

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Mateus Espescht Fassarella

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: Um estudo da descentralização da política
de proteção ao patrimônio cultural, promovida pelo ICMS Patrimônio Cultural, em
Minas Gerais

Belo Horizonte

2020

Mateus Espescht Fassarella

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: Um estudo da descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural, promovida pelo ICMS Patrimônio Cultural, em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2020

F249d Fassarella, Mateus Espescht.
Descentralização e autonomia [manuscrito] : um estudo da descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural, promovida pelo ICMS Patrimônio Cultural, em Minas Gerais / Mateus Espescht Fassarella. – 2021.
[11], 100 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Isabela Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 109-111

1. ICMS Patrimônio Cultural – Minas Gerais. 2. Descentralização administrativa – Minas Gerais. 3. Descentralização fiscal. 4. Município – Autonomia. I. Biondini, Isabela Virgínia Freire. II. Título.

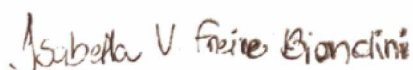
CDU 719(815.1)

Mateus Espeschit Fassarella

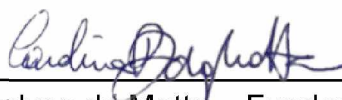
DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: Um estudo da descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural, promovida pelo ICMS Patrimônio Cultural, em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

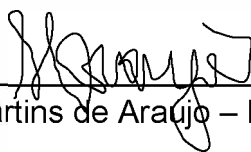
Aprovada na Banca Examinadora



Isabella Virgínia Freire Biondini – Fundação João Pinheiro



Carolina Portugal Gonçalves da Motta – Fundação João Pinheiro



Maria Marta Martins de Araújo – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de janeiro de 2021

RESUMO

Processos de descentralização sempre resultam em maior autonomia para os governos deles destinatários? De forma a contribuir com a discussão suscitada pela pergunta apresentada, buscou-se nesta pesquisa a realização de um estudo que teve como foco a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural no estado de Minas Gerais. Tal processo teve como ponto de partida a criação de um critério de repartição da parcela do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) que pertence aos municípios, denominado ICMS Patrimônio Cultural, em 1995. Segundo Teoria Sequencial da Descentralização, construída por Falleti (2010), há três dimensões das relações intergovernamentais passíveis de serem afetadas por processos de descentralização, quais sejam, a política, a fiscal e a administrativa, e que a ordem e a temporalidade em que essas dimensões são afetadas são cruciais para se inferir acerca do impacto do processo no nível de autonomia conferido ao seu destinatário. De acordo com Arretche (2012), o federalismo brasileiro, tendo como base a CF/88, teria dotado os níveis centrais de governo de condições para que estes influenciassem de maneira significativa a tomada de decisão dos níveis inferiores a ele. Ambas construções teóricas foram utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa, que se desenhou em torno da identificação das dimensões das relações intergovernamentais afetadas pelo ICMS Patrimônio Cultural, bem como por políticas e ações anteriores a ele, tais como a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal. Foi inserida na análise, também, a distinção conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*. Conclui-se que o ciclo de descentralização implementado no Brasil no contexto pós-desenvolvimentista teve importante contribuição no sentido de conferir maior autonomia e poder aos níveis inferiores de governo. Como contribuição específica do ICMS Patrimônio Cultural e dos processos de descentralização dele decorrentes, destaca-se a redistribuição dos recursos em prol dos municípios menores e a descentralização administrativa cujos incentivos são definidos de maneira centralizada.

Palavras-chave: Descentralização, Autonomia, Patrimônio Cultural, ICMS.

ABSTRACT

Do decentralization processes always result in greater autonomy for their recipient governments? In order to contribute to the discussion raised by the question presented, this study sought to conduct a study that focused on the decentralization of the cultural heritage protection policy in the state of Minas Gerais. This process had as its starting point the creation of a criterion for the distribution of the portion of the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS) and the Tax on Industrialized Products (IPI) that belongs to the municipalities, called ICMS Patrimônio Cultural, in 1995. According to the Sequential Theory of Decentralization, built by Falleti (2010), there are three dimensions of intergovernmental relations that can be affected by decentralization processes, namely, political, fiscal and administrative, and that the order and temporality in which these dimensions are affected are crucial to infer the impact of the process on the level of autonomy conferred on its recipient. According to Arretche (2012), Brazilian federalism, based on CF/88, would have provided the central levels of government with conditions for them to significantly influence decision-making at levels below it. Both theoretical constructions were used for the development of the research, which was designed around the identification of the dimensions of the intergovernmental relations affected by the ICMS Cultural Heritage, as well as by policies and actions prior to it, such as the re-democratization and the promulgation of the Federal Constitution. The conceptual distinction between policy making and policy decision-making was also included in the analysis. It is concluded that the decentralization cycle implemented in Brazil in the post-developmental context had an important contribution towards giving greater autonomy and power to the lower levels of government. As a specific contribution of the ICMS Cultural Heritage and the resulting decentralization processes, stands out the redistribution of resources in favor of the smaller municipalities and the administrative decentralization whose incentives are centrally defined.

Keywords: Decentralization, Autonomy, Cultural Heritage, ICMS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMM	Associação Mineira de Municípios
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNM	Confederação Nacional de Municípios
Conep/MG	Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais
EC	Emenda Constitucional
Finbra	Finanças Municipais
FJP	Fundação João Pinheiro
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPE	Fundo de Participação do Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Iepha/MG	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
VAF	Valor Agregado Fiscal

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de municípios que pontuaram no critério ICMS Patrimônio Cultural e que desenvolveram política municipal nesta pasta, por ano de exercício - 1996 a 2021 – Minas Gerais.....	62
Gráfico 2 - Evolução do gasto dos municípios mineiros, em valores reais de 2019, com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arquelógico”, entre os anos de 2004 e 2019 – Minas Gerais	64
Gráfico 3 - Evolução do gasto dos governos municipais mineiros e do Governo de Minas Gerais, em valores reais de 2019, com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arquelógico”, entre os anos de 2004 e 2019.....	66
Gráfico 4 - Somatório dos tombamentos municipais em Minas Gerais, por ano de exercício do ICMS Patrimônio Cultural – 1996 a 2021 – Minas Gerais.....	68
Gráfico 5 - Somatório dos registros municipais em Minas Gerais, por ano de exercício do ICMS Patrimônio Cultural – 2011 a 2021	69
Gráfico 6 - Evolução do valor real (2019) repassado aos municípios de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, de 2002 a 2019 – Minas Gerais	74
Gráfico 7 - Evolução do valor real (2019) repassado aos municípios por ponto obtido no critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais	76
Gráfico 8 - Curva de Lorenz da distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação, segundo critérios VAF e ICMS Patrimônio Cultural, entre os municípios mineiros – 2002 – 2019 - Minas Gerais.....	78
Gráfico 9 - Curva de Lorenz da distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação, segundo critérios VAF e ICMS Patrimônio Cultural, entre os municípios mineiros, considerando as suas respectivas populações – Minas Gerais 2002-2019	79
Gráfico 10 - Evolução da participação relativa dos municípios, por porte populacional, nos repasses do ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais	82
Gráfico 11 - Evolução do valor per capita real (2019) repassado aos municípios, por porte populacional, de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais	84

Gráfico 12 - Evolução da participação relativa dos municípios nos repasses do critério VAF, por porte populacional, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais.....	87
Gráfico 13 - Receita pública disponível a cada nível de governo, entre os anos de 1960 e 2017 – Brasil	93
Gráfico 14 - Pontuação dos municípios relativa ao tombamento frente à pontuação total no critério ICMS Patrimônio Cultural, por ano de exercício – Minas Gerais 1996-2021	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos tipos de descentralização e seu impacto esperado no nível de autonomia de governadores e prefeitos	24
Quadro 2 - Preferências atores de governo por tipo de descentralização	26
Quadro 3 - Síntese dos paradigmas norteadores das políticas de proteção ao patrimônio material e seus parâmetros de análise	37
Quadro 4 - Síntese do início do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista – Brasil	47
Quadro 5 - Síntese do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista no Brasil e em Minas Gerais, no que se refere à política de proteção ao patrimônio cultural	89
Quadro 6 - Síntese dos impactos do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista, no Brasil, especificamente no que se refere à descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais.	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sequências de descentralização e seus impactos no balanço intergovernamental de poder - Brasil	28
Tabela 2 - Síntese do critério ICMS Patrimônio Cultural conforme disposto em legislação estadual.....	58
Tabela 3 - Gasto dos municípios mineiros com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” por ano de análise e variáveis de interesse – Minas Gerais	65
Tabela 4 - Bens tombados, em Minas Gerais, por nível de governo e por categoria do bem, no ano de 2019	69
Tabela 5 - Bens registrados, em Minas Gerais, por nível de governo, no ano de 2019	70
Tabela 6 - Cota parte dos municípios do ICMS e do IPI-exportação e parcela repassada de acordo com o ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 ..	73
Tabela 7 - Valor repassado por ponto obtido no critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais.....	75
Tabela 8 - Perfil dos municípios de Minas Gerais por porte populacional – 2010	80
Tabela 9 - Participação relativa dos municípios nos repasses do critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais.....	81
Tabela 10 - Valor per capita real, em valores de 2019, repassados aos municípios de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais.....	83
Tabela 11 - Número de municípios que receberam transferências de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, por porte populacional, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais	85
Tabela 12 - Participação relativa dos municípios nos repasses realizados de acordo com o critério VAF, por porte populacional, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DESCENTRALIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA TEÓRICA	17
1.1 Descentralização e federalismo.....	18
1.2 Descentralização e autonomia.....	19
1.2.1 Teoria Sequencial da Descentralização.....	21
1.2.2 <i>Policy making e policy decision-making</i>	30
2 POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	33
2.1 Concepção e instrumentos	33
2.1.1 Patrimônio material.....	34
2.1.2 Patrimônio imaterial	38
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	40
4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ANTECEDENTES: DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E FISCAL	42
5 ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL: DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL	51
5.1 Considerações metodológicas	51
5.2 A Lei Robin Hood e o critério ICMS Patrimônio Cultural	53
5.2.1 ICMS Patrimônio Cultural	56
5.3 Descentralização administrativa	61
5.4 Descentralização fiscal.....	72
5.5 Síntese da análise.....	89
6 IMPACTOS NO NÍVEL DE AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS	91
6.1 Considerações metodológicas	91
6.2 Disponibilidade de recursos.....	92
6.3 Capacidades de organização	94
6.4 Autoridade política.....	96
6.5 Síntese da análise	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS.....	109

INTRODUÇÃO

O federalismo é uma forma de organização do Estado na qual coexistem, no mínimo, dois níveis de governo com autoridade sobre o mesmo território. Para além dessa definição, ampla e genérica, diversas formas de divisão da autoridade, da responsabilidade sobre o provimento de serviços públicos e de seu respectivo financiamento, dentro de uma federação, são possíveis. Além disso, num contexto de uma organização unitária, na qual só há um nível de governo, tais questões ainda são relevantes, tendo em vista a possibilidade de existência de unidades administrativas dispersas no território.

Dessa maneira, aponta-se que a classificação de determinado Estado enquanto federação diz pouco sobre como se distribuem as competências e a autoridade em seu respectivo território. O Brasil, por exemplo, em sua trajetória histórica, já teve poderes fortemente centralizados no nível central, com considerável perda de autonomia de governadores e prefeitos, mesmo mantida a organização federativa do Estado. A partir disso, há a percepção de que a distribuição da autoridade e das competências (tributárias, financeiras, por encargos, entre outras), dentro de um mesmo Estado, não é fixa, e variam entre as nações, de organização federada ou unitária, e dentro de um mesmo país, ao longo do tempo. Dentre os processos que certamente têm efeitos nessa distribuição, destaca-se, neste trabalho, os de descentralização.

Não há consenso acerca do que esse conceito significa, havendo diferentes construções teóricas que o definem. De maneira genérica, pode ser entendido como a transferência de autoridade, de recursos financeiros ou de responsabilidades de organizações centralizadas para unidades descentralizadas. Nesse conceito amplo, não se delimita rigidamente o que é transferido nem mesmo quais agentes estão envolvidos nessas transferências. Há definições que consideram a transferência da prestação de serviços do setor público para o privado, por meio das privatizações, por exemplo, como um tipo de descentralização. Outras, argumentam que só é possível chamar um processo de descentralização se houver a transferência de autoridade sobre o que se descentraliza.

Buscando relacionar essa discussão com a realidade brasileira e a do estado de Minas Gerais, destaca-se o recente processo de redemocratização vivido no país. Teve-se no Brasil, de 1964 a 1985, uma ditadura militar, com poderes

fortemente centralizados na União e grande limitação dos poderes políticos, tanto da sociedade civil quanto dos níveis de governo subnacionais. De maneira a dar resposta aos problemas apresentados por esse cenário e com finalidade de superá-los, viu-se a descentralização como um possível instrumento. De meados da década de 1980, com a abertura política lenta, gradual e segura, até o século XXI, tem-se implementado no Brasil e, também, no interior dos estados, reformas descentralizadoras, em políticas públicas, na arrecadação de impostos, entre outras, com objetivos diversos, que vão desde a aproximação das instâncias decisórias da população até uma maior eficiência dos gastos públicos.

No contexto de Minas Gerais, tem-se o caso da Lei Robin Hood – ou Lei do ICMS Solidário, como vem sendo atualmente denominada – que teve sua primeira versão promulgada em 1995 e dispõe sobre a distribuição, aos municípios, de dois tributos, sendo eles o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). O primeiro é um imposto cuja arrecadação compete aos estados, sendo que 25% do valor total arrecadado pertence aos seus respectivos municípios. O segundo, é um imposto de arrecadação federal, sendo que uma parcela do valor arrecadado a partir da tributação de produtos para exportação é transferida aos estados e, deste valor, 25% também devem ser repassados aos municípios.

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), desses 25% que pertencem aos municípios, 65% devem ser distribuídos conforme critério de Valor Agregado Fiscal (VAF), que é uma medida relacionada à movimentação econômica e financeira nos municípios, e os 35% restantes conforme dispuser lei estadual, respeitada a distribuição de 10% a partir de critério relacionado a indicadores educacionais. O primeiro instrumento normativo que definiu os mencionados critérios, antes da Lei Robin Hood, teve como resultado uma distribuição que beneficiava os municípios com atividade econômica mais desenvolvida, o que reforça as desigualdades regionais e sociais do estado. Dessa maneira, a Lei Robin Hood teve como objetivo primário a redistribuição dos recursos do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios, de forma a torná-la mais igualitária.

Além disso, foram incluídos critérios relativos à implementação de políticas públicas por parte dos municípios, sendo que, ao executá-las, o poder municipal teria direito ao recebimento das transferências. Já na primeira versão da Lei, em 1995, foi incluído o critério denominado ICMS Patrimônio Cultural, dividido em atributos, sendo

que 1%, dos 25% pertencente aos municípios, seria distribuído de acordo com ele. Foram definidos, no nível estadual, parâmetros a partir dos quais os municípios deveriam implementar uma política de proteção ao patrimônio cultural e comprovar sua execução ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG), órgão este de central importância para a gestão relativa ao critério.

Neste trabalho, insere-se tal instrumento na discussão relativa à descentralização no contexto brasileiro. Ao definir incentivos para que os municípios implementem determinada política pública, há a possibilidade de que esta passe por um processo de descentralização, uma vez que poderá ter sua provisão mais fortemente realizada por níveis inferiores de governo. Questiona-se, ainda, como esse processo se relaciona com a autonomia e o poder relativo dos municípios, tendo em vista que tais elementos são relevantes no contexto da redemocratização e frente a um passado de predominância do poder central. Frente ao exposto, o problema de pesquisa que norteou a realização deste trabalho é: em que medida o critério ICMS Patrimônio Cultural foi capaz de promover a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, considerando seus efeitos sobre a autonomia dos municípios?

Pretende-se, a partir da discussão suscitada pela pergunta, qualificar a análise acerca dos efeitos, esperados ou não, decorrentes da implementação de processos de descentralização que utilizam de instrumentos como a transferência condicionada de tributos. Tal qualificação permite uma melhor tomada de decisões dos gestores públicos que conduzem esse processo, uma vez que parte de seus efeitos estarão sendo elucidados. A escolha do critério ICMS Patrimônio Cultural se deu por conta de ser relacionado a uma política que traz em sua concepção uma valorização da participação cidadã e que encontra, no nível municipal, potencialidades importantes de serem exploradas (CASTRIOTA, 2009; PEREIRA, 2005), o que, portanto, deveria configurar esses elementos como integrantes dos objetivos a serem alcançados pelo processo de descentralização da mesma. Ademais, o ICMS Patrimônio Cultural completa, no ano 2020, 25 anos de existência, o que configura esse momento como uma oportunidade para a avaliação da importância da continuidade dessa ação de fomento às políticas públicas. Junto a isso, destaca-se que, de 2015 a 2019, uma média de cerca de 90 milhões de reais por ano foram transferidos aos municípios mineiros no âmbito do critério. Tal volume financeiro, além de elevado, passa a compor parte importante da capacidade fiscal dos municípios

mineiros e, conseqüentemente, das capacidades dos mesmos de conduzirem e implementarem políticas públicas de interesse local. Justifica-se, portanto, a realização de trabalhos acadêmicos que evidenciem os efeitos desses repasses, de forma a subsidiar alterações ou a manutenção deles.

De maneira a fundamentar teoricamente a pesquisa, foram elencadas duas elaborações teóricas em especial, sendo elas a Teoria Sequencial da Descentralização, elaborada por Falleti (2010), e a distinção conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*, definida por Arrteche (2012). A partir do elencado nas teorias e da problemática apresentada, definiu-se como objetivo geral da pesquisa o diagnóstico e mensuração do processo de descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, promovido pelo ICMS Patrimônio Cultural, considerando seus efeitos na autonomia dos municípios mineiros. Para isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

a) Aplicar a Teoria Sequencial da Descentralização nesse caso selecionado, o que envolve não só a identificação das dimensões das relações intergovernamentais afetadas pelo ICMS Patrimônio Cultural, mas também por ações anteriores a ele.

b) Analisar o processo de descentralização promovido pelo ICMS Patrimônio Cultural a partir da diferenciação conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*, o que exige uma análise da instância decisória na qual são definidos os parâmetros de execução da política.

c) Realizar inferências acerca dos impactos do processo de descentralização diagnosticado no nível de autonomia dos governos municipais, considerando a contribuição específica do ICMS Patrimônio Cultural para o mesmo.

Por fim, destaca-se que o presente trabalho está organizado em seis seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção será apresentada uma revisão bibliográfica e teórica acerca do fenômeno da descentralização, com foco nas teorias e conceitos formulados por Falleti (2010) e Arrteche (2012), que balizaram, em grande medida, a pesquisa desenvolvida. Na segunda seção será apresentada uma breve discussão acerca do que é a política de proteção ao patrimônio cultural, de maneira a qualificar a discussão acerca de sua concepção e dos instrumentos por ela mobilizados. A terceira seção contém, em linhas gerais, a metodologia de pesquisa utilizada na pesquisa. Na quarta seção, será

realizada a exposição das reformas descentralizadoras implementadas no Brasil no contexto posterior à década de 1980, uma vez que, conforme será exposto na revisão teórica, expor e compreender tal processo é necessário para inferir acerca dos impactos decorrentes na autonomia dos governos subnacionais. Na quinta seção, será exposta a análise referente ao critério ICMS Patrimônio Cultural, o que incluiu a exposição dos instrumentos normativos que o regulam e a mensuração dos processos de descentralização dele decorrentes. A última e sexta seção contém a análise acerca de como os processos apresentados nas seções 4 e 5 afetaram a autonomia e o poder relativo dos municípios. Por fim, são traçadas algumas considerações finais, de maneira a retomar e consolidar o analisado durante a pesquisa.

1 DESCENTRALIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA TEÓRICA

O conceito de descentralização tem diferentes significados no contexto acadêmico e pode ser utilizado para se referir a diferentes fenômenos observáveis empiricamente, sendo possível utilizá-lo em diversos contextos e envolvendo diversos atores. De maneira genérica, pode ser definido como um processo em que há transferência de competências, funções ou autoridade de estruturas centralizadas para unidades descentralizadas (SOARES, 2018). Tal conceito busca abarcar, se não todos, grande parte do que os estudos anteriores a ele denominaram de descentralização. Entretanto, faz-se necessário destacar que há construções conceituais que separam processos em que há transferência de poder político e decisório daquelas em que há apenas a transferência de funções executivas, sendo que processos de descentralização seriam referentes ao primeiro e ao segundo dar-se-ia o nome de desconcentração (TOBAR, 1991). Dessa maneira, tendo em vista esse amplo campo conceitual, o objetivo que se pretende com a presente seção é o de delimitar qual o conceito de descentralização a que esse estudo se refere, bem como o aprofundamento nas implicações decorrentes dessa definição conceitual.

