

O sucesso do ICMS cultural revisado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais

A review of the success of cultural ICMS: determinants and barriers of the policy of municipalization for the protection of the cultural heritage in the state of Minas Gerais

Rodrigo Anido Lira*

Nilo Lima Azevedo**

Hugo Borsani***

O estado de Minas Gerais tem se destacado em todo o país pelo sucesso de sua política de descentralização da proteção do patrimônio cultural, tendo como um dos principais resultados a instituição e o funcionamento dos conselhos municipais de proteção do patrimônio cultural. O estudo pretende sinalizar quais seriam as variáveis que acabam por determinar ou dificultar a implementação de uma gestão local democrática no âmbito do patrimônio cultural no estado de Minas Gerais. Os resultados das análises sugerem que não há como negar a importância da estrutura de incentivos seletivos para produzir uma política mais abrangente e consistente.

The State of Minas Gerais has stood out throughout the country due to the success of its decentralized cultural heritage protection policy, which had resulted in the institution and functioning of municipal councils for the protection of cultural heritage. The study aims to indicate the variables that determine or complicate the implementation of democratic local management of the cultural heritage in the State of Minas Gerais. Results of the analysis suggest that we cannot deny the importance of the structure of selective incentives to produce a more comprehensive and consistent policy.

Palavras-chaves: Patrimônio. ICMS Cultural. Conselhos Municipais.

Keywords: Heritage. Cultural ICMS. Municipal Councils.

Introdução

O Estado de Minas Gerais tem se destacado em todo o país pelo sucesso de sua política de descentralização da proteção do patrimônio cultural, tendo como um

* Graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2001), Mestre em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (2004) e Doutor em Sociologia Política também pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (2012) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil

** Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes (2005), Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2007) e Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (2012). Diretor Acadêmico da Fundação Educacional São José e docente da Fundação Educacional São José – Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil

*** Doutor em Ciência Política (IUPERJ, 2000), Mestre em Ciência Política (IUPERJ, 1995) e Graduado em Sociologia (Universidade de la República, Uruguai, 1988). É professor e integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil

dos principais resultados a instituição e o funcionamento de conselhos municipais de proteção do patrimônio cultural.

Na única pesquisa quantitativa comparada sobre a municipalização da política de proteção do patrimônio cultural entre os estados da federação brasileira realizada pelo IBGE (Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros), em 2006, ficou demonstrado que do total de 741 conselhos municipais de patrimônio cultural existentes no Brasil, 517 ou 69,7% se encontravam em Minas Gerais.

Todos os outros estados da federação estão longe de alcançar os impressionantes números que o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA vem apresentado a cada ano. No 1º Fórum Mineiro Agentes do Patrimônio no período de 13 e 14 de dezembro de 2008, realizado em Belo Horizonte, o palestrante representante do IEPHA, Jorge Abdo Askar, apresentou dados, alguns da Fundação João Pinheiro, que demonstravam que em Minas Gerais o número de conselhos já passava dos 600, englobando mais de 80% do território do estado. Enquanto, em 2010, o IEPHA divulgou que, dos 853 municípios de Minas Gerais, 716 participaram do ICMS cultural referente ao exercício de 2011.

Vale lembrar, ainda, que Minas Gerais é o único estado em que o Ministério Público criou a *Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico*, ou seja, uma promotoria que visa subsidiar e dar apoio às ações dos membros do Ministério Público em relação ao patrimônio cultural em todo o estado. Também com grande relevância se destaca o supra mencionado Fórum Mineiro Agentes do Patrimônio, evento que visa reunir conselheiros dos mais variados municípios para troca de experiências em gestão do patrimônio, tendo recebido na última edição membros de conselhos de outros estados como, por exemplo, São Paulo.

Observando tais números, é de se perguntar: da onde vem todo o sucesso de Minas Gerais em relação à descentralização e, o mais importante, à maciça participação dos municípios de Minas Gerais em preservar seu patrimônio, criar inventários, possuir uma política de educação patrimonial, entre outras medidas de preservação e conservação?

A resposta não é tão mágica, nem tão complexa como se imagina. Há um consenso por parte dos atores desse campo de que a municipalização da política de patrimônio obteve sucesso, sobretudo, pelo uso do instrumento de repasse fiscal que se convencionou chamar de ICMS Cultural.

Porém, se a resposta do sucesso aparentemente não se mostra complexa, o caminho que se trilhou, bem como as consequências desse programa de transferência fiscal, são de extrema importância para discussão da política de municipalização de proteção do patrimônio cultural, pois dentro das Ciências Sociais um dos temas de estudo mais caros é o da ação coletiva. Em outras palavras, porque é tão difícil fazer com que as pessoas e/ou a sociedade organizada de forma geral se preocupe e participe de forma ativa da construção das diretrizes e da implementação de políticas públicas das mais diversas áreas. É que Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer

consideraram como as duas patologias das democracias modernas: a incapacidade de participação e representação.

Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.42).

A grande questão, portanto, é: Como o ICMS cultural fez com que Minas Gerais conseguisse obter uma participação extraordinária dos municípios em relação à política de proteção do patrimônio cultural? O que está por trás desse processo? Existe algo além do ganho instrumental do repasse de parte do produto arrecado pelo ICMS?

Este artigo, primeiramente, tratará de forma mais ampla da municipalização das políticas públicas em geral no Brasil. Depois seguirá uma seção para discutir brevemente a legislação do ICMS em sua perspectiva constitucional, para em seguida analisar como o tema se desenvolve na legislação mineira. Por fim, serão objeto de análise duas variáveis teóricas predominantes na discussão, a saber: *i*) a que dá ênfase para uma diminuição da autonomia municipal; *ii*) a que foca em uma ação coordenada no campo da política de proteção do patrimônio cultural. O presente estudo, ao abordar estas diferentes linhas teóricas, pretende sinalizar quais seriam as variáveis que acabam por determinar ou dificultar a implementação de uma gestão local democrática do patrimônio cultural no estado de Minas Gerais. A conclusão trará um resumo dos principais argumentos levantados pelo artigo, bem como algumas questões sobre o tema.

Municipalização das políticas públicas no Brasil

Segundo Nunes (1991), as experiências inovadoras, no Brasil, em termos de participação popular e de gestão voltada para o social, ocorreram na segunda metade dos anos 70, ainda em plena ditadura militar. A partir da segunda metade da década de 1980, Lages, em Santa Catarina, Boa Esperança, no Espírito Santo e Piracicaba, em São Paulo, são algumas das prefeituras que vão inspirar um conjunto de experiências de política participativa que se desenvolverão no Brasil ao longo dos anos.

