegidas, exigência de licenciamento ambiental para atividades potencial ou

³ Para o conceito de patrimônio cultural ver: Choay (2001). Para o estudo sobre o percurso da proteção patrimonial no Brasil consultar: Chuva (2009); Fonseca (2009).

⁴ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, que dispõe, em seu Princípio 1, que “[...] o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras;” já o Princípio 2 determina que “[...] os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

efetivamente poluidoras, promoção da educação ambiental, proteção da fauna e flora etc.

Já a definição do patrimônio cultural brasileiro encontra-se no artigo 216 da Constituição Federal, como sendo: [...] os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...] (BRASIL, 1988).

Embora a princípio meio ambiente e patrimônio cultural pareçam distintos em relação ao seu uso e interesse, a inter-relação entre referidos temas existe, como explicam os juristas Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior, para quem:

O patrimônio cultural envolve o meio ambiente cultural. É que o meio ambiente natural, embora, por evidente, tenha existência autônoma, ganha significado no contexto social, na medida das projeções de valores que recebe. Uma formação rochosa, por exemplo, uma vez objeto dessa projeção de valores, ganha significado no arcabouço das relações sociais: recebe uma classificação quanto à origem, tem sua formação localizada em determinada fase histórica e serve de referência à identidade do país. (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2002, p.456).

Denota-se que em algumas paisagens e lugares, ainda que sem nenhuma interferência direta dos indivíduos, não é apenas o meio ambiente natural em si que possui valor, mas sua relação com a construção identitária dos grupos sociais a partir do momento que determinados elementos do meio físico passam a representar artefatos visuais do imaginário. É o caso da “Cachoeira de Iauaretê – Lugar Sagrado dos Povos Indígenas dos Rios Uapés e Papuri”, localizada no Município de São Gabriel da Cachoeira, Estado do Amazonas, inscrita no Livro de Registro dos Lugares do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 2006. O local, além de ser protegido por legislação ambiental específica, também é considerado patrimônio imaterial nacional por ser um espaço considerado sagrado por cerca de dez comunidades indígenas de quatorze etnias distintas da região. As pedras, as pequenas ilhas e os igarapés da cachoeira simbolizam guerras, perseguições, alianças e mortes relacionadas aos mitos de origem e fixação dos povos indígenas na região (IPHAN, 2006, p.14).

Assim como o meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural pressupõe a atuação do Poder Público e da sociedade e ambos fazem parte do denominado direito

difuso, ou seja, sua proteção e preservação visam atender à coletividade, assegurar direitos comuns e concomitantes de todos os cidadãos.

Para que estados e municípios consigam implementar ações de proteção ambiental e patrimonial, é essencial que existam recursos financeiros específicos, na maioria dos casos advindos dos impostos, tributos criados pela Constituição Federal com a finalidade de custear as despesas administrativas e os investimentos do governo, em todas as suas instâncias. É nesse contexto que a política pública de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) tornou-se um importante instrumento no desenvolvimento de ações de proteção ambiental e patrimonial.

Políticas públicas e distribuição do ICMS

Políticas públicas referem-se ao conjunto das ações e programas implementados pelo Poder Público para o melhor desempenho de suas funções ou para assegurar aos cidadãos a integralidade de seus direitos sociais. Na síntese de Thomas Dye, cientista político citado por Celina Souza, “são o que o Governo escolhe fazer ou não fazer.” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006, p.05).

Avança no tema o professor Theodore Lowi, mencionado na obra de Marta Maria Assumpção Rodrigues, que complementa que “as políticas públicas determinam a política. Elas estruturam o sistema político, definem espaços e atores, e delimitam os desafios que os governos e as sociedades enfrentam” (LOWI, 1964 apud RODRIGUES, 2011, p.46).

Em matéria tributária, o Brasil se apresenta como um “Estado Fiscal”, uma vez que a Constituição Federal, no artigo 5º e a partir do artigo 145, permite a cobrança de tributos da população em geral e das entidades privadas, respeitadas algumas exceções e diversos princípios, dentre os quais a legalidade, que determina que nenhum imposto pode ser criado ou majorado senão por lei, e a anterioridade, pela qual a cobrança, via de regra, só se dá no ano seguinte à aprovação da norma que institui a tributação.