Numa tentativa de estabelecer definições e tipologias que tornam esse conceito melhor delimitado, Tobar (1991) o classificou em três tipos, que variam de acordo com os atores envolvidos no processo de descentralização. São eles a descentralização horizontal ou funcional, vertical ou territorial e, por fim, do estado para a sociedade civil. O primeiro tipo, funcional ou horizontal, diz respeito aos processos de descentralização que transferem competências ou funções para pessoas jurídicas ou estruturas governamentais que se autonomizaram, porém sem perda de vínculo com a estrutura central. Normalmente recorre-se a essa descentralização quando se enxerga nela possibilidades de ganho de eficiência e/ou eficácia no atendimento de funções organizacionais, como, por exemplo, com a criação de alguma Fundação ou empresa pública. O segundo, vertical ou territorial, diz respeito aos processos de descentralização que envolvem a transferência de competências, funções ou autoridade de níveis centrais de governo para níveis inferiores, como estados e municípios, sendo um processo mais atribuído a contextos de estados federados, mas que também pode ocorrer em estados unitários. Por fim, têm-se a descentralização do Estado para a sociedade civil, que se refere aos processos de descentralização que envolvem a transferência de competências,

funções ou autoridade para agentes de mercado ou para organizações prestadoras de serviços públicos, o que pode ocorrer por meio das privatizações, concessões ou suspensão de aparatos regulatórios.

Para cada um destes tipos de descentralização é possível a realização de estudos que busquem elucidar seus efeitos, causas e particularidades, tanto em perspectiva teórica quanto a partir de estudos empíricos. Estudos voltados para a compreensão de processos de descentralização que envolvem níveis diferentes de governo voltam seus olhares para a descentralização vertical, conforme tipologia apresentada. Tal recorte é o primeiro realizado neste trabalho, uma vez que será analisado o processo de descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, por meio de seu respectivo critério de repartição do ICMS, que teve como origem o nível estadual de Minas Gerais e como destinatário os municípios mineiros. O próximo tópico abordará algumas discussões relativas aos processos de descentralização vertical e de sua relação com a organização dos Estados em federações, sendo esse o caso brasileiro.

1.1 Descentralização e federalismo

O que difere os Estados unitários das federações é a forma com que as últimas distribuem a autoridade política entre os entes que a compõem, de modo que nelas é pressuposto que coexistem, no mínimo, dois níveis de governo autônomos entre si e com área de atuação jurisdicional delimitada, de forma a conferir soberania e independência entre eles (SOARES, 2018). A partir dessa característica inicial, são possíveis de se estruturarem diversos arranjos institucionais que configurem diferentes formas de prestação de serviços, de tomada de decisões sobre políticas públicas, de repartição de recursos públicos e distribuição do poder político. Processos de descentralização podem afetar essas variáveis numa mesma federação ao longo do tempo, sem que se altere a prerrogativa de autonomia política dos governos locais, e até em países unitários, sendo, portanto, um fenômeno capaz de ocorrer nas duas formas de organização do Estado (RIKER, 1975). Entretanto, reconhecer isso não significa dizer que não há características próprias do federalismo que impõem restrições ou potencialidades aos processos de descentralização, conforme apontado por Arretche (1999).

Segundo Arretche (1999), no contexto de países federados, os processos de descentralização devem ser implementados de tal maneira que os governos

subnacionais aceitem sua inserção no processo, tendo em visto que há o pressuposto de uma distribuição da autoridade política, garantindo autonomia em áreas de atuação jurisdicional delimitadas. É este o caso em que se insere o Brasil pós-1988, com a redemocratização e sob a égide da nova Constituição. Nesse contexto, governos interessados em transferir atribuições, sejam eles a União ou estados, devem implementar tal transferência por meio de mecanismos de indução atrativos aos governos que as receberão. Tal necessidade se coloca ainda mais proeminente quando analisada no contexto de políticas cuja competência é compartilhada entre os três níveis de governo, como é o caso da política de proteção ao patrimônio cultural no Brasil, uma vez que nelas as competências específicas de cada ente não são tão bem delimitadas.

Nesse sentido, faz-se necessária a inserção do critério ICMS Patrimônio Cultural na noção de que este se configura como um desses instrumentos de indução, que fornece incentivos para que os governos municipais implementem uma política de proteção ao patrimônio em seu território. Partir do pressuposto de que há autonomia política, entretanto, não significa dizer que este critério não produza efeitos sobre esta mesma autonomia. Ao fornecer incentivos financeiros para que os municípios executem a política de proteção ao patrimônio cultural, sob determinadas condições, é possível que esse incentivo direcione as políticas municipais num sentido que não reflita as particularidades e necessidades locais, e sim corresponda a um entendimento desta política consolidado em nível estadual. De maneira a tornar possível a realização de inferências acerca dos efeitos desta política na autonomia dos municípios, serão apresentadas no próximo tópico, de maneira mais aprofundada, duas teorias que abarcam a questão, qual seja, de como os processos de descentralização vertical podem afetar a autonomia do governo subnacional deles destinatários.

1.2 Descentralização e autonomia

Uma importante parcela dos estudos referentes à descentralização vertical, conforme tipologia apresentada anteriormente, diz respeito à tentativa de atribuir um caráter valorativo a esse processo, ou seja, discutir se efeitos positivos ou negativos podem ser esperados quando se descentraliza. Dentre as abordagens que atribuem a esse processo um resultado positivo esperado, destaca-se os que enxergam nele um meio para aumento da eficiência na alocação de recursos, com influência em

maiores índices de investimentos em infraestrutura e no crescimento da economia nacional (TREISMAN, 2006), racionalidade e eficiência dos gastos públicos (OATES, 1999) e aprofundamento da democracia, por conta da maior proximidade entre cidadãos e as instâncias decisórias (BROSE, 2002). Já numa perspectiva que vê na descentralização efeitos negativos esperados, destaca-se os que discutem que governos locais e pequenos seriam menos propensos a lidarem com a diversidade, por conta da menor necessidade de se formarem amplas coalizões (LIMONGI, 1989) e os que apontam que em contextos com forte descentralização um maior nível de percepção de corrupção e de menor qualidade dos serviços públicos poder ser observados (TREISMAN, 2000).

Entretanto, segundo apontado por Falleti (2010) e por Arretche (2012), parte considerável dos estudos que atribuem à descentralização efeitos positivos ou negativos, como os apresentados, têm o pressuposto teórico de que descentralização gera, necessariamente, maior autonomia decisória e maior nível de autoridade política por parte dos governos subnacionais. Segundo ambas as autoras, tal pressuposto seria equivocado e, muitas vezes, estudos utilizam de indicadores como o aumento do gasto dos governos subnacionais ou de sua participação nas receitas públicas, por exemplo, para realizar inferências acerca da autonomia desses agentes. A lógica proposta é a de que governos estaduais ou municipais podem ser os entes que mais desembolsam recursos em determinadas políticas públicas, mas isso não é suficiente para afirmar que tais gastos são orientados para atender a demandas locais e que correspondem ao custeio de políticas públicas construídas autonomamente por eles.

De forma a munir pesquisadores e futuros trabalhos acadêmicos de condições para análises empíricas que levem em conta tal problemática, Falleti (2010) propõe a Teoria Sequencial da Descentralização, que aponta que políticas descentralizadoras podem produzir efeitos sob diferentes dimensões das relações intergovernamentais, quais sejam, a administrativa, a fiscal e a política, e que a relação entre cada uma destas dimensões e a temporalidade com as quais elas são afetadas são importantes para se realizar inferências acerca de alterações sobre a variável dependente, que seria o balanço intergovernamental de poder. Arretche (2012), por sua vez, em um estudo aprofundado no contexto brasileiro, coloca como crucial a distinção entre descentralização do *policy making* e do *policy decision-making*, que corresponderiam, em tradução própria, à execução de políticas públicas e à tomada de decisão sobre as políticas públicas, respectivamente. Segundo a

autora, a Constituição Federal de 1988 teria dotado os níveis centrais de governo de condições para que estes operacionalizassem políticas descentralizadoras que se restringem à primeira dimensão, do *policy making*, mantendo-se centralizado o *policy decision-making*. Ambas as teorias, por representarem uma importante contribuição para o presente trabalho, serão exploradas de maneira aprofundada nos dois subtópicos abaixo.

1.2.1 Teoria Sequencial da Descentralização

A Teoria Sequencial da Descentralização, construída por Falleti (2010), tem por objetivo a construção de um quadro analítico e de conceitos capazes de fundamentar pesquisas que busquem entender como os processos de descentralização vertical afetam o grau de autonomia entre os governos, de diferentes níveis, que deles participam. Segundo a autora, a descentralização pode ser definida como um processo, constituído por uma série de políticas públicas, reformas eleitorais ou emendas constitucionais que transfiram responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis superiores de governo para níveis inferiores. Dentre desse conceito já se percebe que alguns recortes acerca da temática foram feitos, como a exclusão de processos de descentralização que envolvam a sociedade civil, enquanto destinatária do processo, e daqueles que ocorrem dentro de um mesmo nível de governo. Tais recortes dizem respeito à aplicabilidade desta teoria, sendo que essa se restringe a processos de descentralização vertical, conforme tipologia anteriormente apresentada.

Avançando em sua construção conceitual, Falleti (2010) classifica as medidas descentralizadoras de acordo com qual dimensão das relações intergovernamentais são afetadas, podendo variar entre descentralização política, administrativa ou fiscal. Processos de descentralização política compreendem o conjunto de reformas eleitorais ou emendas constitucionais desenhadas a fim de transferir autoridade política para agentes subnacionais e de abrir novos espaços de representação política desses atores. Uma distinção importante apresentada é a de que processos de descentralização política não devem ser confundidos com processos de redemocratização, mesmo que esses últimos levem a um aumento do poder dos governos subnacionais. Segundo Falleti (2010), reformas e medidas que afetem o sistema político como um todo, em seus diferentes níveis de maneira indistinta, não podem ser consideradas medidas de descentralização política, uma vez

que nestas o objetivo de se transferir aos governos subnacionais deve ser explícito. Espera-se, quase sempre, que processos de descentralização política resultem num maior nível de autonomia dos governos subnacionais frente ao nível central.

A descentralização administrativa, por sua vez, compreende o conjunto de políticas que transferem a prestação de serviços públicos, tais como educação, saúde ou proteção ao patrimônio cultural, para governos subnacionais. Tal processo pode ou não compreender a transferência da tomada de decisão acerca da política pública cuja prestação foi transferida, sendo que essa distinção é mais fortemente explorada por Arretche (2012), num estudo específico do caso brasileiro. Outra distinção relevante de ser destacada é a de que a descentralização administrativa pode ou não ser financiada. Caso haja transferência de recursos com a intenção de cobrir os custos das novas atribuições, diz-se que a descentralização administrativa é financiada. Caso não haja, se trata de uma descentralização administrativa não financiada. O interessante dessa distinção é sua resultante no entendimento de que, no caso de uma descentralização administrativa financiada, os recursos transferidos para custear os serviços prestados, apesar de, no aspecto contábil, levarem a um aumento dos recursos públicos em posse dos governos subnacionais, não devem compor uma medida de descentralização fiscal, e sim compõem a descentralização administrativa, segundo conceito elaborado.

Tal descentralização pode ter, segundo Falleti (2010), impactos tanto positivos quanto negativos na autonomia dos governos subnacionais que dela foram destinatários. No caso de uma descentralização administrativa não financiada, por exemplo, o orçamento do governo que passou a ter novas responsabilidades ficaria comprometido e com maiores dificuldades em atender suas demandas locais, comprometendo sua autonomia. Por outro lado, caso o processo seja acompanhado do treinamento das burocracias locais e do incremento de suas capacidades organizacionais, por conta da necessidade de entrega de novos serviços, pode-se esperar que haja um impacto positivo do processo sobre a autonomia subnacional.

Já a descentralização fiscal, por fim, compreende o conjunto de políticas desenhadas a fim de incrementar as receitas ou a autoridade fiscal dos governos subnacionais. Segundo Falleti (2010), três são os arranjos por meio dos quais podem ocorrer tais incrementos. Primeiro, por meio do aumento das transferências intergovernamentais, desde que estas não sejam vinculadas ao custeio da prestação de serviços públicos. Em segundo, tem-se a criação de novos impostos cuja

responsabilidade de arrecadação seja de governos subnacionais. Por fim e em terceiro, tem-se a transferência para governos subnacionais de autoridade para tributar sobre impostos que anteriormente eram de competência do nível central de governo. Faz-se necessário o destaque de que, diferentemente de outras medidas de descentralização fiscal, presentes em outros estudos e segundo Falletti (2010), esta definição não compreende enquanto indicadores de descentralização fiscal incrementos no nível de despesa dos governos subnacionais, sendo que o conceito se refere apenas ao âmbito das receitas desses entes. Um aumento do dispêndio de recursos públicos por parte dos governos subnacionais pode ser resultado, por sua vez, de uma descentralização administrativa financiada, conforme discutido anteriormente.

Acerca dos efeitos desse tipo de descentralização sobre a autonomia local, assim como no caso da administrativa, pode-se esperar tantos resultados positivos quanto negativos, a depender da forma e das características do processo. Quando esse se dá por meio de uma transferência automática de recursos, espera-se um ganho de autonomia dos governos subnacionais frente ao governo central. Por outro lado, quando ocorre por meio da transferência de competência para tributar, por exemplo, pode-se ocorrer de alguns territórios, por questões socioeconômicas e relativas à sua estrutura produtiva, apresentem fortes restrições à cobrança do novo imposto sob sua responsabilidade. É o que ocorre em territórios com economia pouco desenvolvida, sendo que estes podem ter suas finanças fortemente prejudicadas em decorrência da descentralização fiscal por esse meio, quando se comparado à situação anterior ao processo ou aos territórios com situação socioeconômica distinta. O Quadro 1 sintetiza os tipos de descentralização propostos na Teoria Sequencial da Descentralização e seus impactos esperados na autonomia de governadores ou prefeitos.

Quadro 1: Síntese dos tipos de descentralização e seu impacto esperado no nível de autonomia de governadores e prefeitos

Tipo de descentralização	Definição	Impacto esperado na autonomia de governadores e prefeitos
Administrativa	Conjunto de políticas que transferem a prestação de serviços públicos para níveis inferiores de governo	+/-
Fiscal	Conjunto de políticas desenhadas com o objetivo de aumentar o montante de receitas públicas ou transferir autoridade fiscal para níveis inferiores de governo	+/-
Política	Conjunto de reformas eleitorais ou emendas à constituição desenhadas a fim de devolver autoridade política para agentes políticos subnacionais, bem como de incrementar sua representação política	+

Fonte: Falleti (2010). Elaboração própria.

Após o exposto, algumas perguntas podem ser elencadas, no sentido de quais são os fatores que determinam a escolha de um ou de outro tipo de descentralização? Quais são os interesses que são colocados em conflito e quais são levados em conta quando se decide implementar determinada descentralização de determinada maneira? Para responder a essas questões, Falleti (2010) propõe relacionar os processos de descentralização com os estudos acerca dos efeitos das políticas públicas sobre a política. Conforme apresentado por Pierson (1992, 1993, 1996 apud Falleti, 2010), políticas públicas não são meros resultados das preferências dos políticos da vez. Políticas públicas anteriormente formuladas e implementadas se configuram como elementos de interferência no mundo político, e podem, com isso, apresentar sérias restrições à tomada de decisões dos políticos e das instâncias decisórias. Uma importante causa desse efeito é a de que políticas públicas tem o potencial de gerar atores que as defendam e que passarão a atuar nos espaços

decisórios de maneiras a mantê-las e a ampliá-las. Como tal importante campo de estudo na área de políticas públicas dialoga com os processos de descentralização? A resposta está na percepção de que processos de descentralização são, também, resultados de políticas públicas e que, uma vez implementados, geram efeitos sobre a arena política que devem ser considerados.

Dessa maneira, o que Falleti (2010) apresenta como crucial para se entender os processos de descentralização é que estes têm uma origem que influenciará fortemente as decisões posteriores. O argumento principal é o de que uma vez implementada uma política que pretenda alcançar algum dos tipos de descentralização, esta gera mecanismos de *feedback* que influenciam de maneira considerável a arena política, que se tornará propícia à ocorrência de novos processos de descentralização, dessa vez em outra dimensão diferente da primeira e influenciado por ela. O que definirá o início e a forma de um processo de descentralização é qual interesse territorial é representado pela coalisão política que o conquista, podendo esse interesse corresponder ao interesse do nível central ou dos níveis inferiores a ele.

É importante ressaltar que por interesse territorial compreende-se interesses comuns àquele nível específico de governo, como por exemplo à União, aos estados ou aos municípios. Não se trata de interesses que emanam de determinado território, como preferências de um município por políticas culturais em detrimento de políticas voltadas ao esporte, por exemplo. Entende-se, segundo Falleti (2010), como interesse territorial o conjunto de preferências comuns a determinado nível de governo, especialmente em questões relativas à organização federativa. Uma importante contribuição realizada pela autora, com base em amplo estudo bibliográfico e entrevistas com gestores públicos de diversos países, é a de elencar os interesses territoriais no que se refere aos processos e aos tipos de descentralização.

A partir de seus estudos e pesquisas, foi-se elencado que prefeitos ou governadores, no caso de municípios e estados, respectivamente, quando confrontados com a necessidade ou oportunidade de medidas de descentralização, têm preferência pela descentralização política (P), seguida pela descentralização fiscal (F) e, por último, pela descentralização administrativa (A). A explicação para essa constatação reside na questão de que a descentralização política fornece maiores liberdades e possibilidades para que os representantes do poder executivo, sejam eles estaduais ou municipais, empreendam esforços para atender aos

interesses e demandas de seu território. Destaca-se, inclusive, que tal poder político adquirido pode ser orientado, e geralmente o é, para a implementação de processos de descentralização fiscal, sendo essa dimensão também de grande interesse desses atores. Em segundo lugar, se confrontados com a escolha entre descentralização fiscal ou administrativa, prefeitos ou governadores muito provavelmente decidirão pela descentralização fiscal, tendo preferência por recursos em detrimento de responsabilidades. Resumidamente, a ordem de preferências de governadores e prefeitos seria primeiro por poder político, seguido de dinheiro e, por fim, de responsabilidades.

O poder executivo nacional, por sua vez, se confrontado com a necessidade ou oportunidade de descentralizar, terá preferência pela descentralização administrativa (A), seguido pela descentralização fiscal (F) e, por fim, pela descentralização política (P). A explicação para tal ordenamento possui forte relação com as preferências dos executivos subnacionais. Responsabilidades seriam a primeira coisa que os executivos nacionais estariam dispostos a descentralizar, tendo em vista que tal processo não acarretaria em perda de poder político ou fiscal, além de representar uma maior liberdade orçamentária para o ente central. Posteriormente, se precisassem decidir entre descentralização política ou fiscal, optariam pela segunda, tendo em vista que a manutenção do poder político centralizado se configura como meio para influenciar as decisões tomadas pelos níveis inferiores de governo. O Quadro 2 sintetiza as preferências de cada nível de governo por cada tipo de descentralização.

Quadro 2: Preferências atores de governo por tipo de descentralização

Ator	Tipo de descentralização
Executivo Nacional	A -> F -> P
Governadores	P -> F -> A
Prefeitos	P -> F -> A

Notas: A: Descentralização administrativa; F: Descentralização fiscal; P: Descentralização política.

Fonte: Falleti (2010). Elaboração própria

Faz-se necessário destacar que tal ordenamento de preferências considera que o executivo nacional seria a origem da transferência de poder, dinheiro ou responsabilidades, e os estados ou municípios seriam os receptores desse processo. Entretanto, conforme destacado por Falleti (2010), são possíveis de ocorrerem casos

em que a origem do processo sejam os estados e que os destinatários sejam os municípios componentes de seu território. Dessa maneira, as preferências dos executivos estaduais se assemelhariam às preferências do executivo nacional, conforme exposto no Quadro 2. Isso ocorre uma vez que o nível central de governo pode ser relativizado quando se há três ou mais níveis presentes numa mesma nação.

Uma vez implementada determinada política descentralizadora, em qualquer uma das dimensões das relações intergovernamentais apontadas, inicia-se um ciclo de descentralização, sendo que as ações posteriores a essa primeira compõem o mesmo ciclo. Uma pergunta importante de ser feita é: qual a origem dos ciclos de descentralização? Segundo Falleti (2010), compreende-se como início dos ciclos de descentralização as ações descentralizadoras implementadas com finalidade de reformar um tipo específico de estado, com vistas a se alcançar, ou ao menos aproximar-se, de outro. Essa definição tem por objetivo a aproximação dos processos de descentralização do contexto ampliado, econômico, social e político, no qual eles se inserem. No caso brasileiro, conforme diagnóstico por Falleti (2010), têm-se o início de um amplo ciclo de descentralização em meados da década de 1980, com a transição do modelo desenvolvimentista de estado para um orientado para o mercado. Tal ciclo, no qual se insere a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural, será mais profundamente exposto nas seções três e quatro deste trabalho.