Os movimentos sociais representaram um papel central em todo esse processo. As práticas participativas deles oriundas (os Conselhos Populares de Saúde da Zona Leste de São Paulo, a Assembléia do Povo, de Campinas, o Conselho Popular do Orçamento, de Osasco) também colaboraram para o arcabouço de ações que motivaram as gestões municipais a implementar políticas mais inclusivas.

Além disso, houve experiências internacionais que tiveram influência no Brasil, principalmente ligadas a gestões locais com governos de esquerda. É o caso das prefeituras italianas geridas por representantes do partido comunista italiano e, um pouco mais tarde, na Espanha, a experiência de Barcelona que, a partir de 1979, teve sucessivas gestões de esquerda (PSOE- Partido Socialista Obrero Español), com grande sucesso administrativo e social (BORJA apud LESBAUPIN, 2000).

O fator preponderante para o surgimento de tais práticas participativas foi a insurgência, nas décadas de 1970 e 1980, de “novos atores sociais que resgataram o termo sociedade civil e inauguraram, através de um amplo processo reivindicativo, novas formas de práticas políticas e formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias” (GECD,1999).

Essa participação política, segundo Dias (2002), é o meio pelo qual o cidadão comum incorpora-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas, em outras palavras, a participação política é uma forma de o indivíduo influenciar nas decisões políticas que são tomadas por seus representantes. Essa influência pode ser medida desde a pressão política realizada por protestos da opinião pública, incluindo a mídia, até a incorporação de demandas populares por meios de canais institucionalizados entre o Estado e a Sociedade Civil.

Até o surgimento dessas inovações, as práticas políticas, historicamente no Brasil, se pautavam, quase que exclusivamente, por esquemas populistas, clientelistas e por mecanismos de cooptação política. O primeiro sinal de ruptura com este modelo é a emergência dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU) dos anos 1970. Segundo Scherer-Warren (1987), o desenvolvimento dos MSUs constituiu-se num marco de mudanças nas formas tradicionais de atuação das classes populares havendo uma separação entre o tradicional e o novo.

Nesse cenário, o tradicional estaria, destacadamente, ligado às práticas políticas clientelistas das sociedades amigos de bairros (SABs) do final da década de 1940. Já o novo modelo de atuação das classes populares caracteriza-se por meio de uma atuação política baseada: *i*) na autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos; *ii*) na negação e no combate às práticas clientelistas e às estratégias de cooptação política; *iii*) no enfrentamento direto com o poder público.

De acordo com Calderón (2008), os MSUs emergentes responsáveis por este novo modelo organizavam-se em torno da verificação do cumprimento dos acordos firmados com o poder público, tendo como instrumento de pressão frente aos governantes as mobilizações públicas quando da não consecução de tais compromissos. Tornaram-se assim,

[...] germens de irradiação de uma nova cultura política-democrática que redefiniu as relações Estado-sociedade civil, concretizadas na atuação de uma série de administrações municipais estaduais e municipais progressistas que, ao longo da década de oitenta, esboçaram novos padrões de relacionamento com as classes populares (CALDERÓN, 2008).

Os novos padrões institucionais de relacionamento entre a sociedade organizada e o Estado possibilitaram o surgimento de novos canais de natureza poliárquica, nos quais se destacam: o Orçamento Participativo e a criação dos Conselhos Municipais, esta última a partir da Constituição de 1988. Tais mecanismos possibilitaram não só aos movimentos sociais, mas também à sociedade organizada, uma forma de participação mais ampla, que alcançava, para além das negociações de bens públicos, as formulações de diretrizes para determinadas políticas públicas, bem como a interferência direta na alocação dos recursos municipais.

Em um país onde tradicionalmente se observa a hierarquização das relações sociais e a apropriação do público pelo privado, a criação destes espaços institucionalizados de interação revela-se fundamental para o fortalecimento da qualidade democrática e para construção de novos parâmetros que possibilitam a concepção de uma mudança na gramática política de até então.

A Constituição de 1988 é o marco histórico-político para entendermos a nova dinâmica da gestão municipal. A descentralização ocorrida no modelo federativo pós-constituição transferiu parte do poder decisório para instâncias menores, especialmente os municípios, que, agora autônomos, enfrentam o desafio de gerir com seus próprios orçamentos (*lato sensu*) políticas públicas setorizadas advindas das novas competências constitucionais.

Ressalte-se que o conceito de descentralização utilizado neste trabalho segue o entendimento de Marta Arretche (2000, p.16):

“Descentralização” aqui significa genericamente a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Assim, é indiferente se a descentralização da política sob análise toma a forma da estadualização e/ou da municipalização. A noção “local” estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir atribuições.

A descentralização como transferência de competências referente ao pacto federativo, instituído pelo artigo 18 da Constituição Federal de 1988¹, encontra na autonomia dos entes federados a discricionariedade necessária à atuação de suas novas atribuições.

Essa autonomia assume quatro contornos essenciais: i) autonomia política – eleição direta para os cargos dos Poderes Executivo e Legislativo; auto-organização através

¹ CRF/Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

da elaboração da própria lei de organização político-administrativa; impossibilidade de intervenção de outras esferas de governos, salvo em casos previstos na Constituição Federal; ii) autonomia administrativa – capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência; iii) autonomia financeira – capacidade de gerir e arrecadar seus próprios tributos; iv) autonomia legislativa – capacidade para legislar sobre os assuntos de sua competência, seja ela privativa, exclusiva ou concorrente².

Em relação à municipalização, um argumento muito utilizado para se contrapor ao modelo centralizado, vigente à época dos governos militares, seria a capacidade de a esfera de poder local permitir, por sua proximidade com o cidadão, um maior atendimento das demandas sociais e possibilitar o acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente propício ao exercício democrático.

Por outro lado, segundo Serra e Terra (2006), o aumento dos encargos sociais sob a responsabilidade dos municípios e a recente tendência de recentralização de receitas exclusivas da União juntamente com as imposições da Lei Responsabilidade Fiscal acabaram por dificultar a sustentabilidade financeira dos entes locais.