Nos termos do Código Tributário Nacional, especificamente em seu artigo 16, imposto é “[...] tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente

de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.” (BRASIL, 1966). Em outras palavras, o tributarista Cláudio Carneiro explica que:

[...] imposto é um tributo, por excelência, de finalidade meramente fiscal, ou seja, de cunho meramente arrecadatório. [...] Serve principalmente para cumprir as despesas genéricas, podendo, excepcionalmente, ser usado para uma destinação específica. (CARNEIRO, 2015, p.269).

É por meio do imposto, portanto, que a administração pública, nas esferas federal, estadual e municipal, promove a captação de recursos direcionados ao custeio de suas atividades. Especificamente quanto aos valores arrecadados pelo estado com o ICMS, o artigo 158 da Constituição Federal, em seu inciso IV, estabelece que 25% de tal montante será distribuído aos municípios, mediante critérios estabelecidos em Lei Estadual.

Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais destacou-se como pioneiro ao promulgar a Lei Estadual n.º 12.040 (MINAS GERAIS, 1995), de 28 de dezembro de 1995, conhecida como Lei Robin Hood, que dispôs sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. A inovação estava em contemplar o meio ambiente e o patrimônio cultural como quesitos para o repasse dos valores de referido tributo: quanto mais ações ou requisitos o município cumprisse, maior o *quantum* a que passava a ter direito.

A Lei Robin Hood teve sua redação substituída, primeiro, pela Lei Estadual n.º 13.803 (MINAS GERAIS, 2000), de 27 de dezembro de 2000, até sua versão atual, instituída pela Lei Estadual n.º 18.030 (MINAS GERAIS, 2009), de 12 de janeiro de 2009. Sobre o conteúdo atual da norma, explicam os ecólogos José Francisco do Prado Filho e Frederico Garcia Sobreira que:

O repasse dos 25% do total arrecadado pelo Estado e pertencente aos Municípios, como definido pelo inciso II do parágrafo único da Constituição Federal, não leva em conta a arrecadação de cada um deles, mas os investimentos realizados pelas prefeituras em saúde, educação, meio ambiente e saneamento, agricultura e preservação do patrimônio histórico e cultural. Por conta disso, [...] uma fatia maior da receita arrecadada pelo Estado pode ser destinada a Municípios pobres, desde que estes apresentem projetos e propostas nas áreas especificadas acima. (PRADO FILHO; SOBREIRA, 2007, p.53).

Da concepção original ao texto atual, o que se viu, portanto, no quadro normativo, é o gradativo cuidado do legislador em detalhar critérios da política pública pelos quais os municípios receberão o repasse do ICMS e, dentro de cada critério, quais as formas e a fórmula para o cálculo do respectivo montante, de modo que o requisito essencial para majorar a arrecadação seja o investimento do próprio município.

Do ICMS – Ecológico

A Lei Robin Hood estabelece que os recursos do ICMS – Ecológico serão distribuídos aos municípios da seguinte forma:

- a) 45,45% a municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário operem devidamente licenciados e atendam, respectivamente a 70% e 50% da população urbana;
- b) 45,45% baseado no índice de conservação do município, instituído pela mesma Lei, que majora o valor do repasse do ICMS de acordo com a quantidade de unidades de conservação e áreas indígenas cadastradas, além de outras ações correlatas; e
- c) 9,1% calculado conforme incidência de área de ocorrência de mata seca, considerando a proporção de tal mata no município em relação ao total do estado.

A inovação da Lei Estadual n.º 18.030/2009 está na forma com que é calculado o repasse de ICMS referente ao percentual ligado aos sistemas de resíduos sólidos e esgoto doméstico. A norma em vigor estabeleceu, nos incisos de seu artigo 4º, teto para repasse de acordo com o valor inicial investido nos sistemas mencionados, bem como criou parâmetro de qualidade que considera aspectos como desempenho operacional, gestão intermunicipal e quantidade e peso do material reciclável comercializado pelo município.⁵

⁵ Referidos parâmetros constam na Deliberação COPAM n.º 428/2010 (CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL, 2010), que fixa os custos médios *per capita* para estimativa de investimento em sistemas de saneamento ambiental, na Resolução Conjunta SEMAD-SEPLAG n.º 1.212/2010 (MINAS GERAIS, 2010a), que define o procedimento para cálculo e publicação dos índices municipais, e na Resolução SEMAD n.º 1.273/2011 (MINAS GERAIS, 2011), completiva à anterior, que versa sobre o cálculo do fator de qualidade de

No mesmo sentido, a Lei de 2009 passa a considerar, no índice de conservação dos municípios, as áreas indígenas registradas, que não constavam nas legislações anteriores, que também não contavam, como critério de captação de ICMS, a incidência de área de ocorrência de mata seca.⁶

Por fim, cumpre mencionar que a norma em estudo determina que, a cada trimestre civil, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) fará publicar os dados constitutivos dos índices referentes aos dados ambientais de cada município no trimestre anterior, para fins de distribuição dos recursos no trimestre subsequente.