Dessa maneira, uma vez diagnosticada a origem do ciclo, deve-se elencar quais os interesses estiveram em conflito no momento de formulação e implementação das ações que o iniciaram e qual foi a coalisão política cujos interesses foram mais fortemente atendidos. Caso essa coalisão represente interesses territoriais do nível central, espera-se que seja implementada, na origem, uma descentralização administrativa. Caso represente interesses territoriais subnacionais, espera-se que seja implementada, na origem, uma descentralização política. A partir desse marco inicial, processos de feedback, reativos ou de auto reforço, se desenrolarão e terão grande influência nas políticas descentralizadoras subsequentes. Tal formulação teórica e conceitual tem por finalidade a realização de inferência acerca do impacto desse processo no nível de autonomia que os governos subnacionais obtiveram ao final do mesmo. A Tabela 1 sintetiza a Teoria Sequencial da Descentralização.

Tabela 1: Sequências de descentralização e seus impactos no balanço intergovernamental de poder - Brasil

Interesse territorial prevalente na origem	Primeira descentralização implementada	Mecanismo de feedback	Segunda descentralização implementada	Terceira descentralização implementada	Impacto sobre o balanço intergovernamental de poder
Subnacional	→ Política	→ Auto reforço	→ Fiscal	→ Administrativa	→ Alto
Nacional	→ Administrativa	→ Auto reforço	→ Fiscal	→ Política	→ Baixo
Subnacional	→ Política	→ Reativo	→ Administrativa	→ Fiscal	→ Médio/baixo
Nacional	→ Administrativa	→ Reativo	→ Política	→ Fiscal	→ Médio
Empate	→ Fiscal	→ Reativo	→ Administrativa	→ Política	→ Médio/baixo
Empate	→ Fiscal	→ Auto reforço	→ Política	→ Administrativa	→ Alto

Fonte: Falleti (2010). Elaboração própria.

O que Falletti (2010) argumenta, na essência de sua Teoria, é que, para se entender os reflexos dos processos de descentralização na autonomia dos governos deles destinatários, não basta analisar as políticas descentralizadoras de maneira individual. Ao contrário, é preciso inserir a política em questão no ciclo de descentralização que ela pertence, uma vez que políticas descentralizadoras antecedentes tem relevância na construção desse entendimento. Seria insuficiente no caso do ICMS Patrimônio Cultural, retomando o objeto de pesquisa do presente trabalho, analisar somente esse instrumento, em desconsideração às ações descentralizadoras que o antecederam, entendendo que elas compõem o mesmo ciclo de descentralização, conforme será melhor exposto na seção 4, e que são relevantes na forma com que se deu a implementação dele.

Por fim, merece destaque a elaboração conceitual no que se refere ao balanço intergovernamental de poder, sendo essa a variável de interesse, que pode, ou não, ser afetada por ciclos de descentralização. Segundo Falletti (2010), o balanço intergovernamental de poder é reflexo do nível de autonomia que cada ente federado possui em relação aos outros níveis de governo, sendo, assim, fortemente relacionado à noção de poder relativo. Apesar de poder ser um conceito complexo e pouco preciso, quando abordado no contexto de relações intergovernamentais pode ser destrinchado em três dimensões, sendo elas a disponibilidade de recursos, a autoridade legal e as capacidades de organização. Por recursos entende-se o conjunto de meios disponíveis ao ente para que este empreenda esforços no sentido de implementar novas políticas públicas ou alterar alguma existente. Estão inclusos nessa dimensão os recursos financeiros, os recursos humanos, os recursos naturais e a própria estrutura econômica inserida respectivo território de atuação do ente.

A autoridade legal, por sua vez, seria derivada das instituições políticas, tais como a constituição, o sistema legal, o sistema político partidário e as regras eleitorais. Tal dimensão representa uma limitação à utilização dos recursos anteriormente elencados, sendo um plano de fundo que determina a quais finalidades estes podem ou devem ser orientados. As capacidades de organização, por fim, dizem respeito aos arranjos institucionais referentes à coordenação e ao fluxo de informação intergovernamental. Em suma, refere-se à capacidade de os governos subnacionais de terem seus interesses e demandas representados em instâncias decisórias superiores. Espaços de representação federativa e associações de governadores ou

prefeitos com representação formal em instâncias decisórias são exemplos de como tal capacidade pode ser observada empiricamente.

Após a elaboração dessa robusta teoria, Falleti (2010) se propõe à sua aplicação na análise dos processos de descentralização implementados por quatro países latino americanos, quais sejam, México, Argentina, Colômbia e Brasil, no contexto de transição de um estado desenvolvimentista para o orientado para o mercado. No caso brasileiro, diagnosticou-se que se tem na ditadura militar o início de um ciclo de descentralização e que a sequência percorrida foi a referente à primeira linha do Tabela 1. Tal diagnóstico reside na observação de que nesse período o Brasil se empreendeu numa reforma do tipo de Estado, do desenvolvimentista para um orientado ao mercado, ou, em outras palavras, neoliberal. Nesse momento, aponta-se que houve prevalência dos interesses subnacionais e, com isso, um processo de descentralização política, operacionalizado por meio da retomada das eleições diretas para governadores e prefeitos, nas cidades em que essas haviam sido suspensas, em 1980. Em seguida, foi implementada uma descentralização fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 23 de 1983, também denominada de Emenda Passos Porto. Tais processos de descentralização, política e fiscal, teriam sido aprofundados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal histórico será mais profundamente abordado na seção 4 do presente trabalho. Antes disso, serão abordados os conceitos de *policy making* e *policy decision-making* (ARRETCHÉ, 2012), sendo esses aspectos componentes e qualificantes das políticas de descentralização administrativa implementadas no Brasil sob a égide da CF/88 e que tem importante implicação na autonomia dos destinatários desses processos.

1.2.2 *Policy making e policy decision-making*

Arretche (2012), em um estudo acerca da descentralização de diversas políticas públicas no contexto pós 1988, aponta que, no Brasil, diferentemente do que entusiastas e otimistas com um suposto ganho de autonomia de estados e municípios acreditavam, existiria, na verdade, um arranjo federativo com fortes poderes decisórios centralizados nos níveis superiores de governo. Em seu texto, é apontado a importância analítica que se deve dar aos diferentes tipos de descentralização, sendo eles coincidentes aos apontados por Falleti (2010), e que, comumente, são publicados estudos em que tais diferenças não são tão fortemente consideradas, levando a conclusões equivocadas do ponto de vista metodológico.

Além de reforçar a importância da diferenciação conceitual apresentada (descentralização fiscal, administrativa e política), Arretche (2012) introduz uma nova distinção conceitual por ela considerada como muito relevante para entender a descentralização de políticas públicas (descentralização administrativa), especialmente no contexto do arranjo federativo brasileiro. Tal distinção refere-se aos conceitos de *policy making* e de *policy decision-making*, que corresponderiam, em tradução própria, à execução de políticas públicas e à tomada de decisão acerca das políticas públicas, respectivamente. Arretche (2012) argumenta que o arranjo federativo brasileiro dotou os níveis centrais de governo de instrumentos e poderes que tornam possível a influência destes sobre a autonomia decisória dos níveis inferiores. Tal poder seria decorrente tanto de competências expressas na Constituição, que delega à União, por exemplo, a competência para legislar sobre finanças municipais e estaduais (Lei de Responsabilidade Fiscal), quanto do poder de gasto dado aos níveis centrais, que utilizam desses recursos para direcionarem a ação de níveis inferiores de governo.

Neste mesmo estudo, Arretche (2012) expõe que a opção feita na constituinte foi a de que grande parte das políticas sociais do Brasil, o que inclui a proteção ao patrimônio cultural, seriam de competência compartilhada entre os três níveis de governo, o que significa que União, estados e municípios estão autorizados a formular e a implementar ações nessas áreas e que, simetricamente, nenhum desses entes está obrigado a fazê-lo. Em contraposição a isso, os constituintes teriam dotado os níveis centrais de governo de instrumentos capazes de induzir a ação dos níveis inferiores, sendo estes meios construídos de maneira particular em cada arranjo setorial das políticas públicas. Na saúde, por exemplo, sendo a União a grande financiadora do Sistema Universal de Saúde (SUS), este nível de governo tem capacidades para induzir que os municípios, por sua vez, foquem seus gastos e ações na atenção básica, mesmo que a adesão ao SUS seja opcional e que se mantenha respeitada a autonomia do prefeito de não a fazê-la.

Assim, fica evidenciado nesse estudo a importância da análise dos arranjos setoriais de organização federativa de cada política pública, uma vez que em cada um estão relacionados instrumentos e meios institucionais de indução específicos.

A partir dessas duas teorias apresentadas, pretendeu-se a exposição do mapa conceitual que norteou a realização da pesquisa presente neste trabalho. Resta pendente a exposição da concepção da política de proteção ao patrimônio cultural,

bem como de sua evolução ao longo do tempo. Expor tal processo é necessário na medida em que para se inferir acerca de se as decisões sobre determinada política pública foram descentralizadas, é preciso conhecer, mesmo que brevemente, o universo dentro do qual se decide.

2 POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

Esta seção tem por objetivo apresentar discussões teóricas acerca do que é a política de proteção ao patrimônio cultural, uma vez que é ela o objeto do processo de descentralização estudado no presente trabalho. Tal apresentação justifica-se, pois, para que seja possível a realização de inferências acerca da autonomia em sua condução, é preciso que se delimite o campo de atuação dessa política, as concepções que norteiam sua implementação e os instrumentos mobilizados para tal, de forma a qualificar a análise dos incentivos dados pela esfera estadual, por meio do ICMS Patrimônio Cultural.

Segundo Castriota (2009), o campo do patrimônio cultural encontra-se em franca expansão na atualidade, fenômeno este que pode ser explicado, de maneira aparentemente paradoxal, pelo advento da globalização. Segundo o autor, há uma tendência de uniformização das culturas, dos costumes, da maneira de consumir e de agir decorrente desse processo econômico e social que envolve, em grande parte, todos os países do mundo.

Dessa forma e a partir desse diagnóstico, haveria ganhado força, na sociedade e na academia, as políticas públicas capazes de apresentar respostas contrárias a esse processo de uniformização das identidades individuais e coletivas, sendo que, dentre elas, e de maneira proeminente, insere-se a política de proteção ao patrimônio cultural. Ademais, o destaque desta política nesse contexto foi possível graças a um processo anterior que envolveu a evolução do próprio entendimento acerca do que é o patrimônio e de como intervir de maneira a preservá-lo, o que configurou esta política como uma das respostas possíveis a esse fenômeno de globalização anteriormente mencionado.

2.1 Concepção e instrumentos

A discussão acerca do que é o patrimônio cultural e de quando esse objeto passa a ser relevante enquanto alvo de ações coletivas foi, ao longo de sua evolução, interdisciplinar, passando por áreas como a história, arquitetura, urbanismo, sociologia e filosofia. Neste último campo, destaca-se a discussão de que o entendimento de que há um patrimônio a ser preservado só é possível na modernidade, por conta da forma peculiar com que os indivíduos dessa época se relacionam com o tempo, qual seja, de maneira linear e irreversível (CHOAY, 2001).

Segundo esta autora, apesar de não ser trivial a marcação temporal de quando haveria se iniciado a modernidade, é no contexto da revolução francesa que se firmam as bases para o desenvolvimento da política de proteção ao patrimônio cultural como, em grande parte, hoje se entende. Neste contexto, em que já se opera a lógica temporal linear, típica da modernidade, e em que se via a destruição sistemática de bens e monumentos, por razões políticas, erguidos em períodos anteriores ao da revolução, é que se insere na agenda pública a discussão acerca da preservação desse patrimônio ameaçado. Surge, portanto, o termo “patrimônio histórico” e se iniciam os processos de mapeamento do acervo deste e a formulação de instrumento jurídicos capazes de viabilizar sua proteção, movimento este que se alastraria pela Europa e, posteriormente, para o restante do mundo ocidental.

Segundo Castriota (2009), ao longo da história e a partir da noção inicial de que o patrimônio é objeto de ações coletivas, muito se evoluiu e se modificou no que se refere ao entendimento acerca do que é este objeto. Tal trajetória inclui a evolução das noções envolvendo o patrimônio material e chegando a noções mais ampliadas que incluem o patrimônio imaterial, bem como a noções mais contemporâneas que consideram como intrínseca a relação entre ambos. Nos próximos sub tópicos serão apresentadas discussões acerca desses objetos.

2.1.1 Patrimônio material

No que se refere ao patrimônio material, Castriota (2009) sistematiza as políticas que lidam com ele em três paradigmas: preservação, conservação e reabilitação, que apresentam entre si uma relação temporal e que variam de acordo com a concepção acerca do que é o patrimônio a ser preservado, do tipo de objeto, dos instrumentos utilizados para protegê-lo, dos atores sociais envolvidos e dos profissionais a serem mobilizados para a sua implementação.

Sendo o paradigma central da denominada primeira onda da política de proteção ao patrimônio cultural, a preservação tem como objeto as edificações e monumentos reconhecidos por conta de excepcionalidade arquitetônica e relevância histórica, normalmente vinculada à narrativa dominante acerca do que é a história e à cultura erudita. Nesse sentido, a proteção incidiria sobre objetos individualizados, que seriam reconhecidos por conta de uma suposta inquestionável relevância estética ou histórica. O patrimônio seria, ao final, a coleção desses objetos reconhecidos e

protegidos de maneira intacta, uma vez que sua relevância estaria nos aspectos materiais a ele relacionados.

A partir dessa concepção, é colocada com proeminência a atuação do Estado, sendo esta a instância capaz de construir e de fazer valer os instrumentos jurídicos que permitam a proteção do patrimônio. Destaca-se dessa visão o uso do tombamento como principal instrumento, que incide principalmente sobre o objeto individualizado e, quando muito, considera questões relativas à ambiência em que tal objeto se insere. Dessa forma, os profissionais a serem mobilizados de forma a possibilitar a implementação de uma política norteada por esse paradigma seriam os detentores de saber técnico acerca de aspectos estéticos e históricos, ou seja, arquitetos e historiadores, sendo eles os responsáveis por atestar, supostamente de maneira técnica, o caráter de patrimônio a determinado bem.

Entretanto, após a Segunda Guerra, discussões no campo teórico e acadêmico buscam ampliar essa noção do patrimônio, tida como restrita e limitada no sentido de dar conta do que realmente importaria enquanto objeto desta política. No que se refere ao patrimônio arquitetônico, observa-se uma ampliação tanto quantitativa quanto qualitativa acerca do que deve ser objeto da política, passando a se considerar conjuntos arquitetônicos inteiros, a arquitetura rural e a arquitetura vernacular.

Também se amplia a noção de patrimônio cultural, com contribuições substantivas de estudos do campo da antropologia, que buscam relativizar o que se chamam de culturas dominantes. A partir disso, passa-se a se entender enquanto relevante à cultura não só objetos individualizados, e sim o contexto em que se inserem e as relações que os diferentes coletivos estabelecem com esse patrimônio. Um conceito importante de ser destacado nesse movimento é o de patrimônio ambiental urbano, que passa a considerar o ambiente urbano em si enquanto patrimônio a ser alvo de políticas públicas. Nesse sentido, pode ser objeto de proteção, por exemplo, um bairro inteiro. É necessário ressaltar que, ao entender a cidade e o ambiente urbano enquanto patrimônio, considera-se e busca-se conciliar desenvolvimento com proteção, uma vez que o primeiro é característica intrínseca das cidades, não sendo desejável que estas parem no tempo, mas também não abrindo mão de preservar aquilo que nelas representa algo relevante para a identidade de determinado povo.

Assim, políticas de cunho preservacionistas, conforme apresentado, seriam insuficientes para atuar frente a esse objeto mais complexo. Coloca-se, então, o paradigma da conservação. Com ele, não se dispensa o uso de instrumentos relativos à preservação dos bens culturais e históricos, mas considera-se que não necessariamente estes deverão ser utilizados, uma vez que preservar intacto o patrimônio material não significa, necessariamente, proteger aquilo que de culturalmente relevante este o tem. Soma-se, portanto, a estes instrumentos, os relativos ao planejamento urbano, como a criação de zonas de conservação especial. Destaca-se, ainda, o uso do inventário como central nas ações de proteção norteadas por esse paradigma. Tal instrumento consiste no mapeamento sistemático e completo do acervo patrimonial de determinados territórios e localidades. Segundo Castriota (2009), os inventários devem ser inseridos na lógica do planejamento urbano, sendo um importante instrumento de diálogo entre as pastas do patrimônio cultural e do urbanismo.

Por fim, conclui-se que, a partir desse paradigma, o ator principal desta política ainda permanece sendo o Estado, só que agora a partir de uma atuação diferente da implementada numa perspectiva preservacionista, passando a se inserir numa atuação contínua relacionada ao planejamento urbano. O objeto dessa política passa a ser conjuntos urbanos de maneira mais ampla, não incidindo de maneira proeminente sobre bens individuais. Ademais, no que se refere aos profissionais mobilizados para implementar esta política, acrescenta-se aqueles voltados ao planejamento urbano, tais como urbanistas (CASTRIOTA, 2009).

No que se refere ao último paradigma, o da reabilitação, este se dá como uma decorrência clara e necessária posta a partir do desenvolvido sob a perspectiva do segundo paradigma apresentado, como será evidenciado. Quando se amplia a noção de patrimônio cultural para conjuntos urbanos inteiros, com uma série de edificações e espaços públicos, surge a necessidade de se pensar o caráter funcional desses bens, uma vez que se torna incompatível com a dimensão deles pensá-los como espaços culturais ou “museus” a céu aberto. Dessa maneira, as ações a serem implementadas de forma a proteger esses bens, respeitando o desenvolvimento inerente às cidades, devem abarcar agentes e atores sociais que, em conjunto, os darão função social, econômica, habitacional, cultural, entre outras. Assim, a concepção acerca do patrimônio não se difere substantivamente daquele que norteia ações de conservação, mas o papel do Estado se modifica no sentido em que esse

se configura não mais como agente principal, mas sim um articulador com setores sociais que darão funcionalidade a esse amplo acervo patrimonial (CASTRIOTA, 2009). O Quadro 3 sintetiza os três paradigmas, com relação às principais variáveis que os compõem.

Quadro 3: Síntese dos paradigmas norteadores das políticas de proteção ao patrimônio material e seus parâmetros de análise

Parâmetro de análise	Paradigmas		
	Preservação	Conservação	Reabilitação
Concepção de patrimônio	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coleção de objetos ➤ Excepcionalidade ➤ Valor histórico e/ou estético ➤ Cultura erudita 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliação ➤ “Patrimônio ambiental urbano” ➤ Valor cultural / ambiental ➤ Cultura em sentido amplo / processo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliação ➤ “Patrimônio ambiental urbano” ➤ Valor cultural / ambiental ➤ Cultura em sentido amplo / processo
Tipo de objeto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Edificações, estruturas e outros artefatos individuais 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grupos de edificações históricas, paisagem urbana e os espaços públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grupos de edificações históricas, paisagem urbana e os espaços públicos
Marco Legal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tombamento 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ “Áreas de conservação” 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Novos instrumentos urbanísticos
Atores/ações	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estado ➤ Reações a casos excepcionais 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estado ➤ Parte integral do planejamento urbano 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Papel decisivo da iniciativa privada - parcerias
Profissionais envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquitetos e historiadores 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquitetos, historiadores e planejadores urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquitetos, historiadores, planejadores urbanos e gestores

Fonte: Castriota (2009). Elaboração própria.

Nessa breve exposição, objetivou-se mostrar que o objeto de atuação da política de proteção ao patrimônio cultural é diverso e imbuído de concepções, não sendo sua definição trivial. No próximo sub tópico, serão apresentadas, de maneira breve, algumas discussões relativas ao patrimônio cultural imaterial.

2.1.2 Patrimônio imaterial

Na esteira da globalização, onde se percebe uma tendência homogeneizadora dos costumes, das práticas, da forma de se relacionar com o consumo e da maneira com que nos relacionamos, enxerga-se a necessidade de uma intervenção, não necessariamente estatal, para que os saberes e as culturas tradicionais e característicos de um povo em determinado território sejam preservados (CASTRIOTA, 2009). O primeiro documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que aponta a importância e recomenda ações nesse sentido é datado de 1989, o que demonstra a atualidade dessa questão. Segundo esta mesma organização, define-se como patrimônio imaterial

as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. (UNESCO, 2003, p. 4)

Pensar em ações que tornem possível a proteção de um patrimônio de natureza intangível, como a do imaterial, impõe questões aos atores imbricados nesse objetivo de dimensões extremamente desafiadoras. Apesar desses desafios, de dialogar com dimensões intangíveis da cultura, já se manifestarem na proteção ao patrimônio material, neste caso ainda era possível a execução de ações que os relegassem a segundo plano, uma vez que é possível empreender ações de restauro e conservação, por exemplo, sem fazer esse diálogo. No caso do patrimônio imaterial, a própria natureza do objeto obriga que os órgãos estatais e instituições envolvidas qualifiquem sua ação no sentido de compreender esses elementos e de inseri-los em sua forma de agir (CASTRIOTA, 2009). No Brasil, o instrumento que foi construído para dar conta dessa dimensão intangível e imaterial do patrimônio é o Registro Cultural, estabelecido em Minas Gerais, por sua vez, pelo Decreto nº 42.505, de 15 de abril de 2002.