Santos, Costa e Andrade (2000) ampliam esta discussão trazendo, à tona, o critério de transferência de recursos dos fundos municipais, que privilegia os estados com maior número de municípios não levando em conta os que realmente precisam de complementação financeira às suas receitas próprias para equilibrar o orçamento.

Nesse aspecto, a colocação de Terra, Oliveira e Givisiez (2006) de que a maior parte dos municípios, por não apresentarem fontes de receitas próprias, depende quase que exclusivamente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios - FPM - reforça a tese do presente trabalho de que o repasse de parte do ICMS, permitido pela legislação estadual, atuará como importante incentivo para a adesão dos municípios na política de preservação do patrimônio cultural.

Dentro desse contexto, o tema acerca da gestão municipal e da democracia ganha novas dimensões quando se somam os recentes mecanismos de participação da sociedade organizada e os interesses que entram em conflito pelos recursos críticos, agora geridos pelos municípios. Em uma perspectiva normativa, os conselhos municipais se apresentam como uma das maiores mudanças institucionais da descentralização federativa,

[...] cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80. (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO E AZEVEDO, 2004, p. 12).

Assim, os conselhos municipais por poderem atuar em certos setores de ação governamental como saúde, educação, direitos da criança e do adolescente, patrimônio

² A competência exclusiva distingue-se da competência privativa segundo José Afonso da Silva (2010, p.480) da seguinte forma: "a diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável".

cultural, entre outros, com o poder para formular propostas de programas e políticas públicas, assim como para fiscalizar o setor ao qual está envolvido (CUNHA, 1997, p.96), acabam se tornando, em certa medida, uma das referências

[...] ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder (ANASTASIA; AZEVEDO, 2000, p.3).

Dentre as características observadas nos conselhos e que são importantes para o atendimento das expectativas sobre tais órgãos, pode-se citar “a sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas” (CUNHA, 1997, p. 96). Esses atributos sugerem maiores ou menores chances de êxito para a resposta ao desafio da democracia. Sob essa perspectiva, a participação e a representação são as variáveis em torno das quais as demais questões gravitam.

Conceitualmente, os conselhos municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local (GOHN, 2001, p.11; AVRITZER, 2006, p.39). Segundo Di Pietro (2004, p.428), órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”. Por conseguinte, os conselhos municipais, no que tange ao resultado de suas deliberações, fazem com que as vontades, os interesses agregados ou consensualizados dos participantes, inseridos na arena de discussão, passem a ser a vontade do próprio Estado.

Desse modo, se os conselhos gestores são órgãos públicos, estes são, como conceitua Bucci (2002, p.329), “órgãos públicos de natureza *sui generis*”, uma vez que, apesar de as atividades dos conselhos darem-se em um contexto sócio-político de descentralização, eles acabam inseridos em outro processo, o de desconcentração, por meio do qual há a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente. “As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros” (DI PIETRO, 2004, p.349).

Ainda assim, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) alertam para os riscos decorrentes deste processo sendo, o mais crítico, a possibilidade do conselho municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal.

Esse cenário sinaliza que a simples existência dos conselhos não garante a sua eficácia. A promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas no âmbito local não é conseqüência natural da implantação dos conselhos. É fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos.

Essas dificuldades se justificam, nas palavras de Teixeira (1999) referentes ao novo cenário democrático, pois “o coronelismo acaba se adaptando às novas estruturas gerenciais e às novas exigências democráticas, prevalecendo firme, sobrevivendo aos novos tempos políticos”. Ao longo do tempo as práticas políticas participativas na vida pública assumiram diversas matizes no processo de interlocução Estado-sociedade organizada, a partir dos comportamentos políticos que também oscilavam entre processos de cooptação e representação democrática.

Dessa forma, é importante atentar para os desafios encontrados na efetivação dos conselhos municipais, que passam por questões que se relacionam a sua concepção e forma de implantação. Em alguns casos, pode ocorrer por pressão do ministério público e/ou juizados especiais, em outros, pela própria sociedade organizada, pela mobilização do executivo local ou a combinação de ambos.

Porém, em grande parte dos casos, a implementação dos conselhos municipais se traduz por um engajamento instrumental, uma vez que para recebimento de determinados recursos públicos o poder executivo municipal se vê obrigado a criar tais órgãos.

Na tabela 1, referente ao último levantamento do IBGE (2001), relativo aos conselhos municipais existentes, percebe-se que as áreas de saúde, assistência social e educação são as que possuem o maior número de conselhos, pois além de serem objeto de políticas públicas que devem ter cobertura universal, fazem parte das políticas setoriais cuja descentralização para o nível de governo local é cada vez mais estimulada pelo próprio governo federal e para as quais o repasse de recursos, via fundo federal, pressupõe a criação de conselhos. Daí ser esperada a grande frequência desses nestes setores específicos.

Tabela 1. Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social, Educação, Meio Ambiente e Política Urbana - 2001

REGIÕES	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	CONSELHOS				
		Saúde	Assistência Social	Educação	Meio Ambiente	Política Urbana
Brasil	5.506	5.425 (98%)	5.036 (93%)	5.010 (73%)	1.176 (29%)	188 (6%)
Norte	449	434	396	399	51	5
Nordeste	1.787	1.771	1.601	1.650	161	24
Sudeste	1.666	1.631	1.516	1.503	542	61
Sul	1.159	1.150	1.091	1.608	337	85
Centro-Oeste	445	439	432	390	854	13

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001

A partir da constatação de que os repasses de recursos públicos federais são importantes para a criação/funcionamento dos conselhos municipais, surge uma tendência de estímulo a ações instrumentais, agora realizado via estados membros e municípios a partir dos repasses de parte do ICMS. Assim, alguns estados têm criado leis que instituem esta vinculação com destaque para as áreas de cultura e meio ambiente.

Segue-se a tabela abaixo em relação ao número de conselhos municipais de proteção do patrimônio cultural ou correlato no Brasil.

Tabela 2. Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselho Municipal de Patrimônio Cultural - 2006

REGIÕES	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	CONSELHOS DE PATRIMÔNIO
Brasil	5.564	741 (100%)
Norte	449	6 (0,8%)
Nordeste	1.793	24 (3,3%)
Sudeste	1.668	619 (83,5%)
<i>Minas Gerais</i>	853	517 (69,7%)
Sul	1.188	79 (10,7%)
Centro-Oeste	466	13 (1,7%)

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2006

As duas tabelas acima demonstram que a municipalização de determinadas políticas públicas, ou pelo menos a universalização dessa municipalização, não ocorre ao acaso. A grande abrangência da municipalização da política pública de proteção do patrimônio cultural via conselhos em Minas Gerais não é um caso específico, isolado no país, mas se trata de uma tendência que ocorre segundo as relações federativas no Brasil.