O que se vê, portanto, é a evolução do aparato normativo, que, em matéria ambiental, passou a considerar um rol maior de possibilidades para distribuição do ICMS aos municípios, ao mesmo tempo em que tornou mais criteriosa a avaliação de cada quesito por parte da SEMAD.

Da promulgação da Lei Robin Hood até o ano de 2015, é nítida a crescente adesão das Prefeituras Municipais ao ICMS – Ecológico. Ainda que a Fundação João Pinheiro⁷ não possua dados referentes aos anos 1995 a 2001,⁸ a relação de municípios contemplados pelo ICMS – Ecológico é a seguinte:

empreendimentos de tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos e de tratamento de esgotos sanitários.

⁶ Os parâmetros de cálculo do ICMS referentes ao Índice de Conservação foram instituídos pela Deliberação Normativa COPAM n.º 86/2005 (CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL, 2005), ao passo que o procedimento para registro de Unidades de Conservação constam nas Resoluções SEMAD n.º 318/2005 (MINAS GERAIS, 2005) e 1.245/2010 (MINAS GERAIS, 2010b).

⁷ Instituição de ensino e pesquisa criada em 1969, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e encarregada pela gestão e informação dos dados referentes ao ICMS repassado aos Municípios por força da Lei Robin Hood.

⁸ Informação fornecida pela própria Fundação João Pinheiro, mediante consulta formal dos autores.

Tabela 1 - Distribuição do ICMS – Ecológico em Minas Gerais (2002-2015)

<i>Ano</i>	<i>Número de municípios contemplados</i>	<i>Total de recursos repassados aos municípios</i>
2002	284	R\$20.954.476,54
2003	333	R\$24.321.056,79
2004	367	R\$28.749.378,08
2005	383	R\$33.962.568,80
2006	394	R\$37.065.168,10
2007	367	R\$41.184.967,38
2008	389	R\$48.655.430,46
2009	406	R\$45.420.008,52
2010	528	R\$55.328.080,57
2011	564	R\$66.343.695,84
2012	546	R\$69.190.657,07
2013	587	R\$81.002.847,44
2014	590	R\$85.767.231,39
2015	610	R\$84.428.786,90

Fonte: Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015).

Nota-se que entre os anos 2002 e 2009 ocorre um aumento gradativo dos municípios contemplados pelo ICMS – Ecológico, acompanhado por aumento também gradativo do montante total destinado a tal repasse. As exceções residem somente em 2007, com uma leve queda no número de municípios, e em 2009, quando o total arrecadado e direcionado às municipalidades teve ligeira redução se comparado a 2008. Entretanto, entre 2009 e 2010, com a promulgação da Lei Estadual n.º 18.030/2009 (MINAS GERAIS, 2009), é nítido o salto entre os municípios, com um aumento de 122 participantes. Após, o número de beneficiados pelo repasse do ICMS – Ecológico retoma seu crescimento estável, ressalvada uma pequena redução ocorrida em 2012.

Já quanto ao montante destinado aos municípios pós a legislação de 2009, são vistos dois aumentos, ambos na casa dos R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), nos anos 2010 e 2013. Nos demais, também é mantido o crescimento gradual, salvo uma redução mínima havida no exercício de 2015. Vale complementar referida análise com

os dados levantados no estudo dos juristas Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu, que afirmam, sobre o caso do ICMS – Ecológico de Minas Gerais, que

[...] no que tange ao objetivo redistributivo, o resultado [...] foi imediato. Logo no primeiro ano – quando ainda não estavam em vigor os índices definitivos – quase 500 Municípios obtiveram aumentos de receita maiores que 100%, sendo que, em 38 deles, o aumento superou 1000%. (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p.179).

O fato da Lei Estadual n.º 18.030/2009 (MINAS GERAIS, 2009) ser mais abrangente que as anteriores explica o crescimento do número de participantes. Além disso, há que se considerar que o formato adotado para o cálculo do Índice de Conservação, que considera a atuação local em implementação de Unidades de Conservação, constitui um forte atrativo para a adesão municipal e serve como estímulo para que o Poder Público local implemente medidas que vão ao encontro da ideia de sustentabilidade consagrada pela Constituição Federal.