Esse instrumento consiste numa identificação sistemática, ampla e qualificada de uma manifestação cultural, formas de saber fazer, comunidades culturais, entre outros, nas quais se deseja promover ações que permitam àquela prática que ela se reproduza e permaneça viva ao longo do tempo, por meio dos denominados Planos de Salvaguarda. Tais planos devem ser construídos de maneira

conjunta com as comunidades e dialogando de maneira fundamental com as necessidades delas.

Está previsto, também, que o Registro Cultural deve ser periodicamente revisto, a fim de se verificar se há necessidade de se manter um Plano de Salvaguarda. Nessas ações, destaca-se que o objetivo não se trata de preservar a materialidade daquilo que se constrói culturalmente. Coloca-se, em contraposição, a preservação daquilo que há de importante para os próprios sujeitos envolvidos na dinâmica de sua produção, reconhecendo-lhes como não apenas detentores de um saber-fazer, mas como também do destino de sua própria cultura (FONSECA, 1997).

Buscou-se nessa seção do referencial teórico, ainda que de maneira sucinta, promover a discussão acerca da complexidade do que é a política de preservação do patrimônio cultural, por conta do próprio objeto em cima do qual ela atua. Tal objeto é fruto de uma construção de significados e de uma rede de valores que devem vir do diálogo e de uma construção coletiva, acerca do que é o patrimônio, de como protegê-lo e para qual finalidade. Pergunta-se, a partir dessa problemática, em que medida o critério ICMS Patrimônio Cultural considera esses aspectos e incentiva os poderes municipais a realizarem tal reflexão e a construírem, a partir dela, uma política municipal que realmente dialogue e abarque o entendimento das localidades acerca do que é o seu patrimônio e de como intervir sobre ele. Na próxima seção será apresentada a metodologia de pesquisa, em linhas gerais, utilizada para o alcance dos objetivos geral e específicos elencados na introdução. Aspectos metodológicos específicos de cada seção subsequente serão abordados em cada uma delas, respectivamente.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para alcance do objetivo geral e dos específicos propostos para o presente trabalho e a partir da fundamentação teórica e conceitual apresentada, aponta-se como metodologia de pesquisa a realização de revisões bibliográficas e de análises de cunho qualitativo e quantitativo. Conforme apontado anteriormente, parte do ciclo de descentralização ocorrido no Brasil já foi diagnosticado por Falleti (2010), bem como por outros autores, tais como Arretche (1999) e Souza (2001), especialmente no que se refere à contribuição da constituinte para o mesmo. Dessa maneira, na quarta seção, com base em revisão bibliográfica sobre o tema, será apresentado, com finalidades de exposição do contexto em que se deu a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural, esse processo, considerando os interesses em disputa, os interesses mais fortemente atendidos e os tipos de descentralização contemplados, conforme Teoria Sequencial da Descentralização.

Em seguida serão apresentados, numa análise de cunho quantitativo e a partir de análise exploratória em base de dados de acesso público, o perfil da execução da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, considerando a parcela implementada pelo governo estadual e pelos governos municipais, de maneira a aferir se tal política passou por um processo de descentralização. Entende-se como ponto de partida do processo a utilização do ICMS Patrimônio Cultural enquanto um dos critérios de distribuição da cota parte dos municípios do ICMS e do IPI-Exportação, considerando que este se configura como um instrumento de indução à descentralização, conforme elaborado por Arretche (1999). Como o critério vincula a transferência de tributos, do nível estadual para o nível municipal, à implementação de uma política de proteção ao patrimônio cultural, espera-se que sejam afetadas dimensões tanto fiscais quanto administrativas das relações intergovernamentais, sendo que ambas serão consideradas no processo de análise.

Por fim, será exposta a análise qualitativa referente a possíveis alterações decorrentes dos processos expostos nas seções 3 e 4 no balanço intergovernamental de poder, considerando todas as suas três dimensões, quais sejam, a disponibilidade de recursos, a autoridade legal e as capacidades de organização. Para tanto, será realizada, também, uma análise que contemple a distinção conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*, de maneira a inferir se o processo de

descentralização administrativa diagnosticado se deu maneira restrita ao primeiro conceito. Pretende-se, com isso, elencar se o processo, como um todo, representou um ganho de autonomia aos municípios e em quais termos, considerando, também, a contribuição específica do critério ICMS Patrimônio Cultural no resultado encontrado.

O objetivo desta seção foi o de apresentação, em linhas gerais, da metodologia de pesquisa empreendida no presente trabalho, não sendo, portanto, uma exposição exaustiva. Aspectos metodológicos específicos de cada seção, tais como os indicadores utilizados e as respectivas fontes de dados serão abordados em cada uma delas, respectivamente.

4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ANTECEDENTES: DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E FISCAL

Os processos de descentralização fiscal e política, em benefício dos estados e municípios, proporcionados pela Constituição Federal de 1988 são amplamente diagnosticados por diversos autores (VARSANO, 1996; ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2001; LIPARIZI, 2006; FALLETI, 2010). Como o objetivo de exposição de tal processo é tão somente o de contextualização do cenário em que se deu a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, esta será feita com base em revisão bibliográfica sobre o tema.

Segundo Fabio Giambiagi (Entrevista concedida a Falleti em 16 de agosto de 2005), “No Brasil, entre o Estado desenvolvimentista e o neoliberal, temos a década de 80”. Nesse sentido, identifica-se nesse período um processo de transição entre modelos de Estado, o que, de acordo com a Teoria Sequencial da Descentralização, se configuraria como um momento propício ao início de um ciclo de descentralização, no qual o tipo de descentralização contemplado primeiro seria fortemente relevante para as políticas descentralizadoras implementadas posteriormente. Identificou-se que foi no governo Figueiredo, em 1979, que se percebe o exaurimento do modelo desenvolvimentista, baseado em políticas de substituição de importação, e que se inicia a transição para o modelo neoliberal de Estado. É, portanto, a partir desse marco temporal em que se busca identificar o início do ciclo de descentralização a ser analisado.

A partir desse recorte temporal, diagnostica-se na Emenda Constitucional nº 15 de 1980, originada da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 76/1980, na qual se definiu a retomada das eleições diretas para governadores e para prefeitos nas cidades em que estas haviam sido abolidas, o início do ciclo de descentralização, em que se contemplou a dimensão política do conceito. Entre 1966 e 1978, no Brasil, teve-se um cenário em que os governadores e os prefeitos de algumas cidades eram eleitos indiretamente pelas assembleias estaduais e municipais, respectivamente, sendo que a indicação ao cargo deveria ser aprovada pelo governo militar no nível federal. Segundo Falleti,

Embora os políticos tradicionais não perderam completamente seu poder em nível estadual, por meio do processo de indicação e de impeachment dos legisladores estaduais de oposição, os militares

influenciavam diretamente a seleção dos governadores (FALLETI, 2010, p. 157, tradução nossa¹)

A PEC nº 15 de 1980, conforme anteriormente dito, propôs um fim a esse cenário observado. Apesar de ter sido uma PEC de autoria do executivo federal, têm-se evidências que realçam a importância de atores subnacionais na influência desta decisão e a existência de uma coalisão parlamentar orientada para o atendimento de interesses desses atores, que incluía parlamentares tanto da oposição quanto da base do governo militar. Tal diagnóstico foi realizado por Falleti (2010), e se deu a partir da análise de propostas de emendas constitucionais anteriores, que versavam sobre a mesma questão e de autoria de parlamentares da oposição, e dos votos dos parlamentares à ocasião. Argumenta-se que tal processo de descentralização política havia forte relação com o movimento de redemocratização, já visto como inevitável e necessário, sendo que a autoria do executivo federal da proposta demonstra a intenção de se realizar o processo de maneira controlada e menos radical. Nas palavras da autora,

A apresentação da emenda pelo executivo nacional, entretanto, não deve obscurecer o fato de que havia uma ampla coalizão em favor da eleição direta dos governadores. Essa coalizão incluía parlamentares da base governista bem como parlamentares da oposição e representava os interesses dos níveis de governo subnacionais (FALLETI, 2010, p. 158, tradução nossa²)

Uma vez reestabelecida a eleição direta para governadores e para todos os prefeitos, teve-se as eleições de 1982. Esta foi a mais ampla e importante eleição que o Brasil vivenciou em quase duas décadas, uma vez que foram eleitos governadores, prefeitos e parlamentares, tanto no nível estadual quanto federal. Segundo Linz e Stepan (1992 apud Faletti, 2010), eleições são momentos capazes de gerar novas agendas e atores, além de reconstruir identidades e redistribuir o poder. De acordo com Falleti (2010), este efeito claramente ocorreu após as eleições de 1982, a partir da qual os governadores e prefeitos podiam usar da legitimidade eleitoral, a qual o presidente não possuía, para pleitearem novas demandas de

¹ Trecho original: Although the traditional *políticos* did not lose their strongholds of state power, through the nomination process and the impeachment of opposition state legislators, the military directly influenced the selection of governors. (FALLETI, 2010, p. 157)

² Trecho original: The introduction of the bill by the executive, however, should not obscure the fact that there was a broad coalition in favor of the direct election of governors. This coalition included the legislators of the governing party as well as legislators of the opposition and represented the interests of the subnational levels of government. (FALLETI, 2010, p. 158)

maneira independente do poder central. As bases para um efeito de auto reforço, a partir da descentralização política, estavam sendo formadas nesse momento.

Nesse contexto, ainda anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, aprova-se a Emenda Constitucional nº 23 de 1983, também denominada de Emenda Passos Porto. Nela estava disposto o aumento dos percentuais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 10,5% para 14% e de 10,5% para 16%, respectivamente. Tal emenda deu início, ainda no governo militar, à descentralização fiscal decorrente da descentralização política, segundo Teoria Sequencial da Descentralização. Destaca-se que a oposição do governo central a tal emenda foi explícita, mas havia se formado uma ampla coalizão no Congresso em torno de sua aprovação, sendo o seu próprio autor, Senador José Passos Porto, membro da base do governo no Congresso.

Segundo Falletti (2010), tal comportamento por parte dos parlamentares, de oposição suprapartidária aos interesses territoriais do governo central, é consequência da descentralização política descrita anteriormente. Os governadores e parte relevante dos prefeitos, agora politicamente independentes do centro, uma vez que passaram a ser eleitos e não mais indicados, tiveram liberdade de se organizar e pressionar o Congresso em favor de suas demandas, dentre elas maior descentralização fiscal. Houve a publicação de cartas abertas denunciando a situação financeira calamitosa dos governos subnacionais, idas organizadas de prefeitos a Brasília para pressionar parlamentares, realização de encontros nacionais, entre outras ações, que tornaram tal demanda difícil de ser ignorada pelo Congresso, ainda mais considerando a legitimidade eleitoral desses atores. Nas palavras da autora,

[...] parlamentares estavam respondendo aos efeitos políticos de auto reforço gerados pela rodada anterior de descentralização política. Governadores e prefeitos tiveram sucesso em seu pleito por descentralização fiscal **porque** ganharam poder nas rodadas anteriores de descentralização política (FALLETTI, 2010, p. 166, tradução nossa³, grifo da autora).

Dessa maneira, buscou-se evidenciar que os processos de descentralização política e, por sua consequência, de descentralização fiscal, tiveram

³ Trecho original: [...] legislators were responding to the self-reinforcement political effects created by the previous round of political decentralization. Governors and mayor succeeded in their demands for fiscal decentralization **because** they had been empowered by the previous round of political decentralization reforms. (FALLETTI, 2010, p. 166)

início ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, como será apresentado, influenciaram o processo de sua formulação. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi montada em 1987, já no governo de José Sarney, e diagnosticou-se que esta foi caracterizada pela prevalência de interesses subnacionais (SOUZA, 2001; FALLETI, 2010). Como evidências disso, destaca-se que 54% dos constituintes já haviam ocupado cargos eletivos em níveis inferiores de governo, tanto no legislativo quanto no executivo, além do fraco poder político do presidente à época frente aos governadores e prefeitos, uma vez que este não havia sido eleito de maneira direta e só assumiu o cargo por conta do falecimento de Tancredo Neves. Segundo Souza (2001), dentre as causas que podem explicar a decisão por descentralizar tomada na ANC, destaca-se as

[...] motivações internas e externas relacionadas às clivagens entre o Executivo e o Legislativo. Depois de anos de submissão das instituições políticas nacionais e subnacionais ao Executivo federal, o Congresso estava em luta aberta contra o Executivo, e a descentralização foi uma arma sempre presente ameaçando o governo federal. Duas razões podem ser incluídas nessa categoria: a) ainda prevalecia a visão de que o governo federal era todo-poderoso, inclusive financeiramente; b) Sarney tinha pouca legitimidade, em contraste com os governadores e constituintes, cujas imagens se associavam à tarefa de liderar a redemocratização. (SOUZA, 2001, p. 546)

Sendo assim, segundo Teoria Sequencial da Descentralização, já podia ser esperado que a nova Constituição contemplasse mais fortemente as dimensões fiscal e política das relações intergovernamentais, em favor dos governos subnacionais e em prejuízo do nível central.

Segundo Varsano (1996), a descentralização fiscal foi algo claramente pretendido e operacionalizado na Constituição Federal de 1988. A parcela do IR e do IPI destinada ao FPE e ao FPM foram, novamente, ampliadas, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5%, respectivamente. Houve também a ampliação da base de incidência tributária do principal imposto de arrecadação estadual, o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com a incorporação de cinco impostos anteriormente de responsabilidade da União, bem como o aumento do percentual deste imposto a ser destinado aos municípios, de 20% para 25%. Soma-se a isso a transferência dos estados aos municípios de 50% da arrecadação do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que antes era integralmente destinado ao nível estadual. Como poderia ser esperado, houve uma alteração na

distribuição dos recursos públicos entre os níveis de governo, sendo que a União apresentou maiores perdas e os estados e municípios apresentaram ganhos, sendo estes maiores nos últimos, em que a arrecadação quase dobrou com relação ao nível histórico.

Tal perda de recursos no nível federal exigia, por sua vez, que alterações na distribuição dos encargos fossem também implementadas, de maneira a estabelecer um equilíbrio entre arrecadação e gastos. Entretanto, segundo apontado por Varsano (1996) e Souza (2001), a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu as bases para uma descentralização administrativa coordenada, ampla e integrada entre as diversas políticas públicas. Evidência disso é a manutenção de diversas políticas públicas como de competência concorrente entre os três níveis de governo.

Em suma, a Constituição de 1988, além de consolidar uma situação de desequilíbrio do setor público, concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos. (VARSANO, 1996, p. 16)

Uma estratégia adotada pela União para compensar sua perda de receita tributária foi a criação, após 1988, de diversas contribuições sociais, de competência exclusiva dela e sem a obrigação de repartição com os demais entes da federação. Tal fonte de arrecadação foi fortemente utilizada para financiar políticas públicas cuja implementação passou a se dar de forma descentralizada no contexto pós 1988, tais como a saúde e a assistência social.

Embora as seções do texto constitucional referentes a saúde e assistência social declarem que uma das diretrizes da ação governamental nessas áreas é a descentralização político-administrativa, a maior parte dos recursos que financiam tais atividades provém de contribuições sociais, cuja instituição é de competência exclusiva da União. (VARSANO, 1996, p. 15)

Os estados e municípios, por sua vez, apesar dos ganhos relativos de recursos públicos, não deixaram de ter dificuldades financeiras, tendo em vista o estoque de dívidas adquiridas anteriormente e o aumento de suas despesas correntes, fatores estes que afetaram mais significativamente os estados (VARSANO, 1996).

Comparando-se 1988 e 1990, para que se tenha uma ideia da dimensão desta questão, verifica-se que os estados tiveram um aumento de receita disponível de cerca de 2% do PIB, mas despenderam 74% deste ganho com aumento de despesas correntes (principalmente gastos com pessoal). (VARSANO, 1996, p. 17)

Apesar dos ganhos agregados de receitas no nível municipal, observa-se, também, que os municípios mais pobres e com economia menos dinâmica tiveram ganho proporcional menor, quando se comparado aos seus pares com maior desenvolvimento econômico. Isso se deu por conta de nestes municípios a capacidade de arrecadação ser prejudicada, por constrangimentos de caráter social, econômico e político, o que se configurou numa situação de maior dependência deles com relação às transferências intergovernamentais. Nestes casos, grande parte das receitas públicas são provenientes de transferências de níveis superiores de governo (LIPARIZI, 2006). Nesse sentido,

[...] o modelo de 1998 acabou privilegiando o sistema de transferências em relação à capacidade de arrecadação quando se trata de municípios menores ou mais carentes. (LIPARIZI, 2006, p. 80)

No aspecto político, a CF/88 também apresentou contribuições no sentido de aprofundamento de sua descentralização. Os municípios foram reconhecidos como entes integrantes da federação, garantindo a eles a mesma condição dada aos estados. Outros aspectos importantes são a criação do estado de Tocantins, desmembrado do estado de Goiás, e a transformação do Amapá e de Roraima em estados da federação, sendo que antes eram territórios pertencentes à União. Tal fato pode ser considerado como medida de descentralização política na medida em que se aumenta a representação dos estados da Região Norte no Congresso brasileiro e por serem estados em que há alta taxa de sobre representação, uma vez que possuem o número mínimo de cadeiras que um estado deve ter na Câmara dos Deputados (FALLETI, 2010). O Quadro 4 sintetiza as ações orientadas para a descentralização política e fiscal apresentadas, que compõem o início do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista vivenciado no Brasil.

Quadro 4: Síntese do início do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista – Brasil
(Continua)

Ano	Tipo de desc.	Política descentralizadora	Descrição da política	Nível de governo destinatário
1980	P	EC 15/1980	Retomada das eleições diretas para governadores e prefeitos, nas cidades em que estas haviam sido abolidas. Anteriormente, havia forte influência do executivo nacional no processo.	Estados

Notas: P: Política; F: Fiscal.

Fonte: Falleti (2010); Varsano (1996). Elaboração própria.

Quadro 5: Síntese do início do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista – Brasil
(Continuação)

Ano	Tipo de desc.	Política descentralizadora	Descrição da política	Nível de governo destinatário
1983	F	EC 23/1983	Aumenta as transferências obrigatórias para os estados (FPE) e para os municípios (FPM)	Estados e Municípios
1988	P	CF/88	Eleva o município à condição de ente federado, dotado de autonomia política	Municípios
1988	F	CF/88	Aumento da parcela do IR destinada ao FPM e ao FPE; Aumento da parcela do IPVA e do ICMS a ser repassada aos municípios	Estados e Municípios

Notas: P: Política; F: Fiscal.

Fonte: Falleti (2010); Varsano (1996). Elaboração própria.

Tal cenário apresentado acima, de descentralização política e fiscal em prol dos territórios subnacionais, pode ser interpretado como decorrente de dois elementos que se combinam, quais sejam, a ausência de protagonismo e de poder de influência do executivo federal nas negociações e a estratégia do consenso adotada pela ANC (SOUZA, 2001; FALLETI 2010). De acordo com a Teoria Sequencial da Descentralização, em contextos de negociação acerca da descentralização em que se há a prevalência de interesses territoriais subnacionais, é de se esperar que as dimensões fiscais e políticas sejam mais fortemente consideradas, em detrimento, por sua vez, da dimensão administrativa. Dessa maneira, a presença enfraquecida do executivo federal na ANC levou a um processo mais acentuado de descentralização fiscal e política.

A estratégia do consenso, por sua vez, foi diagnosticada por Souza (2001) e diz respeito ao adiamento de pontos polêmicos ou em que havia maiores discussões da ANC para momentos posteriores à promulgação da Constituição. Nesse caso insere-se a discussão acerca da descentralização administrativa, que não foi estratégica e amplamente definida pela CF/88. Com isso, em cada política setorial, sob a égide da nova Constituição, havia a necessidade de se pensar arranjos institucionais e mecanismos que promovessem a descentralização administrativa, de maneira a reequilibrar a federação brasileira, no que se refere às receitas de cada ente, à despesa que estes executam e o poder político a eles atribuído. Em entrevista realizada por Souza (2001), ao, à época, senador José Richa, aponta-se que o parlamentar

[...] admite que “nós fizemos a descentralização pela metade porque não propusemos a descentralização administrativa, apenas a financeira. Isso seria importante para que a população pudesse pressionar pela prestação dos serviços” (Richa, entrevista em 5/5/1993) (SOUZA, 2001, p. 530)

Como a dimensão administrativa seria, nesse caso, a última contemplada por esse amplo ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista apresentado, seria de se esperar, segundo Teoria Sequencial da Descentralização, que os governos subnacionais, receptores dos encargos a serem descentralizados, tivessem numa posição beneficiada de negociação acerca de seus termos e formas de operacionalização. Segundo Arretche (1999), é esse o cenário em que se encontra o Brasil após a promulgação da CF/88, em que políticas de descentralização administrativa devem ser feitas de maneira que os estados e/ou municípios aceitem sua inserção no processo, tendo em vista a prerrogativa de autonomia política conferida a eles. A decisão de colocar a responsabilidade acerca das políticas públicas como concorrentes entre os três níveis se configura como elemento que reforça essa necessidade, uma vez que, na mesma medida que todos os entes estão autorizados a implementar determinada política, nenhum está obrigado a fazê-lo (Arretche, 2012).