Os dados são bem claros nesse sentido, se há determinação legal para a criação e funcionamento de conselhos, a fim de se obter determinada verba, as chances de se encontrar conselhos que tratam do assunto é muito maior.

Os exemplos podem ser vistos acima. Conselhos que recebem verbas federais possuem um percentual notadamente superior de existência, como é o caso da saúde, assistência social e educação. Já no caso dos conselhos de política urbana, como não havia qualquer fundo vinculado a eles, o seu número é quase inexistente.

Devido ao uso do repasse de parte do ICMS vinculado a criação dos conselhos municipais para a política de proteção do patrimônio cultural, Minas Gerais é o único estado membro que se destaca no cenário nacional no número de conselhos criados.

Portanto, para se compreender a municipalização da política de patrimônio cultural em Minas Gerais, é necessário compreender, pelo menos de forma básica, os

traços principais do ICMS na Constituição e na legislação brasileira. Esse será o tema da próxima seção.

O ICMS na Constituição Federal e a legislação mineira acerca do imposto

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata do *Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação* (ICMS), sob dois aspectos:

[...] a Constituição Federal acolhe as duas modalidades de competência: a) tributária (faculdade de instituir tributos) e a financeira (direito de participar do produto da arrecadação dos tributos). Ambas ocupam a mesma hierarquia, é dizer, geram o mesmo tipo de direito às pessoas políticas que as possuem: o direito de obter fundos, seja por arrecadação própria, seja mediante participação no produto da arrecadação alheia (CARAZZA, 2008, p. 565-566).

No seu art. 155, II, a Constituição tratou da competência tributária dos estados para instituir o ICMS, *in verbis*:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

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

O dispositivo legal é claro em relação a quais entes federativos são competentes para instituição do ICMS: os estados membros e o Distrito Federal. Apenas eles possuem a autonomia legislativa para disciplinar sobre este imposto, contudo, com as limitações e obrigatoriedades a eles impostos pela própria Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 87 de 1996, também conhecida como Lei Kandir, que trata das diretrizes gerais do ICMS. Dentre as várias obrigatoriedades impostas pela Constituição destaca-se a do repasse de parte da arrecadação tributária do ICMS recolhido pelos estados membros aos municípios, colocada aqui como competência financeira. A redação do art. 158 da Constituição assim estabelece:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e

intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Dessa forma, pode-se concluir que a legislação constitucional determina que a participação dos municípios no repasse da arrecadação do produto do ICMS será de 25%. A alocação desses 25% será realizada da seguinte forma: três quartos, no mínimo, devem obrigatoriamente seguir o que estabelece o inciso I, do parágrafo único do art. 158 da CF, ou seja, respeitar o Valor Adicionado Fiscal (VAF). Caso a lei estadual não mencione como deverá ser alocado o restante do montante de 25% da arrecadação, este será obrigatoriamente repassado na sua totalidade, conforme estabelece o inciso I, do parágrafo único do art. 158 da CF. Todavia, a lei estadual poderá alocar um quarto do repasse, segundo outros critérios que não o VAF, mas reiterar-se que apenas se estiver estipulado na Lei estadual relativa ao ICMS.

Em resumo, até, três quartos, no mínimo, do produto da arrecadação do ICMS serão necessariamente repartidos de acordo com o estatuído no predo art. 158, parágrafo único, I, (que atendendo ao comando do art. 161, I, da CF, foi explicitado pelo art. 3º, §§ 1º e 2º, lei complementar 63/1990).

O restante (até um quarto do produto da arrecadação deste mesmo tributo) será distribuído aos Municípios, nos termos da lei do Estado, onde ocorreu o *fato impositivo* (art. 158, parágrafo único, II, da CF), sem, porém, é claro ferir a *isonomia* que deve nortear o tratamento a eles dispensado.

Graças a este percentual previsto no inciso II, todos os Municípios localizados no território do Estado acabam de algum modo partilhando o produto da arrecadação do ICMS. **Não fosse assim, pequenos Municípios, onde são realizadas poucas operações ou prestações tributadas por meio de ICMS, ficariam à margem do progresso do Estado e sentiriam inclinados a encetar verdadeiras guerras fiscais dentro da região onde se localizam,** o que a Carta Magna absolutamente não permita (CARAZZA, 2008, p. 569) [destaque nosso].

Em Minas Gerais, na gestão do então governador Eduardo Azeredo, publicou-

se a Lei Estadual nº 12.040 de 1995, que também ficou conhecida como a *Lei Robin Hood*, que se utilizou da prerrogativa Constitucional e modificou a alocação do produto do ICMS possível para outras áreas como o ICMS Cultural, relativo a ações de proteção do patrimônio cultural e o ICMS ecológico, relativo a ações de proteção e conservação do meio ambiente.

No ano de 2009, foi promulgada a Lei Estadual nº 18.030, que ampliou para outras áreas temáticas a alocação do repasse do produto do ICMS para os municípios, tais como: turismo, esporte, sede de estabelecimentos presidiários, recursos hídricos e o chamado ICMS solidário. O quadro abaixo, retirado da Lei nº 18.030, demonstra como estão distribuídos os valores do repasse do ICMS com os percentuais e artigos de leis a eles referentes:

Tabela 3. Do Anexo I, referente ao art. 1º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, com os critérios de distribuição e percentuais do repasse do ICMS para os Municípios segundo os exercícios fiscais

CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO	PERCENTUAIS/EXERCÍCIO		
	2009	2010	A PARTIR DE 2011
VAF (art. 1º, I)	79,68	79,68	75,00
Área geográfica (art. 1º, II)	1,00	1,00	1,00
População (art. 1º, III)	2,71	2,71	2,70
População dos 50 Municípios mais populosos (art. 1º, IV)	2,00	2,00	2,00
Educação (art. 1º, V)	2,00	2,00	2,00
Produção de alimentos (art. 1º, VI)	1,00	1,00	1,00
Patrimônio cultural (art. 1º, VII)	1,00	1,00	1,00
Meio ambiente (art. 1º, VIII)	1,00	1,00	1,10
Saúde (art. 1º, IX)	2,00	2,00	2,00
Receita própria (art. 1º, X)	2,00	2,00	1,90
Cota mínima (art. 1º, XI)	5,50	5,50	5,50
Municípios mineradores (art. 1º, XII)	0,11	0,11	0,01
Recursos hídricos (art. 1º, XIII)	0,00	0,00	0,25
Municípios sede de estabelecimentos penitenciários (art. 1º, XIV)	0,00	0,00	0,10
Esportes (art. 1º, XV)	0,00	0,00	0,10
Turismo (art. 1º, XVI)	0,00	0,00	0,10
ICMS solidário (art. 1º, XVII)	0,00	0,00	4,14
Mínimo "per capita" (art. 1º, XVIII)	0,00	0,00	0,10
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Anexo I da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009