Referido critério ambiental permite que cada município implemente novas Unidades de Conservação ou adote medidas de melhoria em áreas já registradas, o que impacta positivamente no fator de qualidade a ser mensurado e, conseqüentemente, majora o percentual de ICMS – Ecológico ao qual a localidade fará jus. Novamente, o que se vê é um impacto imediato ambientalmente positivo, como apontam os engenheiros florestais Marco Antonio Monte e Márcio Lopes da Silva em sua análise sobre as Unidades de Conservação em Minas Gerais:

Até dezembro de 1995, havia 109 Unidades de Conservação e, em 2005, este valor passou para 440. As áreas de proteção ambiental municipais foram as que tiveram maior aumento, passando de 6 para 145 somente neste período. O aumento dessas áreas fez com que o total da área protegida no Estado crescesse mais de 60% e elas deixaram de representar apenas 0,7% do total da área protegida para representarem 40% em menos de 10 anos. (FERNANDES, 2011).

Destaca-se, ainda, que as verbas percebidas pelo Poder Público local a título de ICMS – Ecológico não são vinculadas ou possuem destinação específica ou obrigatória. É dizer que todo o montante que chega ao município pode ser aplicado conforme as necessidades e interesses da gestão pública local, formando um sistema equivalente a uma compensação financeira aberta às localidades que decidem implementar áreas ambientalmente protegidas (MONTE; SILVA, 2009).

Ao final, o que se tem, em matéria ecológica, é que a pretensão original da Lei Robin Hood, de repassar o montante de ICMS que cabe aos municípios, desdobrou-se em importante ferramenta de proteção e preservação ambiental, uma vez que não somente contempla ações de gestão de resíduos e saneamento básico, mas também considera e fomenta a adoção de medidas que atendem à preservação do meio ambiente e a proteção dos recursos naturais.

Do ICMS – Patrimônio Cultural

Em relação ao patrimônio cultural, a Lei Estadual n.º 12.040/1995 (MINAS GERAIS, 1995), em seu anexo III, estabeleceu que para obterem recursos referentes ao ICMS – Patrimônio Cultural os municípios deveriam criar legislação específica, realizar tombamentos e outras ações de preservação dos bens culturais. Naquele momento, foi contemplado apenas o patrimônio material, ou seja, bens materiais móveis e imóveis, embora a Constituição Federal de 1988 já contemplasse o patrimônio imaterial.⁹

Ficou a cargo do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IEPHA), por meio de seu Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP), estabelecer as Resoluções/Deliberações Normativas que cada município deve seguir para a obtenção de recursos do ICMS – Patrimônio Cultural. Assim como no critério do meio ambiente, na área do patrimônio cultural não existe a obrigatoriedade de realização de todas as ações estabelecidas nas deliberações, os municípios são pontuados em suas respectivas esferas de acordo com sua capacidade técnica operacional de realizar parte ou todas as ações estabelecidas pelo IEPHA.

Na Resolução 01/96 (CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1996), válida para o exercício fiscal de 1997 e 1988, e na Resolução 01/97 (CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1997b), para o exercício de 1999, por exemplo, foram previstos como critérios de pontuação apenas os quesitos de “Existência

⁹ O patrimônio cultural é atualmente classificado da seguinte forma: *patrimônio cultural imaterial*, que abarca as categorias de “saberes”, “formas de expressão”, “celebrações” e “lugares”; *patrimônio cultural material imóvel*, que abrange as categorias de “edificação”, “edificação e acervo”, “ruína”, “conjunto arquitetônico”, “conjunto urbano”, “conjunto rural”, “infraestrutura ou equipamento urbano”, “sítio arqueológico”, “bem paleontológico”, “jardim histórico”, “patrimônio natural”, “terreiro” e “quilombo”; *patrimônio material móvel*, dividido nas categorias de “bem móvel e integrado” e “coleção ou acervo”. Para as especificidades de cada classificação e categoria, bem como os instrumentos de proteção, ver: Silva, (2017).

e Planejamento de Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e Outras Ações (PCL)” e “Tombamento”.