Quais foram, portanto, os instrumentos utilizados pelos níveis superiores de governo, que podem ser a União ou os estados, a depender do caso, para induzir a tomada de decisão dos entes inferiores a eles? De acordo com Arretche (2012), tais instrumentos podem ser tanto o poder jurisdicional definido constitucionalmente como o poder de gasto dos níveis centrais. No que se refere ao primeiro, destaca-se, a fim de exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que definiu as bases da política de educação para todos os entes federados e cuja competência para legislar sobre o tema da União estava expressamente prevista no texto constitucional. No que se refere ao segundo, destaca-se o Sistema Universal de Saúde, cuja gestão é de competência dos três níveis de governo, mas o principal financiador é o governo federal, que o faz por meio das contribuições sociais. Tal poder de gasto confere à União o poder de influenciar a decisão dos níveis de governo inferiores em determinado sentido da política pública.

Diante do exposto, destaca-se que o objetivo da presente seção foi descrever cenário de descentralização política e fiscal vivenciado no Brasil desde a década de 1980 e consolidado na CF/88, bem como a exposição de seus reflexos nos

processos de descentralização administrativa posteriores a ele. A ausência de uma estratégia ampla e integral de descentralização administrativa na nova Constituição levou à necessidade de que em cada arranjo setorial de política pública seja firmado um acordo entre o nível central e o nível inferior a ele, de forma a implementá-la.

No contexto de Minas Gerais, volta-se a discussão para o ICMS Patrimônio Cultural, sendo que este se configura como um instrumento de indução à implementação de uma política de proteção ao patrimônio cultural pelos municípios mineiros, por meio da transferência condicionada de recursos. Cabe ressaltar que, antes desse instrumento, apenas 15 municípios dos 853 de Minas Gerais possuíam Conselho Municipal orientado a esta política (FREIRE; SOUZA; STARLING, 2010), o que não significa que apenas eles executavam políticas nessa área, mas pode ser utilizado como indicador da pequena importância dada a essa política pelos municípios mineiros.

Dessa maneira, definiu-se para fins dessa pesquisa como marco temporal para a análise da descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural a criação do critério ICMS Patrimônio Cultural, uma vez que antes dele não haviam estratégias deliberadas de inserção dessa pauta na agenda pública dos municípios mineiros. Na próxima seção serão apresentados, com base na análise exploratória de bases de dados disponíveis e referentes à questão, os processos de descentralização administrativa e fiscal decorrentes desta política, buscando-se evidenciar sua ocorrência, sua dimensão e sua abrangência.

5 ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL: DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

O objetivo da presente seção consiste na exposição do processo de descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural no estado de Minas Gerais, processo este que teve como origem o nível estadual de governo e como destinatários os municípios mineiros. Para isso, foi realizada uma análise exploratória em bases de dados de acesso público nas quais constam informações acerca das variáveis de interesse, sendo que estas serão expostas adiante.

5.1 Considerações metodológicas

Conforme anteriormente apresentado, processos de descentralização administrativa, no contexto brasileiro pós 1988, precisam, por conta da autonomia política conferida aos níveis inferiores de governo e pela competência compartilhada pela execução de determinadas políticas públicas, ser feitos por meio de arranjos institucionais nos quais os destinatários do processo aceitem sua inserção no mesmo. Dessa maneira, define-se, para fins da presente pesquisa, como marco institucional a partir do qual se iniciou uma política orientada à descentralização administrativa da política de proteção ao patrimônio cultural, a criação do ICMS Patrimônio Cultural. Tal definição é fundamentada na constatação de que antes de sua criação, em 1995, apenas 15 municípios, do 853 de Minas Gerais, possuíam Conselho Municipal voltado a esta política, o que aponta para uma baixa importância, à época, da mesma na agenda pública municipal.

O Estado de Minas Gerais, utilizando de uma atribuição constitucional, qual seja, a de definir os critérios por meio dos quais se dará a distribuição de parte da parcela do ICMS e do IPI que pertence aos municípios, optou por vincular tal transferência à execução de determinadas políticas públicas, dentre elas a política de proteção ao patrimônio cultural. Tal incentivo financeiro se configurou, portanto, como um atrativo à inserção dos municípios no critério. Espera-se, com isso, que as dimensões administrativas e fiscais das relações intergovernamentais tenham sido afetadas pelo processo decorrente deste instrumento, no sentido de uma descentralização em ambas. A exposição do funcionamento desses repasses, bem como da evolução dos instrumentos normativos relativos ao ICMS Patrimônio Cultural será feita no próximo tópico dessa seção.

Para aferir se houve descentralização administrativa foi realizada uma análise exploratória de dados em bases de acesso público, tendo com parâmetros os gastos orientados à política em questão e as entregas efetivamente realizadas. Para mensuração da evolução dos gastos foi utilizada a base de dados Finanças Municipais (Finbra), disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Como indicador desses gastos foi utilizado o total de empenhos classificados na subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico”. É preciso destacar que tal análise só foi possível de ser feita a partir do ano de 2004, uma vez que antes dele a despesa pública brasileira era classificada de maneira que não contemplava tal gasto de maneira discriminada. Para mensurar as entregas efetuadas pelos municípios relativas a essa política, foram utilizadas as tabelas de pontuação do ICMS Patrimônio Cultural, disponíveis no site do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG), para todos os anos de existência do critério. Além disso, foi disponibilizada, pela Gerência de Articulação com os Municípios deste mesmo órgão, uma base de dados acerca dos bens protegidos no estado de Minas Gerais, pelos três níveis de governo, que serviu para esta mesma aferição.

No aspecto fiscal, foi utilizada a tabela de repasses da parcela do ICMS e do IPI pertencente aos municípios, disponibilizada pela Fundação João Pinheiro, a partir do ano de 2002, sendo que não há dados disponíveis para anos anteriores. A análise se deu a partir da mensuração da evolução do valor repassado ao longo dos anos e da relação entre o valor repassado e as ações desenvolvidas. Além disso, foi realizada uma análise comparativa entre a distribuição de recursos proporcionada pelo critério ICMS Patrimônio Cultural e a distribuição que seria efetivada caso este critério não existisse, de forma a expor a contribuição específica dele para o que foi diagnosticado.

A presente seção está organizada em cinco tópicos, considerando este, em que está exposta a metodologia de pesquisa utilizada. No segundo, será apresentado o funcionamento do critério ICMS Patrimônio Cultural, bem como a evolução dos instrumentos normativos a ele pertinentes, quais sejam, as legislações estaduais que já versaram sobre o assunto e os instrumentos normativos, publicados pelo Iepha/MG, que definem as formas de comprovação das ações desenvolvidas pelos municípios, para fins de recebimento dos recursos. No terceiro, serão apresentados os resultados referentes à aferição da descentralização administrativa proporcionada pelo critério

de repasse, conforme metodologia apresentada. O quarto tópico refere-se à exposição dos aspectos fiscais impactados pelo ICMS Patrimônio Cultural. O quinto e último tópico sintetiza as análises realizadas nos tópicos que o antecedem, relacionando-as com o ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista exposto na quarta seção.

5.2 A Lei Robin Hood e o critério ICMS Patrimônio Cultural

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), dispõe acerca das competências tributárias dos diferentes níveis de governo existentes no Brasil, quais sejam: União, estados e municípios, bem como acerca da distribuição desses tributos entre eles. Sob a égide da atual constituição, os municípios passaram a receber uma fatia maior dos recursos públicos, o que foi possibilitado pelo aumento das transferências intergovernamentais, de caráter obrigatório ou voluntário, bem como pela ampliação de sua competência tributária. Dentre as transferências de caráter obrigatório, destaca-se a distribuição da cota parte dos municípios do Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre Bens Industrializados (IPI). De acordo com o art. 155 da CF/88, compete aos estados instituir imposto sobre:

Art. 155.....
 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; (BRASIL, 1988)

Entretanto, em seu art. 158, a própria Constituição dispõe que, do total arrecadado deste imposto, 25% pertencem aos municípios do respectivo estado e, ainda, dá diretrizes acerca dos critérios a partir dos quais se dará a distribuição dele. Até o ano de 2020, desses 25%, no mínimo três quartos seriam distribuídos conforme Valor Agregado Fiscal (VAF), que é uma medida correspondente à movimentação econômica e financeira do município, e no máximo um quarto seria distribuído conforme dispusesse Lei Estadual. Entretanto, em 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que dispõe, entre outras coisas, sobre a revisão dos critérios de repartição desse imposto. No novo texto, a parcela da cota parte do ICMS a ser repassada aos municípios a partir do critério VAF passou a ser de 65%, sendo que os 35% restantes serão repartidos conforme dispuser Lei Estadual, respeitado o mínimo de 10% a ser repassado conforme critério baseado em indicadores educacionais.

O IPI-exportação, por sua vez, é um imposto da União que incide sobre a produção de produtos industrializados. De acordo com o art. 159 da CF/88, 10% do total de seu valor serão entregues aos estados, de maneira proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Desse valor repassado aos estados, ainda no mesmo artigo, dispõe-se que 25% serão repassados aos municípios de cada estado, a partir dos mesmos critérios adotados para a distribuição da cota parte do ICMS, ou seja, conforme o disposto no art. 158.

Dessa maneira, a CF/88 conferiu aos estados a prerrogativa de determinar os critérios a partir dos quais se dará a distribuição de 35% da parcela do ICMS e do IPI-exportação que pertence aos municípios, mantendo-se respeitada a parcela de 10% a ser repassada conforme critério educacional. Os 65% restantes devem ser distribuídos conforme VAF. Em Minas Gerais, como será apresentado, diversas Leis Estaduais já dispuseram sobre o assunto, havendo entre elas uma evolução no sentido de alcançar um caráter mais redistributivo da distribuição e, também, de utilização desse instrumento como incentivo para a implementação de políticas públicas pelos municípios mineiros.

A primeira legislação em Minas Gerais que dispôs acerca da distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação, conforme competência definida pela CF/88, foi o Decreto-Lei n° 32.771, de julho de 1991. De acordo com esse dispositivo legal, os critérios a serem observados seriam o VAF, os Municípios Mineradores e a Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. Por se tratarem de impostos que incidem, exclusivamente, na atividade econômica, o critério do VAF tende a beneficiar os municípios que possuem estrutura produtiva mais desenvolvida e dinâmica. Os outros dois critérios adotados, por sua vez, tinham por finalidade a compensação dos municípios por perda de arrecadação. O critério dos Municípios Mineradores vinha compensar a perda tributária decorrente da extinção, por Lei Federal, do Imposto Único Mineral. A Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito, por sua vez, objetivava compensar os municípios pela emancipação de distritos que possuíam indústrias importantes em sua arrecadação.

Os critérios de distribuição adotados, por terem um forte caráter econômico, reforçavam a concentração dos recursos nos municípios com maior desenvolvimento econômico e movimentação financeira. Diante desta realidade, e buscando desconcentrar tais recursos, foi promulgada a Lei Estadual n° 12.040, de 28 de dezembro de 1995, ou Lei Robin Hood. A nova Lei adotou novos critérios,

desconcentrando receita do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios, transferindo recursos para regiões mais pobres; incentivando a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzindo os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, e, por fim, criando uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010)

Nessa Lei foram incluídos os critérios de distribuição relacionados à execução de política públicas pelos municípios, tais como Educação, Saúde, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Meio Ambiente, além dos critérios de Área Geográfica, População e População dos 50 Mais Populosos. Em 1996, foi promulgada a Lei Estadual nº 12.428, que diminuiu o peso do critério do VAF para definição das transferências e aumentou o peso de alguns dos referidos critérios adotados pela Lei de 1995. No ano de 2000 foi promulgada a Lei Estadual nº 13.803, que manteve os critérios da legislação anterior mas reduziu progressivamente a parcela a ser transferida aos municípios de Mateus Leme e Mesquita por compensação de desmembramento de distrito, determinando a extinção de tal critério em 2004.

Por fim, foi promulgada a Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que é a Lei que atualmente define os critérios a serem observados para a transferência dos recursos do ICMS e do IPI-exportação para os municípios. Para além dos critérios vigentes anteriormente, foram introduzidos sete novos, sendo eles Mata Seca, Esportes, Turismo, Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários, Recursos Hídricos, ICMS Solidário e Mínimo *Per capita*. A EC nº 108/20, conforme anteriormente explicitado, determinou uma redução da parcela repassada pelo critério VAF e um correspondente aumento no repasse de acordo com critério relacionado a indicadores educacionais. Até o momento não há legislação estadual que regulamente esse novo dispositivo.

Dessa forma, conclui-se que, em Minas Gerais, houve um extenso processo legislativo para a elaboração e aprimoramento dos critérios a partir dos quais seriam distribuídos os recursos do ICMS e do IPI-exportação pertencentes aos municípios. Como evidenciado, parte dos objetivos desses critérios visavam a descentralização da distribuição desse recurso, passando a contemplar de maneira mais significativa uma gama de maior de municípios, bem como o incentivo à realização de políticas na área social, como em políticas voltadas à preservação do

patrimônio cultural. Na próxima subseção será apresentado o processo evolutivo do critério ICMS Patrimônio Cultural, foco deste trabalho.

5.2.1 ICMS Patrimônio Cultural

O critério de repartição do ICMS Patrimônio Cultural, conforme já explicitado, foi estabelecido pela Lei Estadual nº 12.040/1995 e se manteve, com algumas alterações, nas legislações subsequentes que dispunham sobre a questão. Na primeira norma, eram nove os atributos que compunham o critério, sendo oito relacionados ao instrumento do tombamento, realizados pelos diferentes níveis de governo, e apenas um relacionado a demais ações que porventura o município tenha desenvolvido. Em seus dispositivos, estava definido que no ano de 1996 a parcela do ICMS a ser repassada com base nesse critério seria de 0,33%, estando previsto seu aumento para 0,66% em 1997 e, a partir de 1998, para 1%, valor que se mantém até os dias atuais. É importante ressaltar que no ano de 1996, por ser o primeiro ano em que se utilizaria tal critério para fins de repasse, foram contemplados apenas os municípios que já possuíam bens tombados pelo nível federal ou estadual.

A forma de cálculo a partir da qual são definidos os recursos a serem repassados com base nesse critério é bem simples e se manteve inalterada desde a primeira versão da Lei. Os municípios são pontuados a partir das ações desenvolvidas por ele e também por ações desenvolvidas pelos demais níveis de governo em seu território. Para comprovar a implementação de suas ações, os municípios devem encaminhar ao Iepha/MG, anualmente, documentação definida por esse mesmo órgão, por meio de Deliberações Normativas editadas pelo Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais (Conep/MG). Uma vez contabilizada a pontuação dos municípios, torna-se possível o cálculo do Índice do Patrimônio Cultural (PPC) de cada um deles, cuja fórmula é a pontuação do respectivo município dividida pela soma de todas as pontuações obtidas no âmbito do critério. O valor a ser repassado a cada município consiste, por fim, no produto da multiplicação do PPC com o valor da parcela do ICMS destinada a esse critério, ou seja, de 1% da parcela que pertence aos municípios.

Faz-se necessário explicar a lógica temporal a partir da qual são efetuadas as ações de proteção, a conferência da documentação enviada e o efetivo repasse financeiro. Tais etapas ocorrem num período de três anos. O primeiro é denominado “Ano de ações de proteção”, e corresponde ao ano em que o município efetivamente

implementa a política de proteção ao patrimônio cultural. Em seguida, tem-se o “Ano-base”, que corresponde ao período de análise de documentação comprobatória das ações desenvolvidas. Este se inicia no final do “Ano de ações de proteção” que o antecede e termina no dia 21 de junho do ano subsequente, data essa em que deve ser publicada a pontuação provisória dos municípios. As transferências relativas às ações desenvolvidas no “Ano de ação de proteção” serão realizadas apenas no ano seguinte ao “Ano-base”, sendo que este recebe o nome de “Ano de exercício”. Dessa maneira, há um intervalo de um ano entre o desenvolvimento da política de proteção ao patrimônio cultural pelo município e o recebimento das transferências correspondentes (IEPHA, 2020).

Uma constatação interessante é a de que, dos nove atributos que compunham o critério, cinco eram relacionados a ações cuja implementação dependiam exclusivamente do município e os quatro restantes eram relacionados a ações implementadas pelo nível estadual e/ou federal, que incidiam sobre o patrimônio cultural existente dentro do limite territorial do município. Dessa maneira, explicita-se que apenas parte do recurso repassado de acordo com o critério diz respeito à implementação de uma política de proteção ao patrimônio cultural diretamente pelos municípios. Na Lei Estadual nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996, não houve alterações nos atributos componentes do critério ICMS Patrimônio Cultural nem na parcela do repasse a ser definida por ele, deixando-o inalterado. Tal cenário se manteve na Lei Estadual 13.803, de 27 de dezembro de 2000.

Na atual legislação, a Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, houve modificações importantes para o critério ICMS Patrimônio Cultural. Pela primeira vez, houve uma alteração nos atributos componentes do critério, que passaram a ser treze. Dos quatro novos atributos criados, três são relativos a ações cuja implementação depende exclusivamente do poder municipal e um é referente a ações que podem ser implementadas por qualquer nível de governo, o que aponta para um maior incentivo ao desenvolvimento de uma política de proteção ao patrimônio cultural pelos municípios. Tais atributos são: a existência de bem cultural imaterial registrado, por qualquer nível de governo, no território do município; a execução de ações voltadas à educação patrimonial; a elaboração de inventários de proteção ao patrimônio cultural; e a criação de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural. Chama-se atenção à introdução do Registro enquanto atributo componente do critério, sendo esse um instrumento de preservação destinado ao

patrimônio de natureza imaterial. Tal mudança representa uma alteração significativa por dialogar com discussões, acadêmicas, teóricas e dos movimentos sociais, mais recentes acerca do que é o patrimônio cultural a ser protegido (CASTRIOTA, 2009). A Tabela 2 sintetiza a configuração do critério de acordo com a legislação estadual que versou sobre a questão.

Tabela 2: Síntese do critério ICMS Patrimônio Cultural conforme disposto em legislação estadual

Lei Estadual	Parcela repassada a partir do ICMS Patrimônio Cultural	Atributos componentes	Atributos cuja pontuação independe de níveis superiores de governos	Ações contempladas pelos atributos
Lei nº 12.040/95	0,33% em 1996; 0,66% em 1997; 1% a partir de 1998	9 atributos	5 atributos	Tombamento; Política cultural local
Lei nº 12.428/96	0,66% em 1997; 1% a partir de 1998	9 atributos	5 atributos	Tombamento; Política cultural local
Lei nº 13.803/00	1 %	9 atributos	5 atributos	Tombamento; Política cultural local
Lei nº 18.030/09	1%	13 atributos	9 atributos	Tombamento; Registro; Inventário; Educação patrimonial; Criação de Fundo; Política cultural local

Fonte: Assembleia do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

À primeira vista, pode parecer que não houve significativas alterações no critério de 1995 a 2009 e nem em anos posteriores a esse último. Entretanto, há um importante poder normativo, que era desempenhado pelo Iepha/MG e hoje o é pelo Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais (Conep/MG), que não é evidenciado quando se analisa a evolução do critério apenas pela legislação. Tal poder consiste na definição da forma de comprovação das ações desenvolvidas pelos municípios. Nos primeiros anos de vigência do critério, de 1996 a 2000, tal poder normativo foi desempenhado por meio de Resoluções, que regulamentaram os processos de comprovação das ações desenvolvidas nos exercícios de 1997 a 2002. A partir de 2000, o poder normativo passou a ser desempenhado por meio de

Deliberações Normativas, que regulamentam os processos de comprovação das ações desenvolvidas em um ou mais anos de exercício do critério⁴.

O órgão colegiado que produziu as Deliberações Normativas, entre 2002 e 2005, regulamentando a forma de comprovação das ações desenvolvidas até o ano de 2009, foi o Conselho Curador do Iepha/MG, composto por representantes das unidades administrativas do órgão, de seus servidores e de demais órgãos do governo estadual relevantes à pasta. A partir de 2009, tal papel passou a ser desempenhado pelo Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais (Conep/MG), que foi instituído pela Lei Delegada nº 170, de 25 de janeiro de 2007, e possui composição mista, entre representantes do governo estadual, da sociedade civil e de entidades não governamentais relativas à pasta. Dentre essas entidades, destaca-se a Associação Mineira de Municípios (AMM), sendo a primeira vez que uma entidade representante dos municípios passou a participar do processo decisório relativo ao ICMS Patrimônio Cultural, pelo menos no aspecto formal.