Durante o 1º Fórum de Mestres e Conselheiros, observaram-se dois movimentos de grande importância através das discussões. O primeiro pleiteava que dentre os critérios para pontuação fosse incluída a criação do fundo de patrimônio. Essa demanda partiu de vários conselheiros, atores sociais e funcionários responsáveis pela concretização da política de preservação do patrimônio cultural nos municípios. O argumento era que o recurso do repasse do ICMS cultural acabava por integrar o caixa geral da prefeitura, impossibilitando assim maior autonomia dos conselhos de patrimônio para

gerir a política de proteção e conservação e das secretárias/departamentos executivos de executar as diretrizes estabelecidas pelos conselheiros. Essa demanda, levantada no Fórum e incorporada à Lei do ICMS de Minas Gerais, em seu anexo II, pode ser considerada um ganho dos participantes e dos movimentos preservacionistas.

Outra demanda levantada foi o aumento do índice de repasse do ICMS cultural de 1%, para 1,5%. Entretanto, na discussão do projeto de Lei nº 23 de 2003, que culminou com a atual legislação estadual sobre o repasse do ICMS para os municípios, o governo e os parlamentares parecem ter optado pela tendência já citada de municipalizar outras políticas, ao invés de fortalecer, via ICMS, as já existentes, como se pode observar na tabela 3.

O programa de proteção ao patrimônio cultural realizado pelo estado de Minas Gerais se tornou referência de estudo e implementação de como pode funcionar a relação federativa entre estado e municípios, via repasse de parte do ICMS. Os estudos decorrentes de tal programa apontam para duas correntes de pensamento distintas. Uma prioriza o que será denominada da teoria da “diminuição da autonomia municipal”. A segunda centraliza a questão no problema da ação coletiva, aqui denominada a teoria da “coordenação de políticas públicas”. Ambas serão aprofundadas nas duas seções subsequentes.

Diminuição da autonomia municipal

Em primeiro lugar não se pode negar a *eficácia* da política de patrimônio na forma descentralizada via conselhos municipais em Minas Gerais, afinal quantitativamente os números demonstram que através do ICMS cultural, grande parte dos municípios aderiu ao programa.

Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos [...]. Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados (ARRETCHE, 1998, p.34)

Todavia, tal política não está imune a críticas, uma vez que se utilizando o conceito de *efetividade* de Marta Arretche (1998, p.31-32) tem-se:

Por avaliação de *efetividade*, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (...). É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão *causalmente* relacionados àquela política

particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.

Nesse sentido, pode-se questionar exatamente o objetivo que o programa buscou implementar: uma gestão democrática local dos bens culturais ou o termo conhecido como a municipalização da política de proteção do patrimônio cultural.

Tarcisio Botelho, sob a ótica da teoria bourdiana, em instigante artigo sobre a questão intitulado *Patrimônio Cultural e Gestão das Cidades: uma Análise da Lei do ICMS Cultural de Minas Gerais*, informa que o estado de Minas Gerais, através do IEPHA, pelo repasse tributário do ICMS cultural e das conformações que cada município deve fazer em sua política para conseguir mais pontos, acaba por criar dentro do campo cultural uma enorme luta entre os próprios municípios que se desligam do que lhe é próprio, enquanto se esforçam para amoldar sua política ao que é o conceito de patrimônio cultural do IEPHA.

Dessa forma, haveria não pelos meios tradicionais, mas pelo próprio afã de controlar a política e torná-la eficaz, um cooptação via poder ideológico ou simbólico dos conselhos que passam a se transformar numa estrutura burocrática formal, a fim de encaixar sua política com as determinações do IEPHA, que passa a ser o mediador simbólico do *dever ser* da política de proteção ao patrimônio.

As deliberações normativas que regulamentam a forma de pontuação dos municípios vêm sofrendo alterações para contemplar aspectos constitutivos do patrimônio cultural que transcendam o tombamento e, com isso, atinjam o chamado “patrimônio imaterial”. Entretanto, o que ainda vigora nas práticas patrimoniais adotadas pelos municípios é a ênfase no tombamento. Com isso, quero afirmar que a atuação do IEPHA/MG com relação ao ICMS Patrimônio Cultural tem favorecido o reforço a formas mais tradicionais de preservação ao patrimônio no Brasil, com poucos avanços para práticas mais renovadas de construção da memória local (BOTELHO, 2006, p.487).

Tal percepção é colocada pelo autor citando o poder simbólico do Estado em tornar legítima a sua nomeação de patrimônio e, por consequência, a política de proteção do patrimônio, como posição oficial.

Assim, todas as estratégias simbólicas por meio das quais os agentes procuram impor a sua visão das divisões do mundo social e da sua posição nesse mundo podem situar-se entre dois extremos: o insulto, *idios logos*, pelo qual um simples particular tenta impor o seu ponto de vista correndo o risco da reciprocidade; a *nomeação oficial*, acto de imposição simbólica que tem a seu favor toda força do coletivo, do consenso, do senso comum, porque ela é operada por um mandatário do Estado, detentor do *monopólio da violência simbólica legítima* (BOURDIEU, 2005, p.146).

Essa interferência se torna visível quando se percebe que, no próprio sítio do IEPHA na internet, existem modelos de leis para que as prefeituras possam utilizar em suas próprias legislações de proteção do patrimônio cultural, a saber: *i*) em suas leis do fundo de patrimônio cultural; *ii*) em suas leis de instalação do conselho municipal de patrimônio; *iii*) inclusive até mesmo como modelo para o regimento interno do conselho. Logo, essa “política de cartilha” acaba reforçando a ideia de que os agentes do patrimônio cultural da prefeitura podem se tornar uma estrutura burocrática formal, com a função de preencher os critérios de pontuação estabelecidos pelo IEPHA para obter a maior fatia tributária possível referente ao ICMS cultural.