A alteração da Lei Robin Hood ocorrida a partir da Lei Estadual n.º 13.803/2000 (MINAS GERAIS, 2000) não afetou diretamente o patrimônio cultural, o que houve foi que o próprio IEPHA, por meio da Resolução 01/97(CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1997a), vigente para os exercícios de 2000 e 2001, incluiu um novo quesito de pontuação, o “Inventário”. A partir de então, entre 2002 e 2009, as normativas estabelecidas pelo IEPHA foram ampliando-se paulatinamente em relação à exigência de documentação e aperfeiçoamentos das metodologias de tombamento e contemplaram ainda o quesito “Ações de Proteção e Investimentos”.

A efetiva mudança ocorreu a partir da Lei Estadual n.º 18.030/2009, que incluiu como critério de pontuação, junto às demais ações, o registro de bens imateriais. A partir de então a distribuição do ICMS – Patrimônio Cultural finalmente abarcou todas as medidas de proteção estabelecidas desde a Constituição de 1988 em relação ao patrimônio cultural: tombamento, inventário e registro.

O IEPHA pode então realizar uma substancial modificação metodológica nos quesitos de pontuação por meio da Deliberação 01/2009 (CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 2009), vigente para os exercícios de 2010 a 2012: incluiu “Educação Patrimonial”, “Registro de Bens Imateriais” e existência de “Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural” como ações passíveis de serem pontuadas. Enquanto até o ano de 2009 muitos municípios realizavam tombamentos para obter pontuação e consequente obtenção de recursos do ICMS – Patrimonial Cultural, mas não utilizavam o dinheiro efetivamente na proteção e preservação do patrimônio, a partir do estabelecimento do critério de existência de Fundo Municipal de Preservação foi possível iniciar a prática de que para os municípios continuarem sendo pontuados integralmente pela quantidade de seus bens culturais tombados e registrados é preciso que apliquem o mínimo de 50% em sua efetiva proteção.

Além disso, a criação do Fundo Municipal tem se tornado um mecanismo de eficiente fiscalização por parte do Poder Legislativo e do Poder Judiciário em relação às ações do Poder Executivo, uma vez que, se o município cria o Fundo e fica obrigado legalmente a investir no mínimo os referidos 50% na proteção de seu patrimônio cultural material e imaterial, o descumprimento legal pode incorrer em improbidade administrativa.

A participação dos municípios na obtenção do ICMS – Patrimônio Cultural, bem como o repasse e distribuição dos recursos, tem se mostrado crescente, com poucas exceções, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 2 - Distribuição do ICMS – Patrimônio Cultural em Minas Gerais (2002-2015)¹⁰

<i>Ano</i>	<i>Número de municípios contemplados</i>	<i>Total de recursos repassados aos municípios</i>
2002	353	R\$20.954.460,89
2003	423	R\$24.321.056,15
2004	490	R\$28.749.378,53
2005	495	R\$33.962.569,30
2006	609	R\$37.065.166,48
2007	692	R\$41.184.964,07
2008	713	R\$48.655.433,81
2009	717	R\$45.420.055,12
2010	758	R\$55.327.363,55
2011	757	R\$60.337.452,50
2012	760	R\$65.176.490,76
2013	751	R\$73.639.088,23
2014	700	R\$77.970.211,55
2015	648	R\$76.753.442,00

Fonte: Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015).

Se considerarmos que Minas Gerais possui 853 municípios, é bastante positivo notarmos que enquanto em 2002 eram apenas 353 municípios contemplados na distribuição do ICMS – Patrimônio Cultural, no ano de 2010 a participação chegou a 758, maior número registrado. Isso significa que 88,86% dos municípios mineiros adaptaram-se ao longo de duas décadas ao atendimento da política pública de distribuição do ICMS – Patrimônio Cultural e criaram legislação específica para esse fim, haja vista que na base de todo o sistema é obrigatório no mínimo a existência de leis específicas para o tombamento de bens materiais, inventário de bens culturais e registro

¹⁰ A Fundação João Pinheiro, responsável pela gestão dos dados de repasse do ICMS aos municípios, informou aos autores deste trabalho que não possui os índices de distribuição em relação ao ICMS-Patrimônio Cultural anteriores a 2002.

de bens imateriais e a existência e devido funcionamento do conselho municipal de preservação do patrimônio cultural. Ainda que existam muitos desafios e questões burocráticas e legais a serem superadas, acreditamos que a existência do ICMS – Patrimônio Cultural propicia a reflexão sobre a importância do patrimônio cultural e contribui para que parte dos recursos financeiros estaduais repassados aos municípios auxiliem na sua preservação, proteção e valorização.