Apesar de estar sempre de acordo com o disposto na Lei Estadual vigente no momento de sua elaboração, tal instrumento apresenta um importante papel no sentido de direcionar a ação municipal no que diz respeito à política de proteção ao patrimônio cultural. Sua função, conforme explicitado, é a de definir como o município vai comprovar o desenvolvimento de ações referente aos atributos previstos na legislação estadual, o que exige, por sua vez, a decomposição dos atributos em parâmetros de atuação. No atributo “Política cultural local”, por exemplo, pontuam os municípios nos quais há legislação municipal que institui a Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural, que possuem setor na prefeitura voltado a essa pasta, que possuem Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, em efetivo funcionamento, entre outros parâmetros. Conforme disposto na Lei Estadual, três pontos são destinados a esse atributo. Tal pontuação é destrinchada em ações menores, sendo que para cada há uma pontuação específica. Somadas as pontuações relativas a essas ações, tem-se os três pontos previstos para o atributo na legislação estadual.

⁴ Segundo Di Pietro (2018), caracterizam-se como Resoluções os atos administrativos normativos emanados pelos chefes do poder executivo, tais como Secretários de Estado, Presidentes de Fundação e Reitores de Universidades. As Deliberações, por sua vez, são atos administrativos normativos emanados por órgãos colegiados.

Outro exemplo, é o do atributo relativo aos tombamentos municipais. Nos anos iniciais, bastava enviar ao Iepha/MG o instrumento normativo que tombou determinado bem. Posteriormente, passou a ser exigido, anualmente, um laudo de estado de conservação, sem o qual o tombamento não era considerado para fins de pontuação do município. Segundo Andrade Junior e Faria (2014), a cada nova Deliberação Normativa publicada, foi-se tornando mais complexo o processo de comprovação das ações desenvolvidas, bem como o que de fato precisava ser desenvolvido. É interessante destacar que, dos quatro novos atributos componentes do critério criados pela Lei Estadual 18.030/09, quais sejam, registro de patrimônio cultural imaterial, política de inventário, fundo municipal do patrimônio e educação patrimonial, todos, com exceção do registro, já compunham os atributos anteriormente definidos para o critério. Ou seja, o que a atual legislação estadual fez, excetuado o registro, foi a incorporação de ações que já eram anteriormente pontuadas, tendo em vista o poder normativo do Iepha/MG, transformando-as em atributos.

Faz-se necessário, ainda, a realização de algumas observações no que se refere ao registro de patrimônio cultural imaterial. Tal instrumento foi instituído, no nível estadual, por meio do Decreto nº 42.505, de 15 de abril de 2002, sendo, portanto, um instrumento de utilização muito recente pelo governo do estado. Foi apenas após o estabelecimento deste instrumento em nível estadual que, em 2009, o mesmo passou a ser considerado para fins de pontuação dos municípios no critério ICMS Patrimônio Cultural. Isso significa que, antes de 2009, caso algum município, empenhado em proteger o patrimônio cultural presente em seu território, percebesse a necessidade de um instrumento de proteção ao patrimônio imaterial, este não teria sua adoção incentivada pelo governo estadual. Dessa forma, os parâmetros de atuação na política de proteção ao patrimônio cultural são definidos pelo nível estadual, sendo que ações não contempladas por esses parâmetros não são pontuadas, embora os municípios tenham liberdade para executá-las, uma vez que têm competência para atuar nessa pasta.

Por fim, destaca-se que há, no âmbito do Iepha/MG e de forma relacionada ao ICMS Patrimônio Cultural, a ação denominada de Rodada Regional do Patrimônio Cultural. Tal ação ocorre anualmente desde o ano de 2010 e consiste numa abordagem pedagógica e orientada ao diálogo com os municípios mineiros. Por meio de encontros, o corpo técnico do Iepha/MG percorre o interior do estado em diálogo com representantes de diversas prefeituras, de maneira a promover uma discussão

participativa acerca do que é o patrimônio cultural e de como o poder público pode agir no sentido de protegê-lo. Há, ainda, a abordagem pedagógica orientada ao desenvolvimento de ações contempladas pelo critério ICMS Patrimônio Cultural.

O objetivo desse tópico, concluindo-o, foi o de expor os instrumentos normativos que regularam o critério ICMS Patrimônio Cultural ao longo de sua existência, evidenciando sua evolução contínua. Tal exposição relaciona-se à noção de que esse se configura como um arranjo institucional orientado à descentralização de políticas públicas, conforme elaborado por Arretche (2012). Neste arranjo, estão dispostos os incentivos e, também, os desestímulos, à tomada de decisões pelo poder municipal. No próximo tópico será exposto em como esse arranjo institucional afetou a execução da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, de maneira a mensurar se esta passou por um processo de descentralização administrativa.

5.3 Descentralização administrativa

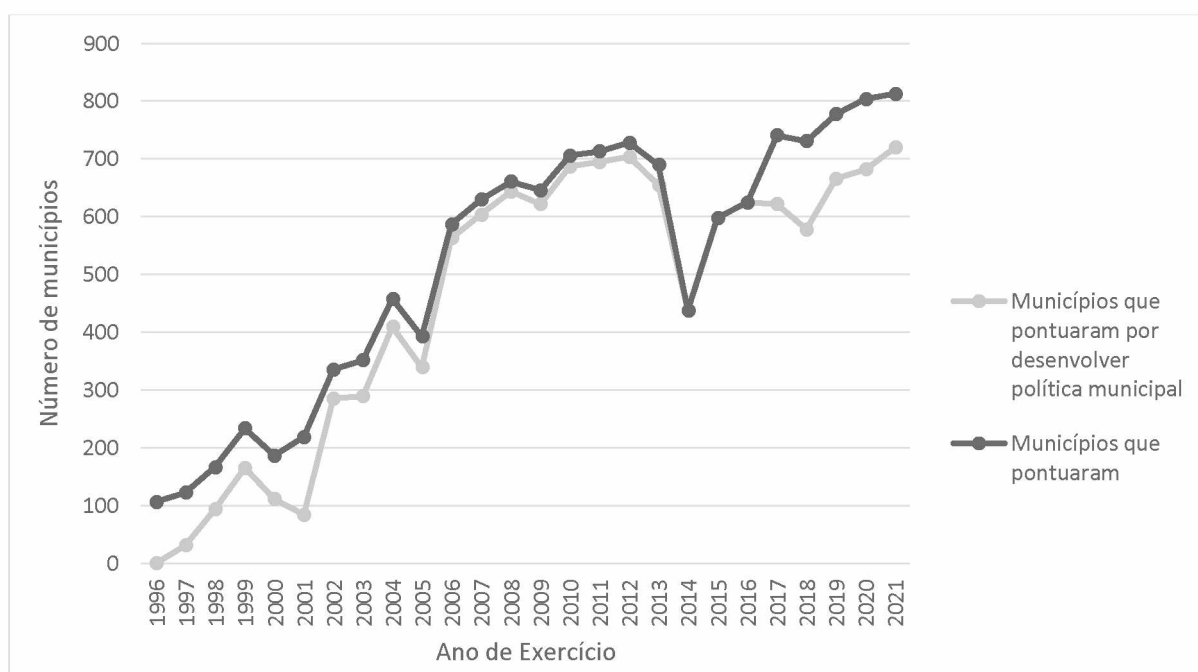
A exposição realizada no tópico anterior teve por objetivo a apresentação da Lei Robin Hood – ou Lei do ICMS Solidário, como vem sendo conhecida atualmente esta lei –, especificamente no que se refere ao critério ICMS Patrimônio Cultural, dos instrumentos normativos que regulam sua implementação e de ações correlatas desenvolvidas pelo Iepha/MG. Neste tópico, busca-se a exposição do reflexo desse arcabouço legal e normativo na execução da política de proteção ao patrimônio cultural, de forma a evidenciar se esta passou por um processo de descentralização administrativa. Retomando o conceito elaborado por Falletti (2010), tal tipo de descentralização diz respeito à transferência da entrega de serviços públicos de níveis superiores para níveis inferiores de governo. Como medida para mensurar se isso ocorreu, serão analisadas a evolução do gasto com esta política no nível municipal, bem como as entregas efetivamente realizada por cada nível de governo. A primeira parte dessa mensuração se dará em cima dos próprios atributos componentes do critério, de maneira a evidenciar a adesão ao programa e a configuração que esta assumiu ao longo do tempo. O Gráfico 1 contém o número de municípios que pontuaram no critério por ano.

Verifica-se que houve um considerável aumento no número de municípios que pontuaram no critério, sendo que, ao final da série, tem-se 812 municípios, o que representa 95% dos 853 do estado. Conforme explicado anteriormente, o “ano de

exercício” diz respeito ao ano em que são efetivadas as transferências e não ao ano em que são implementadas as ações correspondentes às mesmas, o que é denominado de “Ano de ações de proteção”. Como entre o “ano de ações de proteção e o “ano de exercício”, há o “ano base”, no qual são analisadas as documentações comprobatórias das ações, têm-se a diferença de 2 anos entre eles. Portanto, o ano de exercício de 2021, no gráfico, corresponde à política de proteção ao patrimônio cultural desenvolvida em 2019 e cuja documentação relativa foi analisada em 2020.

Assim, o critério apresentou, de maneira geral, uma adesão crescente ao longo da série temporal, com alguns anos de queda, e que alcançou um nível elevado de adesão nos anos finais. Houve um aumento de 666,04% no número de municípios que pontuaram no critério, entre o ano de exercício de 1996 e de 2021, o que representa um crescimento médio de 8,48% ao ano. Entretanto, conforme exposto anteriormente, um município pode pontuar sem que este tenha de fato desenvolvido uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural, sendo sua pontuação referente a tombamentos e/ou registros realizados pelo nível estadual ou federal. O Gráfico 1 apresenta, também, o número de municípios que pontuaram por desenvolver uma política municipal nesta pasta.

Gráfico 1: Evolução do número de municípios que pontuaram no critério ICMS Patrimônio Cultural e que desenvolveram política municipal nesta pasta, por ano de exercício - 1996 a 2021 – Minas Gerais.



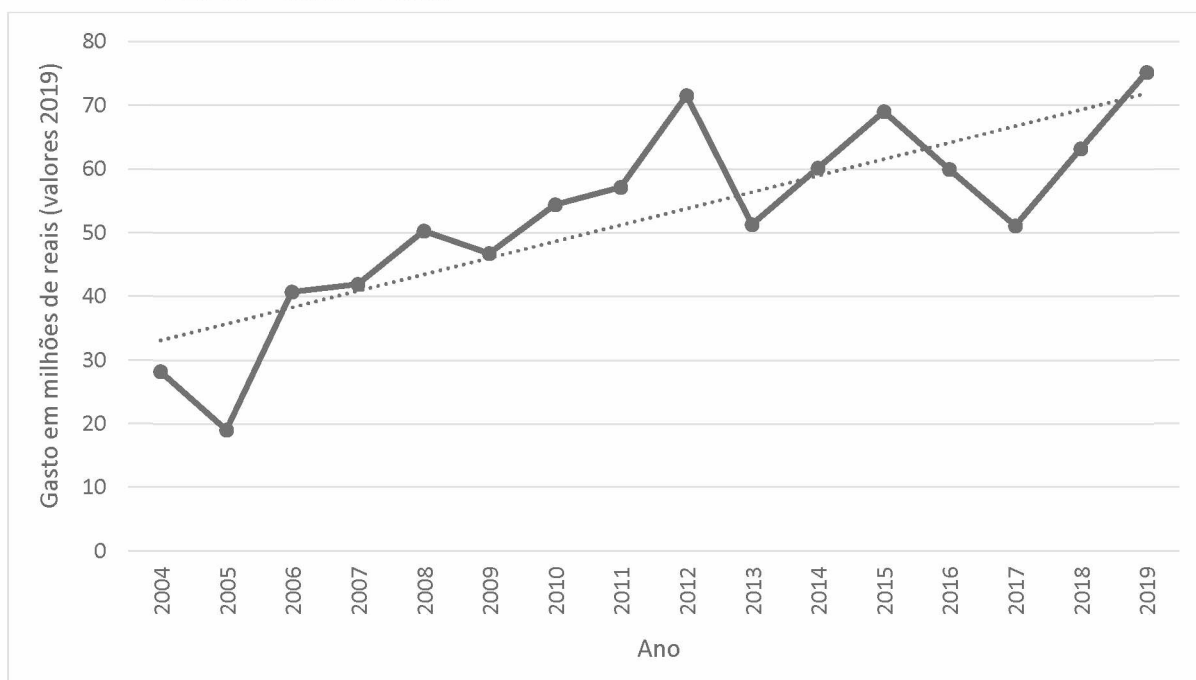
Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG).
Elaboração própria.

Percebe-se que o aumento do número dos municípios que pontuaram no critério ICMS Patrimônio Cultural guarda forte relação com o aumento do número de municípios que passaram a desenvolver uma política voltada a essa pasta, não sendo, portanto, reflexo exclusivo de um aumento dos bens tombados e/ou registrados por outros níveis de governo. É importante destacar que a base de dados utilizada para a construção do gráfico diz respeito à pontuação no critério e que, por conta disso, há a possibilidade de haver municípios que desenvolveram ações nesta pasta e que não enviaram documentação para o Iepha/MG ou que enviaram, mas não tiveram a documentação aprovada pelo órgão.

Observa-se no Gráfico 1, também, que há um considerável aumento no número de municípios que desenvolveram uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural, sendo que no ano de exercício de 2021, 719 municípios foram pontuados por conta disso, o que representa 84% dos municípios do estado. Conforme exposto anteriormente, apenas 15 municípios em Minas Gerais, antes de 1995, possuíam Conselho Municipal orientado a esta política (FREIRE; SOUZA; STARLING, 2010), o que reforça o entendimento de que o ICMS Patrimônio Cultural teve importante influência no aumento da importância dessa pasta na agenda pública dos municípios mineiros.

De forma a mensurar esse aumento de importância e relevância sem utilizar como base de dados a própria pontuação no critério ICMS Patrimônio Cultural, uma vez que podem haver políticas municipais sendo implementadas sem que estas sejam captadas por ele, foi elaborado o Gráfico 2, que contém o montante total do gasto dos municípios mineiros que alocaram seus recursos em ações classificadas como “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico”.

Gráfico 2: Evolução do gasto dos municípios mineiros, em valores reais de 2019, com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arquelógico”, entre os anos de 2004 e 2019 – Minas Gerais



Fonte: Dados básicos: Siconfi. Elaboração própria.

Fica evidenciado o aumento no gasto dos municípios mineiros classificado na referida subfunção orçamentária. Faz-se necessário destacar que a inclusão dos gastos nessa categoria depende de classificação do próprio município, podendo haver divergências entre os critérios utilizados por cada um deles para isso. Dessa maneira, entende-se tal medida como *proxy* da importância atribuída à área do Patrimônio Cultural pelo conjunto dos municípios do Estado. Observa-se na série temporal um aumento de 166,23% no total gasto, em valores de 2019, entre os anos de 2004 e 2019, o que representa uma taxa de crescimento real média de 6,75% ao ano. Dessa maneira, fica evidente que os municípios mineiros passaram a gastar mais com ações voltadas à proteção do patrimônio cultural entre os anos de análise. A Tabela 3 contém alguns dados importantes relativos à essa medida.

Tabela 3: Gasto dos municípios mineiros com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” por ano de análise e variáveis de interesse – Minas Gerais

Ano	Gasto nominal dos municípios	Gasto real dos municípios (valores 2019)	Número de municípios que efetuaram gastos	Gasto real médio*	Mediana do gasto real*
2004	12.330.618,23	28.211.271,89	165	170.977,41	45.799,31
2005	8.966.313,41	19.065.116,29	186	102.500,63	24.177,94
2006	20.234.353,66	40.708.114,00	236	172.492,01	31.084,22
2007	21.514.800,96	41.966.413,09	243	172.701,29	36.386,03
2008	26.957.455,84	50.337.703,64	255	197.402,76	36.686,13
2009	26.498.887,97	46.724.663,89	277	168.681,10	34.734,05
2010	32.209.591,34	54.447.482,79	288	189.053,76	43.837,95
2011	35.826.998,32	57.182.882,92	306	186.872,17	48.351,12
2012	47.752.699,91	71.565.539,10	310	230.856,58	48.636,95
2013	36.208.881,74	51.270.942,03	307	167.006,33	41.344,77
2014	44.964.508,73	60.115.860,68	311	193.298,59	45.994,76
2015	54.911.765,88	68.992.547,86	324	212.939,96	51.639,09
2016	52.837.647,23	59.986.059,56	321	186.872,46	49.797,59
2017	47.817.462,93	51.074.131,01	324	157.636,21	54.132,45
2018	60.882.555,26	63.165.651,08	375	168.441,74	53.051,94
2019	75.105.926,34	75.105.926,34	383	196.099,02	54.821,15

Notas: *Para cálculo da média e da mediana foram excluídos os valores iguais a zero.

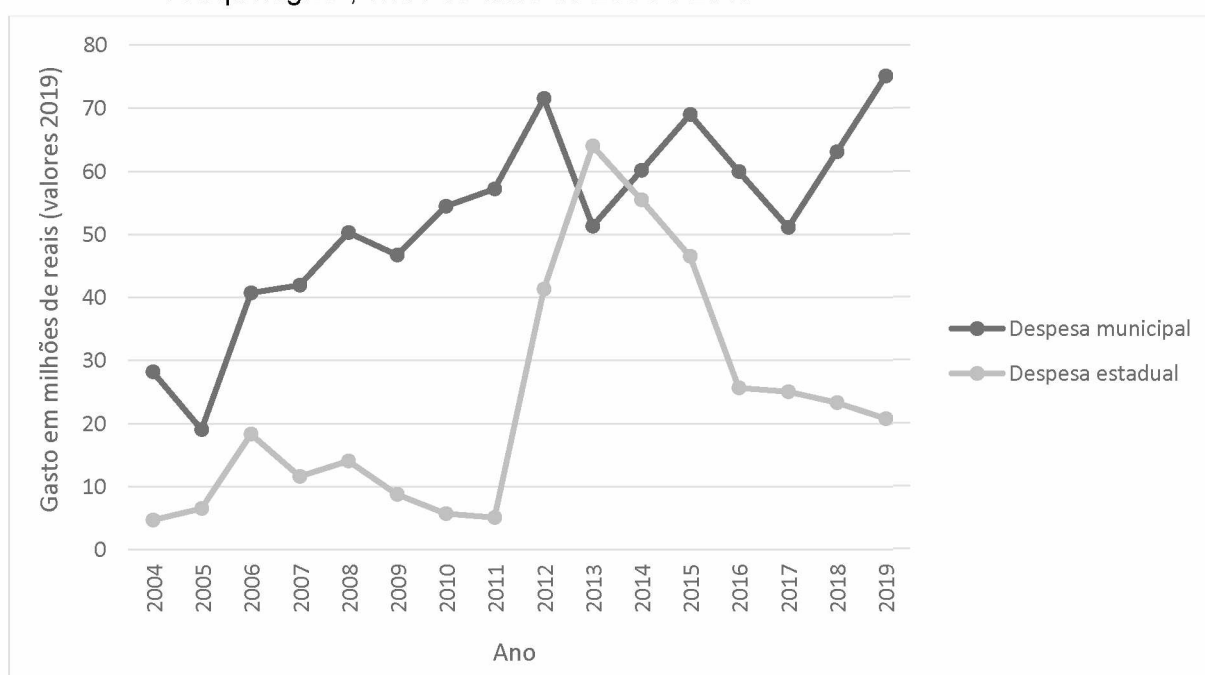
Fonte: Dados básicos: Siconfi. Elaboração própria.

A partir da leitura da tabela, algumas inferências podem ser realizadas. Primeiramente, destaca-se que houve um constante aumento no número de municípios que tiveram gastos com “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico”, sendo que, ao final da série, estes alcançam o número de 383, o que representa 44,9% dos municípios do estado. No início da série, esse número era de apenas 165 municípios, representando um crescimento de 132,12% entre os anos de 2004 e 2019. Com relação ao gasto médio dos municípios, não se observa tendência de aumento ou queda nesta variável ao longo da série, o que pode indicar que o aumento no valor total gasto seja decorrente do aumento do número de municípios que passaram a gastar nessa política e não do aumento pontual em algum município específico. No que se refere à mediana do gasto dos municípios, destaca-se que essa sempre esteve consideravelmente abaixo da média, o que indica uma distribuição assimétrica

positiva na amostra, ou seja, alguns poucos municípios gastam consideravelmente mais do que o restante.

Buscando realizar uma análise em perspectiva comparada, entre o gasto realizado pelos municípios e pelo nível estadual, em Minas Gerais, foi elaborado o Gráfico 3, no qual foi inserida a curva do gasto estadual classificado na mesma subfunção mencionada.