Assim, ao invés da participação da sociedade local para elaborar e discutir a implementação da política de patrimônio, o ICMS cultural e as determinações do IEPHA pelo seu conselho curador fazem com que, em grandes números de casos, as instituições de proteção e conservação se realizem de forma mecânica, não reflexiva, com os assessores das câmaras ou das prefeituras buscando na internet o modelo de lei pré-concebido pelo estado de Minas Gerais, que além de definir o conceito de patrimônio, indica como deve ser o funcionamento do conselho, sem prévia discussão da política com a sociedade interessada.

Esse é o tipo de dominação colocada por Bourdieu (2004, p.23-24):

Nessas condições, é importante, em seguida, para a reflexão prática, o que comanda os pontos de vista, o que comanda as intervenções científicas, os lugares de publicação, os temas que escolhemos, os objetos pelo quais nos interessamos etc. é a estrutura das relações objetivas entre os diferentes agentes que são [...] os princípios do campo. É a *estrutura das relações objetivas* entre os agentes que determina o que eles podem e não podem fazer. Ou, mais precisamente, é a posição que eles ocupam nessa estrutura que determina ou orienta, pelo menos negativamente, suas tomadas de posição. Isso significa que só compreendemos, verdadeiramente, o que diz ou faz um agente engajado num campo [...] se estamos em condições de nos referirmos à posição que ele ocupa nesse campo, se sabemos “de onde ele fala” [...]. Em outras palavras, os agentes (indivíduos ou instituições) caracterizados pelo volume de seu capital determinam a estrutura do campo em proporção ao seu peso, que depende do peso de todos outros agentes, isto é, de todo o espaço.

Por isso, para conseguir parte do ICMS, os municípios devem corresponder a um enorme número de determinações normativas do estado, precisam preencher um grande número de formulários com os dados que serão pontuados. Nos departamentos de proteção ao patrimônio cultural dos municípios, a época de entregas do processo ao IEPHA é um momento dramático, em que todas as atividades se focam nos papéis e determinações do IEPHA.

Resumindo, a política de Patrimônio do estado de Minas Gerais sofre algumas

críticas principalmente em função do modelo adotado que praticamente padroniza o modo de funcionamento dos conselhos municipais e as formas de atuação. Ao disponibilizar modelos de regimentos, legislações e estabelecer pontuações para medição da performance das políticas de patrimônio locais, o IEPHA promoveria um desvirtuamento da política de descentralização que transfere ao município a autonomia para atendimento as suas demandas com capacidade de observância de suas peculiaridades. Neste modelo padrão, ocorreria não só o não atendimento às características locais, mas a potencialização do desenvolvimento de uma política menos participativa.

Por outro lado, outros pontos positivos do programa podem ser levantados. Seus defensores assentam seus argumentos no fato de que a política de municipalização da proteção do patrimônio cultural logrou suplantar um dos mais árduos obstáculos estudados nas Ciências Sociais, a lógica da ação coletiva, que será tema da próxima seção.

Coordenação de Políticas Públicas

Esta seção busca trabalhar a relação dos indivíduos em ações coletivas e tenta responder à questão que se refere ao porquê de ser tão intrincada a tarefa de mobilização dos indivíduos em grupos, mesmo quando o interesse individual coincide com o interesse comum do grupo; ou seja, trata-se aqui de identificar os mecanismos de indução à participação e os fatores inibidores que afastam grande parte dos indivíduos das ações coletivas.

Uma das principais teorias que demonstram a dificuldade da ação coletiva é conhecida como o Teorema de Coase, que aborda as dificuldades por via dos custos de transação e a sua solução pela forma contratualista.

Em relação aos custos de transação, ou externalidades, Ronald Harry Coase, em texto seminal *The Problem of Social Cost*, busca estudar as ações que causam efeitos danosos para outros indivíduos. Segundo o autor, a maioria dos estudos nessa direção busca estabelecer que se a ação de um indivíduo A cause dano a B, A deve ressarcir a B, ou deve-se gerar custos (como impostos) para que A não se sinta motivado a agir de modo a prejudicar B. Entretanto, essa é uma abordagem errônea, uma vez que as transações não são unilaterais, mas recíprocas, o que significa dizer que, ao fim e ao cabo o que se decide é se será permitido que A cause dano a B, ou B cause dano a A, buscando qual seja o menor dano.

Segundo Coase, em uma operação sem custos de transação, A e B acabariam por barganhar voluntariamente, chegando a uma solução ótima. Essa, contudo, é uma situação irrealista. Para o autor, o problema se encontra nos custos de transação que podem até levar a inação.

In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations

leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without cost (COASE, 1960, p.7).

Ainda para Coase, a firma é uma alternativa de organizar a produção para transmutar as transações de mercado em transações administrativas. Nessa perspectiva, o Estado segundo a teoria de Coase, seria uma super firma capaz de influenciar os fatores de produção através de medidas administrativas. O governo, em última análise, possui recursos (como a polícia e a lei) que lhe permitem regular o mercado.

O governo com todo esse poder nem sempre é capaz de diminuir os custos de transação e tornar o sistema político mais eficiente. Por outro lado, há casos em que o governo, com seu poder regulatório, é capaz de diminuir em muito os custos de transação. Um exemplo clássico em que os custos de transação são altíssimos é o das ações sobre direitos difusos, em que a lógica da inação dos grupos latentes de Olson (1999) se torna muito clara. Por exemplo, uma comunidade que está sendo prejudicada por uma fábrica que está poluindo o ar; ou o caso de uma construtora que deseja construir um prédio onde se situa uma importante praça da cidade, “a large number of people are involved and in which therefore the costs of handling the problem through the market or the firm may be high” (COASE, 1960, p.9).

Outra maneira pela qual o governo pode diminuir os custos de transação é aquela em que a lei defina de forma clara os direitos de cada parte do processo e que os resultados das ações legais sejam previsíveis. Assim, se as relações entre os indivíduos são intermediadas por leis impessoais e isonômicas, os custos de transação podem ser diminuídos e os resultados maximizados.

Mancur Olson, por seu turno, observa o problema de forma diferente. Em sua clássica obra *A Lógica da Ação Coletiva*, ele parte do pressuposto de que nas sociedades modernas muitas ações ligadas aos indivíduos não são realizadas de forma singular, mas de forma coletiva, pois existem determinados interesses que só podem ou são mais eficazmente alcançados através de ações coletivas, como por exemplo, a luta por salários mais altos, subsídios agrícolas, benfeitorias públicas: como um posto de saúde, uma escola, entre outros tantos.