Considerações finais

Desde a criação da Lei Robin Hood em 1995, com suas posteriores modificações, o governo de Minas Gerais favoreceu o compartilhamento das ações de preservação ambiental e patrimonial entre referido estado e os municípios. É um avanço na elaboração de políticas públicas tanto por parte de Minas Gerais quanto por parte das municipalidades, uma vez que o repasse de ICMS incentiva e fortalece a tomada de decisões e a implementação de medidas nas áreas ambiental e patrimonial no âmbito municipal.

Em matéria ambiental, o ICMS – Ecológico, primeiro, beneficia as administrações públicas que investem em políticas de saneamento e coleta de resíduos; depois, favorece os governos municipais que preconizam com a preservação de suas áreas de incidência de mata seca. Por fim, o percentual de ICMS – Ecológico que varia conforme as unidades de conservação registradas em cada município serve como um importante mecanismo de proteção ambiental, uma vez que são melhor atendidos financeiramente os locais que possuem mais áreas protegidas cadastradas, e mais, a pontuação de cada localidade aumenta conforme o próprio valor recebido seja investido nas próprias unidades de conservação.

Tanto assim que desde a vigência da legislação em comento, o que se vê em Minas Gerais, mais do que a crescente adesão de municípios ao ICMS – Ecológico, é a preocupação das administrações locais em gerar novos benefícios de fato à população, e por meio destas ações ter sua quota de repasse aumentada, e, por conseguinte, aumentasse o caixa local para outros investimentos.

Novamente nas palavras de Scaff e Tupiassu (2004, p.172), o que se tem é que “[...] a política obteve muito sucesso porque redimensiona e valoriza todos os aspectos fundamentais para um meio ambiente saudável, incentivando os municípios a

investirem na qualidade de vida de sua população.” Ganha, portanto, não somente o meio ambiente, mas também o município, que, além de ter suas paisagens e áreas naturais devidamente preservadas, percebe em seu erário uma nova fonte de rendimento que pode ser utilizada também em proveito de outras demandas ou necessidades da municipalidade.

Já em relação ao ICMS – Patrimônio Cultural, se por um lado a inovação do Estado de Minas Gerais possibilitou o avanço legislativo e distribuição de recursos, por outro é preciso refletir sobre as escolhas que os municípios adotam em relação à proteção e valorização do seu patrimônio cultural, haja vista que muitas vezes são tombados, registrados ou inventariados bens culturais que não possuem vínculos efetivos na construção da memória coletiva e identidade dos grupos sociais, ou seja, tomba-se, registra-se e/ou inventaria-se determinadas quantidades de bens apenas para que se alcance números que favoreçam em maior obtenção de parcela do ICMS.

O mesmo ocorre no desenvolvimento de ações de educação patrimonial quando termos como patrimônio, memória coletiva, identidade cultural etc., são utilizadas como similares ou são desprovidos de seus sentidos conceituais, prejudicando a compreensão da cultura enquanto um fenômeno das relações sociais e visando apenas o desenvolvimento de ações superficiais para obtenção de mais pontos que geram mais recursos financeiros e que nem sempre são aplicados na proteção, preservação e valorização do patrimônio cultural. Finalmente, nota-se nos últimos anos um expressivo aumento de empresas de assessoria que montam a documentação dos municípios para envio ao IEPHA e mais uma vez o que se tem são atividades repetidas sendo realizadas em várias localidades, modelos prontos que são aplicados sem levar em consideração a especificidade de cada região e não contam com a participação democrática essencial para que qualquer política pública alcance seus objetivos.

Referências

ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JUNIOR, V. S. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei n.5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário Nacional. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 25 de out. de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de out. de 1988 . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 jun. 2015.

CARNEIRO, C. **Curso de direito tributário e financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CHUVA, M. R. R. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Robin Hood**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisacriterio>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

CHOAY, F. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2001.

CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL. Deliberação n.428, de 28 de junho de 2010. Fixa os custos médios "per capita" para estimativa de investimentos em sistemas de saneamento. **Deliberação Copam**. Belo Horizonte, 28 jun. 2010 . Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=14017>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL. Deliberação Normativa n.86, de 17 de junho de 2005. Estabelece os parâmetros e procedimentos para aplicação do Fator de Qualidade, referente às unidades de conservação da natureza e outras áreas especialmente protegidas, previsto no Anexo IV, III, d), da Lei n.13.803, de 27 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Deliberação Normativa Copam**. Belo Horizonte, 15 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=4947>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Deliberação 01/09** (Exercício 2010 e 2012). Belo Horizonte, 2009.

CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Resolução 01/97** (Exercício 2000 e 2001). Belo Horizonte, 1997a.

CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Resolução 01/97** (Exercício 1999). Belo Horizonte, 1997b.

CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Resolução 01/96** (Exercício 1997 e 1988). Belo Horizonte, 1996.

FERNANDES, L. L. (Org.). Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.49, n.3, p.521-544, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20032011000300001>>. Acesso em: 19 set. 2015.

FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2009.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL [IPHAN]. **Cachoeira de Iauaretê**: lugar sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri (AM). Brasília, 2006. (Dossiê IPHAN 7).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Resolução n.1.273, de 23 de fevereiro de 2011. Complementa a resolução conjunta SEMAD-SEPLAG n.1.212, de 30-9-2010, estabelecendo os critérios e procedimentos para cálculo do fator de qualidade de empreendimentos de tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos e de tratamento de esgotos sanitários a serem aplicados na distribuição da parcela do ICMS – ecológico, subcritério saneamento ambiental, aos municípios habilitados. **Resolução Semad**. Belo Horizonte, 23 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.blogdocancado.com/wp-content/uploads/2011/02/resolucao-1273.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo de Sergipe. Resolução n.1.212, de 29 de setembro de 2010. Atualiza os procedimentos para cálculo e publicação dos índices municipais referentes ao subcritério Saneamento Ambiental, critério Meio Ambiente, na distribuição de parcela do ICMS – Ecológico. **Resolução Conjunta Semad-seplag**. Belo Horizonte, 29 set. 2010a. Disponível em: <<http://www.blogdocancado.com/wp-content/uploads/2011/03/Resolucao-Conjunta-SEMAD-SEPLAG-1212-procedimentos-de-calculo-saneamento-ambiental-ICMS-ecologico.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Resolução n.1.245, de 15 de fevereiro de 2010. Altera a Resolução SEMAD nº 318, de 15 de fevereiro de 2005 e dá outras providências. **Resolução Semad**. Belo Horizonte, 22 dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=15578>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Lei n.18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Lex**. Belo Horizonte, 13 jan. 2009. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.htm>. Acesso em: 04 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Resolução n.318, de 15 de fevereiro de 2005. Disciplina o cadastramento das unidades de conservação da natureza e outras áreas protegidas, bem como a divulgação periódica das informações básicas pertinentes, para os fins do art. 1º, inciso VIII, alíneas “b” e “c”, da Lei n.13.803, de 27 de dezembro de 2000, e dá outras providências. **Resolução Semad**. Belo Horizonte, 15 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=4167>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

MINAS GERAIS. Lei n.13.803, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Lex**. Belo Horizonte, 28 dez.2000. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/legislacao/leiestadual13803_00.htm>. Acesso em: 04 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Lei n.12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Lex**. Belo Horizonte, 28 dez. 1995. Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

MONTE, M. A.; SILVA, M. L. da. Análise do repasse do ICMS ecológico aos municípios de Minas Gerais. **Cerne**, Lavras, v.15, n.4, p.391-397, out./dez. 2009. Disponível em:

<<http://www.redalyc.org/html/744/74413024002/>>. Acesso em: 19 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de 16 de junho de 1972. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano. **Conferência de Estocolmo**, Estocolmo, 1972. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 17 set. 2015.

PRADO FILHO, J. F. do; SOBREIRA, F. G. Desempenho operacional e ambiental de unidades de reciclagem e disposição final de resíduos sólidos domésticos financiados pelo ICMS Ecológico de Minas Gerais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.12, n.1, p.52-61, jan./mar. 2007. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n1/a07v12n1>>. Acesso em: 08 ago. 2015.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS

ecológico. **Verba Juris**, João Pessoa, v.3, n.3, p.154-190, jan./dez. 2004. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14806/8368>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SILVA, A. P. da. **O instituto do patrimônio histórico e artístico nacional (IPHAN) e a construção da memória histórica nacional por meio dos bens culturais imóveis inscritos no livro do tombo histórico (1937-1985)**. 2017. 230f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

SOARES, O. **Comentários à constituição da república federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 19 jan. 2015.