Gráfico 3: Evolução do gasto dos governos municipais mineiros e do Governo de Minas Gerais, em valores reais de 2019, com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arquelógico”, entre os anos de 2004 e 2019



Fonte: Dados básicos: Siconfi e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

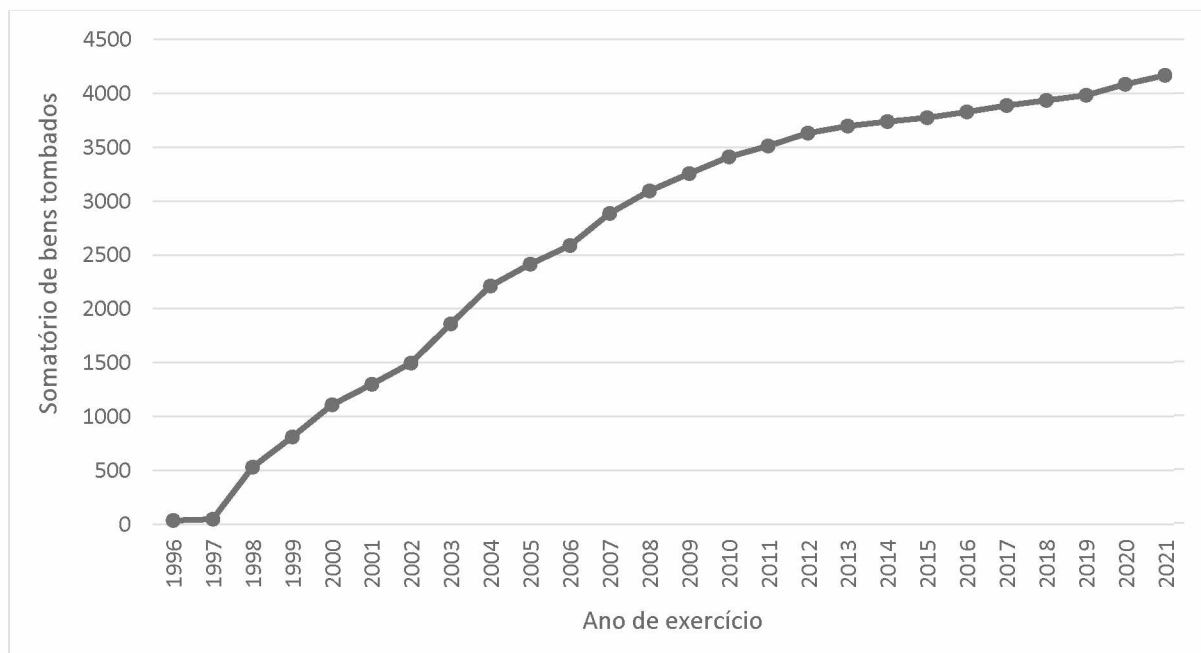
Verifica-se que, em quase todos os anos da série, os municípios mineiros desembolsaram mais gastos orientados à política de proteção ao patrimônio cultural do que o realizado pelo nível estadual. Conforme explicitado anteriormente, o gasto municipal apresentou um crescimento de 166,23% entre os anos de 2004 e 2019, sendo que, no âmbito estadual, esta mesma taxa foi de 342,09%. Entretanto, o nível do gasto, em geral, se manteve abaixo do desembolsado pelos municípios. Tal discrepância na taxa pode ser explicada, também, pelo valor pequeno desembolsado pelo estado no primeiro ano da série, o que resulta em maiores alterações percentuais.

Chama atenção os anos de 2012 a 2015, nos quais há um expressivo aumento do gasto estadual orientado a esta política. Em consulta ao Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, verificou-se que tal expressivo aumento se

deu por conta da inserção do gasto orientado a investimentos de manutenção e preservação da infraestrutura cultural, sendo que nos anos anteriores a 2012 não havia gasto voltado a esse fim na referida subfunção. De 2016 em diante, são mantidos esses investimentos, mas em valor muito inferior aos observados de 2012 a 2015, o que explica a queda no volume total dos gastos. Ressalta-se, ainda, que esse intervalo de 2012 a 2015 coincide com o período de vigência do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015, instrumento de planejamento de médio prazo utilizado pelo governo estadual. Com isso, pode-se inferir que a política de proteção ao patrimônio cultural representou, nesse período, maior prioridade pelo governo à época, sendo que esta não se manteve no mesmo patamar no governo que o sucedeu. Após essa exposição, há mais evidências no sentido de que os anos de 2012 a 2015 são uma exceção do que uma regra, frente ao cenário geral observado.

Outra forma possível de mensurar a execução da política de proteção ao patrimônio cultural pelos municípios mineiros, para além dos gastos, é a partir dos dois principais instrumentos de proteção utilizados nessa pasta. São eles o Tombamento, destinado à proteção do patrimônio cultural de natureza material, e o Registro, instrumento relativo à proteção do patrimônio cultural imaterial. Ambos os instrumentos constam como atributos do critério ICMS Patrimônio Cultural, sendo sua utilização, portanto, diretamente incentivada por ele. O Gráfico 4 contém a evolução do somatório dos bens tombados pelo nível municipal em Minas Gerais.

Gráfico 4: Somatório dos tombamentos municipais em Minas Gerais, por ano de exercício do ICMS Patrimônio Cultural – 1996 a 2021 – Minas Gerais



Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG).
Elaboração própria

Percebe-se um grande volume de bens tombados pelos municípios mineiros, sendo que, no ano de exercício de 2021, esse conjunto chega à quantia de 4165 bens tombados no nível municipal. Faz-se necessário destacar que a base de dados disponibilizada pelo Iepha/MG está organizada por “ano de exercício” do ICMS Patrimônio Cultural, que, conforme explicado anteriormente, corresponde ao ano em que são efetuadas as transferências relativas ao “ano de ações de proteção”. Dessa forma, o ano de exercício 2021, no gráfico, corresponde aos bens cujo tombamento foram informados ao órgão estadual no ano de 2019. Além disso, destaca-se que há quatro categorias de bens passíveis de tombamento, quais sejam, bens móveis, bens imóveis, núcleos históricos urbanos e conjuntos paisagísticos, sendo que todas foram consideradas para a construção do Gráfico 4. Para melhor compreender a relevância desse conjunto de bens tombados apresentado, tem-se a Tabela 4, que contém essa quantidade discriminada por nível de governo e por categoria do bem.

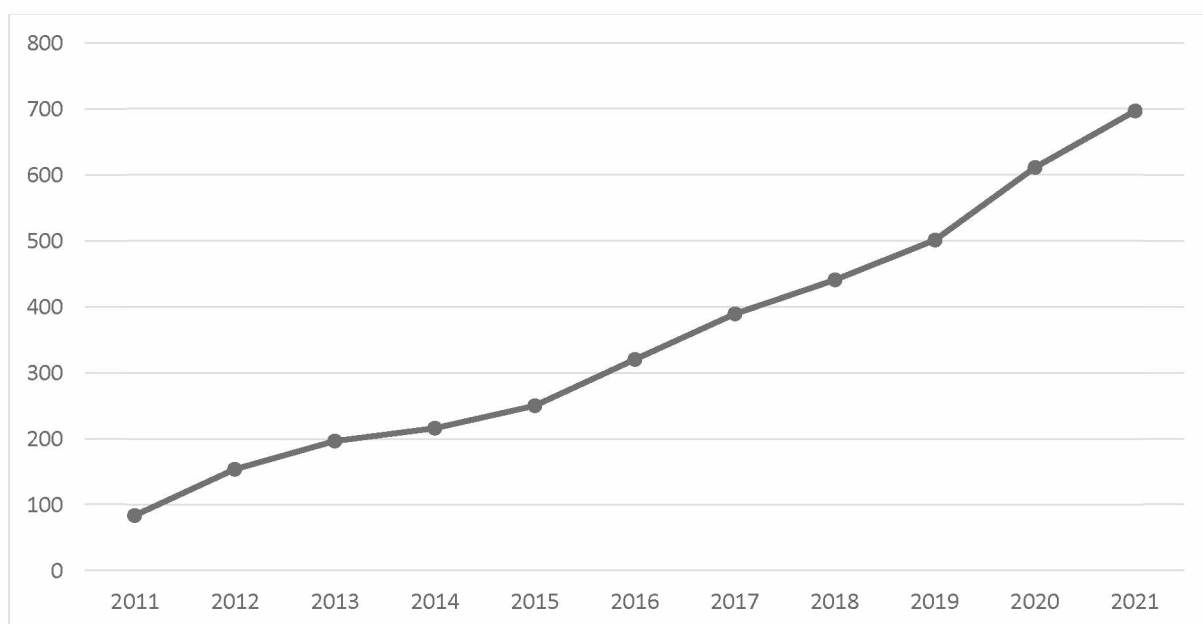
Tabela 4: Bens tombados, em Minas Gerais, por nível de governo e por categoria do bem, no ano de 2019

Esfera de proteção	Bens móveis	Bens imóveis	Conjuntos paisagísticos	Núcleo histórico urbano	Total
Federal	9	181	13	9	212
Estadual	12	82	53	3	150
Municipal	773	2600	737	55	4165
Total	1036	2621	803	67	4527

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG). Elaboração própria.

Observa-se, a partir da análise da tabela, que uma considerável parcela dos bens tombados no estado tem sua proteção definida pelo poder público municipal, sendo que, dos 4527 bens, 4165 são protegidos por ele, o que representa 92% do total. É importante dizer que a base de dados utilizada para mensurar o tombamento no nível municipal é referente ao ICMS Patrimônio Cultural, e que, portanto, é possível que exista tombamentos no nível municipal que não foram informados ao órgão estadual para fins de pontuação. Com isso, há a possibilidade de esse número ser ainda maior. Em mensuração semelhante à realizada para o Tombamento, foi elaborado o Gráfico 5, que contém a evolução do número de registros em nível municipal.

Gráfico 5: Somatório dos registros municipais em Minas Gerais, por ano de exercício do ICMS Patrimônio Cultural – 2011 a 2021



Fonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG). Elaboração própria.

Verifica-se um considerável e constante aumento nos bens registrados pelos municípios e informados ao órgão estadual, para fins de pontuação no critério ICMS Patrimônio Cultural, sendo que, ao final da série, tem-se o número de 696 bens registrados. Destaca-se que tal instrumento só foi incluído como atributo do critério na Lei Estadual nº 18.030/2009, o que explica a inexistência de registros municipais anteriores a 2011, pelo menos nessa base de dados disponibilizada. Para fins de comparação e de entendimento da relevância dessa quantidade, foi elaborada a Tabela 5, que contém o número de registros, em Minas Gerais, por nível de governo.

Tabela 5: Bens registrados, em Minas Gerais, por nível de governo, no ano de 2019

Esfera de proteção	Bens registrados
Federal	4
Estadual	7
Municipal	696
Total	707

Fonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG). Elaboração Própria.

A partir dos dados apresentado na tabela tem-se evidenciada a relevância da atuação municipal no sentido da proteção do patrimônio cultural de natureza imaterial, sendo que, dos 707 bens protegidos por esse instrumento no estado, 696 são em decorrência do poder municipal, o que representa 98,44% do total. Ressalta-se, com isso, que os municípios, assim como no caso do tombamento, desempenham importante papel no que se refere à utilização deste instrumento no estado.

Outra constatação interessante diz respeito ao fato de que o Registro, em nível estadual, só foi estabelecido enquanto instrumento orientado à proteção do patrimônio cultural imaterial em 2002, por meio do Decreto nº 42.505, de 15 de abril de 2002. Dessa forma, aponta-se que somente após o estabelecimento da utilização deste instrumento em nível estadual é que seu uso passou a ser incentivado pelo critério ICMS Patrimônio Cultural. Tal fato dialoga fortemente com o problema de pesquisa desenvolvido neste trabalho, uma vez que cabe ao nível estadual a definição de quais instrumentos terão seu uso incentivado e, com isso, há um direcionamento da ação municipal em determinado sentido. Um município fortemente empenhado em desenvolver uma política de proteção ao patrimônio cultural, por exemplo, poderia, antes da inserção desse atributo no critério, já ter identificado a necessidade de um

instrumento de proteção direcionado ao patrimônio de natureza imaterial, mas não teria o incentivo estadual para desenvolver algo neste sentido.

Teve-se como objetivo neste tópico a mensuração de se a política de proteção ao patrimônio cultural, em Minas Gerais, passou por um processo de descentralização administrativa. Retomando o conceito elaborado por Falletti (2010), explicado na revisão teórica do presente trabalho, a descentralização administrativa compreende os processos de transferência na prestação de serviços públicos de níveis superiores de governo para níveis inferiores. A partir das informações obtidas, quais sejam, um aumento considerável no número de municípios que passaram a pontuar no critério ICMS Patrimônio Cultural, o que, em certa medida, reflete uma execução desta política pelo nível municipal, um aumento real não só no volume de recursos financeiros gastos com a subfunção “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” pelos municípios, mas também no número de municípios que passaram a efetuar-lo, e uma expressiva representatividade das ações municipais de proteção por meio do tombamento e do registro, quando comparado aos níveis superiores de governo, pode-se concluir que a política passou a ter sua prestação de maneira mais descentralizada.

Retomando, também, a distinção conceitual elaborada por Arretche (2012), ressalta-se que a análise empreendida neste tópico se restringiu à descentralização do *policy making*, ou seja, à mensuração de se a execução da política passou a ser mais descentralizada. Dessa maneira, não foi compreendida nesta análise a dimensão do *policy decision-making*, ou seja, da tomada de decisão acerca das políticas públicas. Tal análise, que dialoga fortemente com a noção de autonomia municipal, uma vez que diz respeito à capacidade do município de formular e planejar as políticas as quais ele executa, será realizada na sexta seção deste trabalho, sendo que serão considerados os elementos relativos às instâncias decisórias nas quais são definidos os incentivos apresentados aos municípios. Parte dessa consideração, já foi realizada no tópico anterior a este, na apresentação dos instrumentos normativos relativos ao ICMS Patrimônio Cultural, sendo eles, as leis estaduais e as resoluções e deliberações do Iepha/MG e do Conep/MG. Destaca-se que tal distinção também é tratada no conceito de descentralização administrativa elaborado por Falletti (2010).

Uma tipologia relevante a este mesmo conceito, também, é a de se o processo de descentralização administrativa é financiado ou não, ou seja, se recursos são transferidos dos níveis superiores para os inferiores de forma a custear as novas

políticas sob responsabilidade destes últimos. A partir do que já foi apresentado, é possível dizer que, em certa medida, este é o caso em que se insere a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural apresentada, uma vez que os municípios implementam a política definida pelo nível estadual, estes recebem uma transferência correspondente. Entretanto, é de suma importância apontar que não há relação direta entre o custo do que foi desenvolvido pelos municípios e o volume financeiro repassado, sendo que, portanto, não se trata de uma transferência orientada única e exclusivamente ao custeio das novas ações executadas. Deixar isso claro é importante pois, caso os recursos financeiros fossem repassados de maneira a apenas custear as ações implementadas, tal repasse, segundo conceito aqui tratado, deveria ser inserido na medida da própria descentralização administrativa. Contudo, não é isso que se observa.

Dessa maneira, questiona-se se a dimensão fiscal das relações intergovernamentais, assim como no caso da administrativa, também não foi afetada pela adoção do critério ICMS Patrimônio Cultural. Tal questionamento é pertinente na medida em que se percebe que não há relação direta entre os custos da política de proteção ao patrimônio cultural e os repasses efetuados. Além disso, destaca-se que a Lei Robin Hood, conforme apontado anteriormente, tem como objetivo explícito promover uma alteração na distribuição dos repasses do ICMS e do IPI-exportação, a partir da adoção de critérios outros que não o VAF. O próximo tópico terá como finalidade a abordagem dessas questões, buscando mensurar a descentralização fiscal promovida pelo ICMS Patrimônio Cultural, considerando a relação entre o que foi desenvolvido pelos municípios e o valor repassado, bem como a contribuição específica do critério para essa mudança na distribuição dos repasses mencionada.

5.4 Descentralização fiscal

De maneira a tornar possível a mensuração dos impactos decorrentes da adoção do critério ICMS Patrimônio Cultural, na perspectiva da descentralização fiscal, serão analisadas a evolução do valor repassado aos municípios, a correspondência desse valor às ações desenvolvidas e o perfil da distribuição dos recursos por meio do critério. Segundo o conceito elaborado por Falleti (2010), constitui-se como descentralização fiscal a transferência de receitas públicas dos níveis centrais para os níveis inferiores de governo, desde que estas não sejam destinadas ao custeio da implementação de determinadas políticas públicas, sendo

que essas transferências seriam consideradas como medida de uma descentralização administrativa financiada. A partir desse conceito aponta-se que, apesar de as transferências realizadas a partir do critério ICMS Patrimônio Cultural levarem em consideração a implementação da política de proteção ao patrimônio cultural, não há relação direta entre os custos desta implementação e o valor transferido. Dessa maneira, considera-se que a parcela das transferências realizadas que excedem o custo da implementação da política compõe a medida de descentralização fiscal. De maneira a introduzir o cenário no qual são efetivadas as transferências, foi elaborada a Tabela 6, que contém o valor total repassado aos municípios e o valor cuja transferência foi definida pelo referido critério, nos anos de 2002 a 2019.

Tabela 6: Cota parte dos municípios do ICMS e do IPI-exportação e parcela repassada de acordo com o ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019

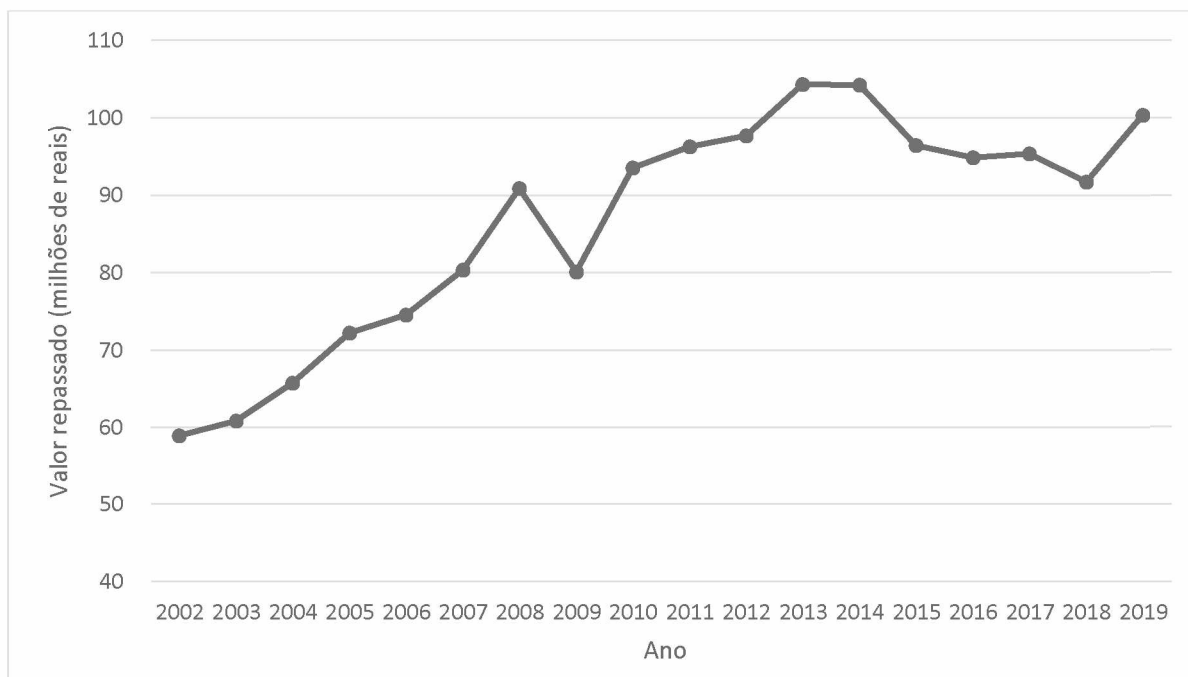
Ano	Cota parte ICMS e IPI-exportação		ICMS Patrimônio Cultural	
	Valor nominal (milhões de R\$)	Valor real (2019) (milhões de R\$)	Valor nominal (milhões de R\$)	Valor real (2019) (milhões de R\$)
2002	2.095,444	5.896,611	20,954	58,966
2003	2.432,106	6.081,916	24,321	60,819
2004	2.874,938	6.577,583	28,749	65,776
2005	3.396,258	7.221,480	33,963	72,215
2006	3.706,518	7.456,890	37,065	74,569
2007	4.118,498	8.033,473	41,185	80,335
2008	4.865,544	9.085,439	48,655	90,854
2009	4.542,008	8.008,782	45,420	80,088
2010	5.532,687	9.352,521	55,327	93,526
2011	6.033,727	9.630,333	60,337	96,304
2012	6.517,649	9.767,805	65,176	97,678
2013	7.363,892	10.427,101	73,639	104,271
2014	7.797,021	10.424,324	77,970	104,243
2015	7.675,344	9.643,499	76,753	96,435
2016	8.354,044	9.484,264	83,540	94,843
2017	8.927,148	9.535,143	89,271	95,351
2018	8.837,153	9.168,547	88,372	91,685
2019	10.035,678	10.035,678	100,357	100,357

Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

A partir da leitura da tabela observa-se que há um constante aumento no valor repassado aos municípios e, conseqüentemente, do valor repartido conforme critério ICMS Patrimônio Cultural. Tal aumento é decorrente do próprio aumento da arrecadação do ICMS em nível estadual, o que é reflexo, por sua vez, do

desenvolvimento econômico no estado. O Gráfico 6 contém a representação desse crescimento apontado.