Por isso, apesar de serem várias as formas agregativas de ação coletiva, o autor destaca as organizações, visto que estas possuem uma característica comum que é a de representar os interesses de seus associados, pois “um propósito que de fato é característico da maioria das organizações, e com certeza de praticamente todas as organizações com um importante aspecto econômico, é a promoção dos interesses de seus membros” (OLSON, 1999, p.18).

Para ele, é ponto pacífico que muito mais do que uma idéia de pertencimento,

a agregação em organizações possui um aspecto instrumental de ganho e satisfação de interesse individual dos membros. O que caracteriza, portanto, os afiliados, é a existência de um interesse em comum e as vantagens que todos querem ver defendidas e obtidas.

Em face disso, a função dos sindicatos dos trabalhadores e patronais, das cooperativas, das associações profissionais, seria a promoção do interesse de seus membros. Nesse sentido, até mesmo o Estado deveria ser uma organização que promovesse “os interesses comuns de seus cidadãos” (OLSON, 1999, p.19).

É importante observar que os interesses comuns possuem, como ressaltado, um caráter agregativo, ou seja, esse é um resultado de interesses individuais que se ajustam. Não existe aqui a idéia de bem comum, em seu aspecto cívico, acima das individualidades. Para Olson, não existe grupo se por trás de sua organização não existirem interesses.

Isso acontece porque este “mercado competitivo” é o mercado capitalista onde as atividades econômicas são civilizadas, ou seja, o desempenho das organizações dentro da sociedade é regulado por uma ação racional e previsível. Assim, a ação individual busca maximizar seus interesses com o mínimo de custos.

Para Elster (1994), as ações individuais passam por dois filtros. O primeiro está relacionado ao aspecto estrutural. Em função das circunstâncias conjuga todos os tipos de coerções a que o indivíduo se defronta que podem ser de natureza física, econômica, legal e psicológica, formando um conjunto de oportunidades. O segundo funciona em decorrência deste conjunto de oportunidades, pela busca dentre quais das oportunidades levarão o indivíduo ao resultado mais satisfatório. Assim, a racionalidade como instrumento metodológico não considera a motivação do indivíduo na busca de objetivos, mas a escolha em si e os meios utilizados para efetivá-la.

Nesse caso, o ICMS cultural de Minas Gerais funcionaria como o elemento impulsionador do desenvolvimento da política de patrimônio do estado, a qual os municípios precisam se enquadrar para que possam fazer jus ao recebimento dos recursos.

Mancur Olson, no trabalho *Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor* (1996:04), define da seguinte forma a teoria de Coase,

The literature growing out of the Coase theorem similarly suggests that even when there are externalities, bargaining among those involved can generate socially efficient outcomes. As long as transactions costs are not too high, voluntary bargaining internalizes externalities, so there is a Pareto-efficient outcome whatever the initial distribution of legal rights among the parties (OLSON, 1996, p.4).

No mesmo texto, ao buscar a resposta dos motivos que levariam uma nação a prosperidade e outras não, Olson realiza uma crítica a essa teoria e a todas outras correlatas que levam em conta unicamente incentivos à maximização individual via contrato.

Para Olson, é a “estrutura de incentivos” colocada à disposição de uma sociedade que possibilita a construção de sua riqueza, incluem-se aí os incentivos de

caráter individual. Dentre as muitas evidências dessa teoria está a de que existe uma evidente conexão entre “better economic policies and institutions and better economic performance” (OLSON, 1996, p.22).

O pressuposto da crítica é a de que os indivíduos não possuem uma capacidade específica: a de coordenar ações para atingirem grandes somas. Isso significa dizer que uma nação será mais próspera quanto mais a sua “estrutura de incentivos” contemplar a lógica da cooperação das ações coordenadas dos milhões de habitantes. As instituições, nesse caso, se apresentam com a responsabilidade fundamental de coordenadores da vasta gama de especialidades representada por cada indivíduo. “The intricate social cooperation that emerges when there is a sophisticated array of markets requires far better institutions and economic policies than most countries have. The effective correction of market failures is even more difficult” (OLSON, 1996, p.22).

Apesar de Coase acreditar que o Estado possua o poder de diminuir os custos de transação, a variável de coordenação não é por ele colocada. A barganha não necessita de um terceiro elemento, como aponta Olson.

Nesse passo, o governo de Minas Gerais conseguiu de fato coordenar e regular a política de patrimônio em todo o estado através de um instrumento fiscal. E quais seriam os possíveis benefícios dessa política? Primeiramente, nota-se que a regulação estabelece as regras gerais do jogo político, o que facilita a fiscalização em todo o estado, pois o problema de um município pode ser igual ao de muitos outros. Outro ponto positivo é que as melhorias da política também são geradas de forma incremental, quando os próprios conselhos municipais acabam por influenciar o estado e suas tomadas de decisão.

Conclusão

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, novos arranjos institucionais se fizeram presentes no federalismo brasileiro.

Além da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, os municípios foram elevados ao *status* de entes federativos, com todas as autonomias atribuídas a estes pela Constituição.

Dentre essas autonomias, encontra-se a autonomia econômica, que trata da competência dos entes federativos de instituírem seus próprios tributos segundo as diretrizes constitucionais (competência tributária). Junto a esta, por uma questão de isonomia, encontra-se a competência financeira, que trata do direito ao repasse de parte de tributos instituídos por outros entes federativos. Isso ocorre no caso do ICMS, no qual o estado membro deve repassar 25% do produto de sua arrecadação para os municípios. Deste montante $\frac{1}{4}$ poderá ser alocado segundo especificado em lei estadual.

Em Minas Gerais, a Lei nº 18.030 de 2009, ou a Lei do ICMS, também

conhecida como a Lei Hobin Hood, estabeleceu critérios estaduais para o repasse do ICMS, dentre eles, o chamado ICMS cultural, que aloca parte do repasse segundo as atuações dos municípios em ações de proteção e conservação do patrimônio cultural.

O ICMS cultural foi o principal responsável pelo grande número de conselhos de patrimônio existente em Minas Gerais. De fato, o número de conselhos e municípios que participam do programa do estado, via ICMS cultural, e que, portanto, possuem uma política de patrimônio é o maior dentre todos os estados-membros da federação brasileira.

Mas esse crescimento de número de conselhos a partir de um incentivo monetário não é uma experiência exclusiva de Minas Gerais. Trata-se de uma tendência de coordenação e regulação de políticas públicas pelos instrumentos fornecidos através do pacto federativo brasileiro. O mesmo fenômeno pode ser visto na relação entre a esfera federal e local, com a criação de um espantoso número de conselhos (saúde, assistência social, criança e adolescente e educação) oriundos do repasse de verbas de fundos federais.

Alguns reflexos dessa municipalização coordenada devem ser postos em perspectiva. Um deles trata da dimensão da autonomia dos entes federativos locais, os municípios. No caso em estudo, a política de proteção do patrimônio cultural representado pelo estado de Minas Gerais e pelo IEPHA, por deter recursos críticos no processo de repasse do produto do ICMS cultural, acabam por se tornar os intermediários simbólicos de como deve ser a política municipal de proteção do patrimônio cultural. Essa dominação se concretiza pelos vários modelos de lei que o IEPHA coloca à disposição das prefeituras em seu sítio da internet, tais como os que tratam desde a política de proteção cultural municipal, indo ao regimento interno do conselho, chegando até ao modelo de lei de instituição do fundo municipal de patrimônio.

Porém, sem dúvida, o recurso de maior alcance do IEPHA é a sua competência em instituir os critérios de pontuação para o repasse do ICMS cultural. Critérios estes que acabam por privilegiar as formas mais tradicionais de preservação, mais especificamente, o tombamento. Assim, apesar do discurso de que a proteção do patrimônio deveria atuar como um instrumento inserido de forma mais global no planejamento urbano da cidade, como intencionou o Estatuto da Cidade, isto parece não estar inserido na prática, segundo a teoria da diminuição da autonomia municipal.

Por outro lado, sem uma padronização, como o Estado poderia observar ou ampliar determinada política pública? Apesar de, à primeira vista, as respostas dos municípios e a ação do estado de Minas Gerais pareçam movimentos estritamente instrumentais, a questão de introduzir o patrimônio cultural na Lei do ICMS, enquanto outros estados membros da federação não o fizeram, mostra uma decisão normativa para com o tema.

Afinal, qual seria o destino do patrimônio cultural em toda Minas Gerais se não fosse o instrumento do ICMS cultural para trazer coordenação a essa política?

Outro ponto relevante que se deve destacar, é que, apesar de as diretrizes gerais serem da competência do IEPHA, isso não impede que as prefeituras possam inovar,

pois, quem executa a política possui uma área de discricionariedade de ação.

Além disso, com a política coordenada, a regulação e controle se tornam mais eficientes, pois o problema de um município pode ser o de vários, possibilitando assim ganhos incrementais, como ocorreu com a decisão de inserir como critério de pontuação a instalação do Fundo Municipal do Patrimônio.

Outros ganhos durante o processo já foram citados, como a criação da Promotoria especializada no tema, as *expertise* da burocracia local voltada para o patrimônio, cursos técnicos, de pós-graduação, fóruns e eventos para discutir o tema e troca de informações.

Portanto, não há como negar a importância da estrutura de incentivos seletivos para produzir uma política mais abrangente e consistente. Porém, ao mesmo tempo deve-se levar em conta a crítica em relação à diminuição de autonomia e engessamento de alguns aspectos mais globais do alcance que a política de patrimônio cultural poderia ter. Dessa forma, os ganhos incrementais podem ser cada vez mais reflexivos.

Referências

ARRECTHE, Marta T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Renavan, São Paulo. 304p. 2000

AVRITZER, Leonardo. *Reforma política e participação no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 35-43.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas e Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2., nov. 26, PUC/São Paulo. p. 2000.

BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio Cultural e Gestão das Cidades: Uma Análise da Lei do Icms Cultural de Minas Gerais. *Habitus*, Goiânia, v. 4, n.1, p. 471-492, jan./jun.2006.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BOURDIEU, P. *Os Usos Sociais da Ciência*. São Paulo: Unesp, 2004.

BRAGA, T. M.; SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. In: PIQUET, R.; SERRA, R. V. *Petróleo e Região no Brasil: O Desafio da Abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322-341.

CALDERÓN, A. I. Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D. B. *Conselhos Municipais e Controle Social da Educação*. São Paulo: Xamã. 2008.

CARRAZZA, Roque Pinto. *ICMS*. 12 ed. São Paulo. Malheiros, 2008.

COASE, Ronald H. *The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics*. October 1960. Disponível em: <www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf>. Acesso em: 2014.

CUNHA, Flávio Saliba. Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte. *Varia Historia*, Belo Horizonte, n. 18, p. 83-98, set. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ELSTER, J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GECD. Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa. *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, São Paulo, 1999.

GOHN, Maria Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. *São Paulo: Informativo CEPAM*, v.1, n.3, p. 07-17, 2001.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 2014.

LESBAUPIN, I. *Poder Local x Exclusão Social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MINAS GERAIS. *Lei n. 12.040*. Dispõem sobre o repasse da arrecadação do produto do ICMS para os municípios. 1995.

MINAS GERAIS. *Lei n. 18.030*. Dispõem sobre o repasse da arrecadação do produto do ICMS para os municípios. 2009

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

NUNES, E. Gestão Municipal e Equidade: Reflexões a partir de duas cidades de porte médio. *Caderno CEDEC*, n.23, 1991.

O INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. IEPHA/MG. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br>>. Acesso: 2014.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OLSON, Mancur. Distinguished on lecture economics in government big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor. *Journal of Economic Perspectives*, v.10, n. 2, p.3-24, 1996.

PIQUET, R.; SERRA, R. V. *Petróleo e Região no Brasil: O Desafio da Abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTOS JUNIOR, O.A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Orgs). *Governança democrática e poder local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S. ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In: NEMESIS. Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/thomp7.pdf>> Acesso em: 12 out. 2006.

SANTOS, Boa Ventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o Cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa, (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83.

SCHWARTZMAN, S. Representação e Cooptação política no Brasil. *Revista dados*, Rio de Janeiro, v.7, 1970.

SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 275-307.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 928.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L.; GIVISIEZ, G. H. N. *Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população?* Disponível em <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>. Acesso em: 5 set. 2007.

Artigo recebido em: 18 nov. 2013
Aceito para publicação em: 02 abr. 2014