Gráfico 6: Evolução do valor real (2019) repassado aos municípios de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, de 2002 a 2019 – Minas Gerais



Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro (FJP). Elaboração própria.

Fica evidenciado, portanto, que mesmo mantido constante o percentual do repasse a ser definido pelo critério ICMS Patrimônio Cultural, qual seja, 1% da cota parte que pertence aos municípios, houve um aumento real do valor repassado a partir dele, sendo este aumento de 70,19% entre os anos de 2002 e 2019.

Diante disso, conforme já explicitado no tópico anterior, destaca-se que houve, também, um constante aumento no número de municípios que pontuaram no critério. Nesse cenário, faz-se importante destacar que o valor repassado ao município depende não só do executado por ele, mas, também, do que foi executado pelos demais municípios, uma vez que o índice a partir do qual será definido o valor repassado é resultado da pontuação relativa dos municípios frente à pontuação total do estado. Frente a essa observação, foi elaborado a Tabela 7, que contém o valor repassado de acordo com o referido critério, o total de pontos obtidos pelos municípios e o valor repassado por ponto no critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019.

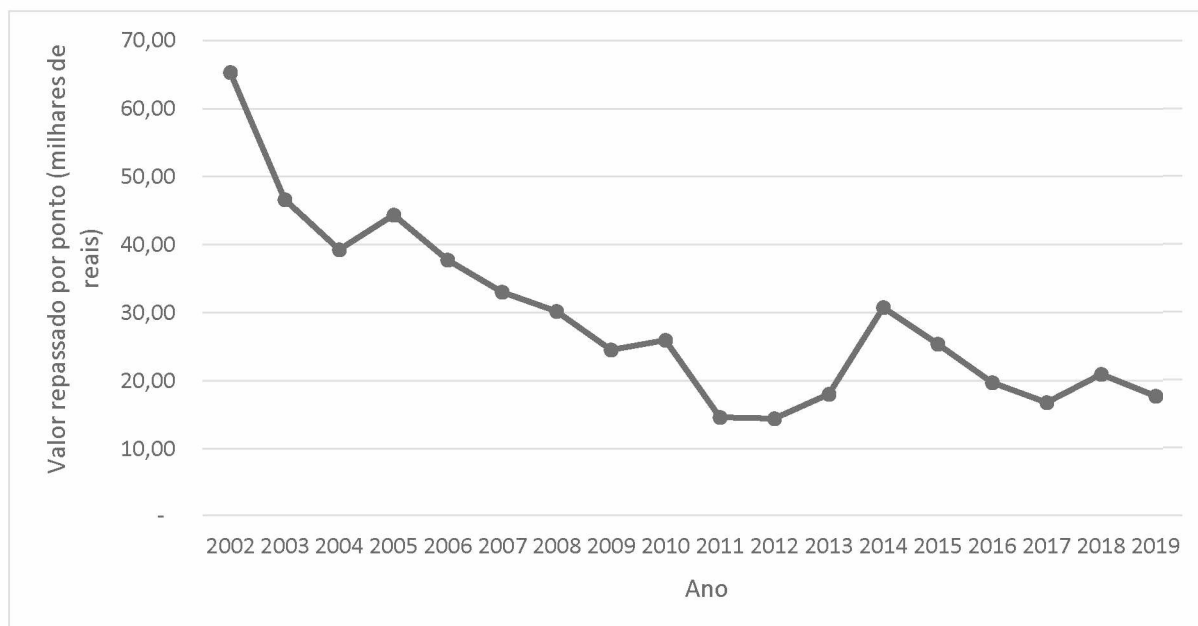
Tabela 7: Valor repassado por ponto obtido no critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais

Ano	Valor repassado - ICMS Patrimônio Cultural		Somatório da pontuação obtida	Valor repassado por ponto	
	Valor nominal	Valor real (2019)		Valor nominal	Valor real (2019)
2002	20.954.460,89	58.966.152,00	902,9	23.208,72	65.309,68
2003	24.321.056,15	60.819.158,54	1303,5	18.658,99	46.660,14
2004	28.749.378,53	65.775.820,75	1674,5	17.168,93	39.280,87
2005	33.962.569,30	72.214.778,11	1627,1	20.873,07	44.382,51
2006	37.065.166,48	74.568.876,67	1973,9	18.777,63	37.777,43
2007	41.184.964,07	80.334.706,25	2432,6	16.930,43	33.024,22
2008	48.655.433,81	90.854.375,20	3006,8	16.182,07	30.216,80
2009	45.420.055,12	80.087.768,66	3258,0	13.941,09	24.581,88
2010	55.327.363,55	93.526.044,55	3600,7	15.365,72	25.974,41
2011	60.337.452,50	96.303.615,82	6567,3	9.187,558	14.664,11
2012	65.176.490,76	97.678.051,85	6785,5	9.605,217	14.395,05
2013	73.639.088,23	104.271.251,75	5783,8	12.731,93	18.028,13
2014	77.970.211,55	104.243.246,67	3387,0	23.020,37	30.777,37
2015	76.753.442,27	96.434.989,01	3797,3	20.212,64	25.395,67
2016	83.540.443,91	94.842.641,69	4801,1	17.400,2	19.754,27
2017	89.271.484,27	95.351.430,30	5668,1	15.749,84	16.822,50
2018	88.371.533,27	91.685.465,77	4386,3	20.147,12	20.902,64
2019	100.356.775,15	100.356.775,15	5650,8	17.759,62	17.759,62

Fonte: Dados básicos: FJP e Iepha/MG. Elaboração Própria.

A partir da leitura da tabela algumas considerações podem ser traçadas no sentido de compreensão do fenômeno de descentralização fiscal proporcionado pelo ICMS Patrimônio Cultural. Primeiro, destaca-se a considerável e crescente pontuação total obtida pelos municípios mineiros no âmbito do critério, sendo que esse valor chega a 5650,8 pontos em 2019, o que representa um crescimento de 525,85%, quando se comparado ao ano de 2002. Como esse crescimento se deu de maneira muito mais acentuada do que o crescimento do valor real repassado, têm-se como resultado uma queda no valor real repassado por ponto obtido no critério, sendo que este era de R\$65.309,68 em 2002 (valores de 2019) e chega a R\$17.759,62 em 2019, o que representa uma redução de 72,8% entre esses anos. O Gráfico 7 representa essa redução nos anos em questão.

Gráfico 7: Evolução do valor real (2019) repassado aos municípios por ponto obtido no critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais



Fonte: Dados básicos: FJP e Iepha/MG. Elaboração própria.

Tem-se, portanto, um cenário em que, a cada ano, os municípios passam a receber menos pelas mesmas ações executadas, uma vez que a adesão ao critério é crescente e que, com isso, aumenta-se a pontuação total obtida pelo conjunto de municípios. Tal cenário é típico de um jogo de soma zero, no qual para que um município ganhe, outro necessariamente deve perder, uma vez que o montante a ser dividido é o mesmo.

A constatação evidenciada acima é relevante para a compreensão do processo de descentralização fiscal proporcionado pelo critério na medida em que se percebe uma redução do valor transferido frente a uma mesma ação desenvolvida. Nesse sentido, haveria um enfraquecimento do processo de descentralização fiscal ao longo do tempo, sendo que cada vez mais o valor repassado corresponderia a uma descentralização administrativa financiada, conforme conceitos apresentados anteriormente. O que permite a suposição de que, entretanto, ainda há descentralização fiscal? Tal suposição está ancorada na noção de que o município realiza sua adesão ao critério na medida em que percebe esta enquanto vantajosa a ele, tendo em vista sua prerrogativa de autonomia política e decisória. Dessa maneira, é razoável supor que, como a adesão é crescente, os custos de implementação da política de proteção ao patrimônio cultural, nos parâmetros definidos no âmbito estadual, são inferiores aos valores repassados. Comprovar tal suposição por meio de valores não é trivial, uma vez que não há mensuração padronizada que informe o

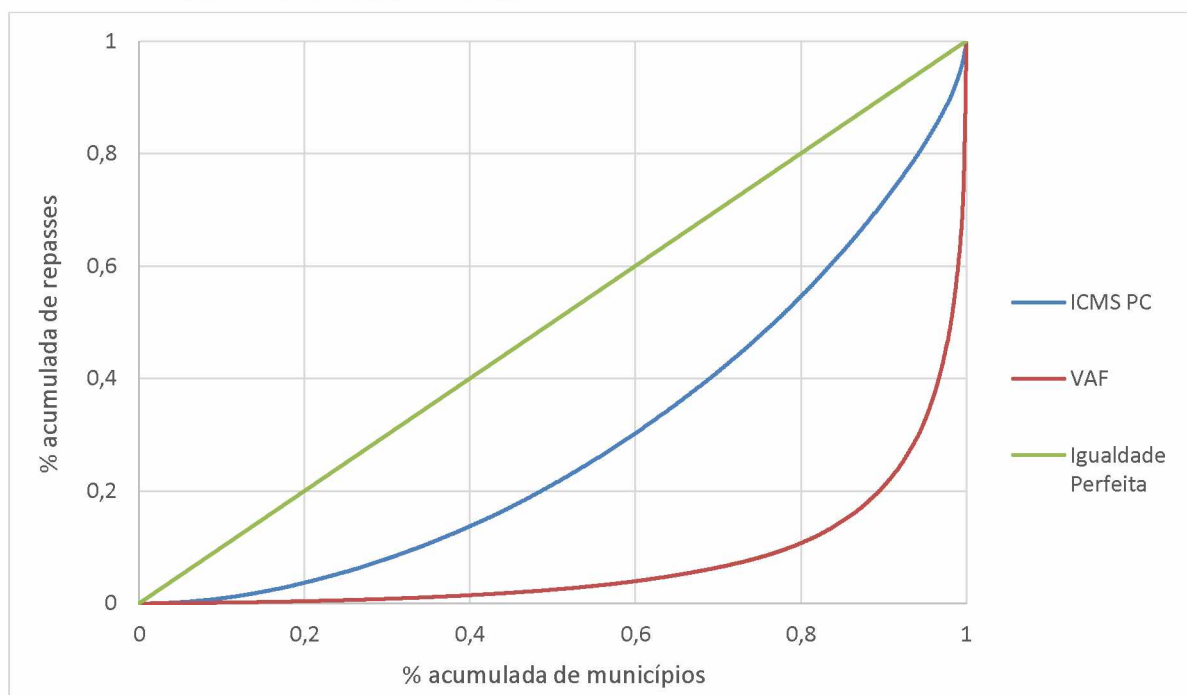
gasto de cada município com as ações que levaram a sua pontuação no critério ICMS Patrimônio Cultural.

Uma outra forma de mensurar a descentralização fiscal, de forma a qualificar a análise a seu respeito, é a partir do entendimento de que a Lei Robin Hood, o que inclui o ICMS Patrimônio Cultural, alterou a forma com a qual são distribuídos os recursos, sem que se altere o total repassado. Num cenário sem a existência desta Lei Estadual, o mesmo montante de recursos, quais seja, 25% do ICMS e do IPI-exportação, seria repassado aos municípios, de acordo com o critério de Valor Agregado Fiscal (VAF). Por se tratar de um critério correspondente à movimentação econômica e financeira, os municípios com economia mais desenvolvida são fortemente beneficiados pela distribuição conforme critério VAF. Houve a percepção, no estado de Minas Gerais, que tal situação não era desejada, por provocar a reprodução das desigualdades sociais e regionais no estado.

Com isso, tem-se evidenciado que a Lei Robin Hood teve como um de seus objetivos a alteração na distribuição da cota-parte pertencente aos municípios do ICMS e do IPI-exportação, conferindo a ela um caráter mais igualitário, sem que se alterasse o montante distribuído. Sendo assim, análises que busquem explorar o processo de descentralização fiscal promovido pela Lei Robin Hood devem voltar seus olhares não apenas para o montante repassado, mas também para como se distribuem os repasses entre os municípios. Pretende-se, com as exposições a seguir, realizar uma análise que contemple tal questão levantada.

Tem-se no Gráfico 8 a Curva de Lorenz do valor repassado aos municípios mineiros, considerando os valores referentes ao critério VAF e ao critério ICMS Patrimônio Cultural. Para fins de construção deste gráfico, cada município foi considerado como um indivíduo de igual peso, sendo que, portanto, está sendo medida a distribuição sem considerar o peso da população residente em cada município.

Gráfico 8: Curva de Lorenz da distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação, segundo critérios VAF e ICMS Patrimônio Cultural, entre os municípios mineiros – 2002 – 2019 - Minas Gerais



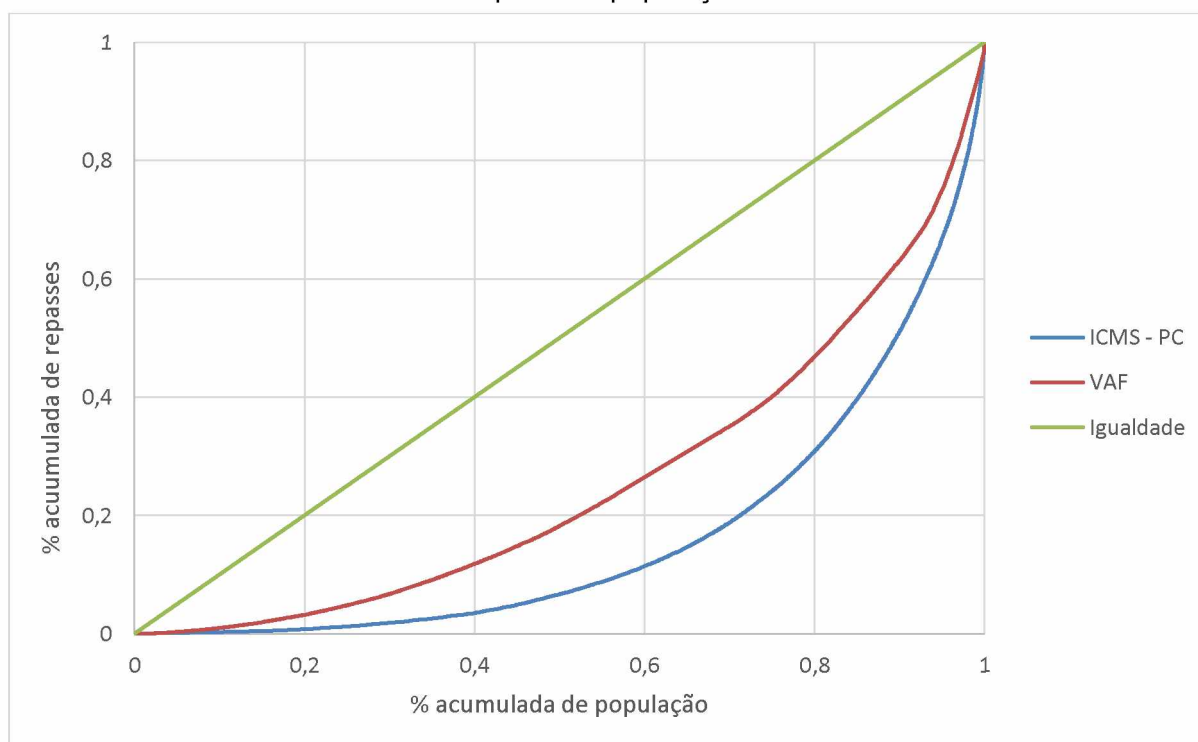
Fonte: Dados básicos: FJP. Elaboração própria.

A Curva de Lorenz mede a distribuição de determinado recurso entre integrantes de determinado grupo, sendo que, quanto mais próximo da curva de igualdade perfeita, representada no gráfico, mais igualitária é a distribuição. Dessa maneira e a partir da leitura do gráfico, tem-se que a distribuição de recursos proporcionada pelo critério ICMS Patrimônio Cultural, quando se considera cada município como um indivíduo de peso igual aos demais, é consideravelmente mais igualitária do que a proporcionada pelo critério VAF. Para se ter uma dimensão dessa distribuição mais igualitária, destaca-se que, na distribuição conforme critério VAF, os 2% que mais recebem recursos são contemplados com 50% do valor distribuído. No que se refere ao critério ICMS Patrimônio Cultural, esse mesmo valor é distribuído entre os 23% que recebem maiores transferências.

Conforme explicitado anteriormente, a curva apresentada no Gráfico 8 foi feita considerando cada município como um indivíduo e medindo a desigualdade da distribuição entre eles, sem distinção de peso. Entretanto, outra forma de mensuração possível é considerando o peso relativo da população de cada um dos municípios, partindo da noção de que uma divisão igualitária não é aquela em que todos municípios recebem o mesmo valor, mas sim aquela em que os municípios recebem as transferências de maneira proporcional à sua população. Frente a essa

observação, foi elaborado o Gráfico 9, que contém a Curva de Lorenz da mesma distribuição anterior, porém para o cálculo do peso relativo de cada município no total foi considerada a população municipal frente à população do estado, com base no Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE). A utilização dos dados do censo desse ano não é tida como prejudicial aos resultados obtidos, uma vez que será utilizada apenas a população relativa, sendo razoável admitir que as oscilações no quantitativo populacional no período, de 2002 a 2019, não alteraram significativamente esta proporção.

Gráfico 9: Curva de Lorenz da distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação, segundo critérios VAF e ICMS Patrimônio Cultural, entre os municípios mineiros, considerando as suas respectivas populações – Minas Gerais 2002-2019



Fonte: Dados básicos: FJP e IBGE. Elaboração própria.

A partir da leitura do gráfico é possível realizar inferências muito interessantes no sentido de compreensão da mudança na distribuição dos recursos provocada pelo ICMS Patrimônio Cultural. Observa-se que a curva de distribuição de acordo com o critério VAF, quando se considera a população relativa dos municípios, é mais próxima de uma situação de igualdade do que a do ICMS Patrimônio Cultural, sendo esse um cenário oposto ao verificado anteriormente. Duas primeiras considerações podem ser traçadas a partir desse cenário observado. Primeiramente, destaca-se a possível correlação existente entre porte populacional e dinamismo

econômico dos municípios, sendo que, por conta disso, a distribuição de acordo com o critério VAF proporcionaria uma distribuição mais igualitária.

Em segundo, tal cenário pode ser interpretado como evidência de que a distribuição proporcionada pelo critério ICMS Patrimônio Cultural favorece os municípios com menor porte populacional. Tal constatação é importante na medida em que se observa no federalismo brasileiro, o que inclui a distribuição de receitas públicas e de competência para tributar entre os níveis de governo, uma frágil capacidade dos municípios menores e também, dos mais pobres, em garantir uma arrecadação condizente com suas responsabilidades, segundo apontado por Liparizi (2006) e mais profundamente apresentado na seção 4 do presente trabalho. Dessa maneira, um critério de repartição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios que favoreça aqueles de menor porte pode ter um efeito considerável no sentido de conferir a eles maiores capacidades fiscais, tendo em vista sua situação de maior fragilidade arrecadatória. Frente a essa discussão e de maneira a aprofundá-la foi elaborada a Tabela 8, que apresenta o perfil dos municípios de Minas Gerais, de acordo com o porte populacional destes.

Tabela 8: Perfil dos municípios de Minas Gerais por porte populacional – 2010

Estrato de população	Quantidade		População (2010)	
	Abs.	%	Abs.	%
Até 10 mil	490	57,4%	2.597.642	13,2%
De 10 a 20 mil	184	21,6%	2.545.609	12,9%
De 20 a 50 mil	112	13,1%	3.300.894	16,8%
De 50 a 100 mil	37	4,3%	2.642.693	13,4%
De 100 a 200 mil	17	2,0%	2.050.274	10,4%
De 200 a 500 mil	9	1,1%	2.465.576	12,5%
Acima de 500 mil	4	0,5%	4.098.853	20,8%
Total	853	100%	19.701.541	100%

Fonte: IBGE (2010). Elaboração própria.

A partir da leitura da tabela, fica evidenciada a elevada representatividade dos municípios de pequeno porte no perfil dos municípios de Minas Gerais, sendo que municípios de até 10 mil habitantes representam 57,4% do total. Ao voltar os olhares para a população relativa, destaca-se que apenas 13,2% da população do estado é residente nestes mesmo municípios mencionados. Já os municípios com população acima de 500 mil, por sua vez, representam 0,5% dos municípios do estado, mas tem

uma população equivalente a 20,8% da população residente em Minas Gerais. Apresentado esse perfil, retoma-se a discussão da distribuição dos recursos do ICMS e do IPI-exportação de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural. A Tabela 9 contém a parcela dos repasses do ICMS Patrimônio Cultural aferidas pelos municípios a partir do recorte de porte populacional, nos anos de 2002 a 2019.

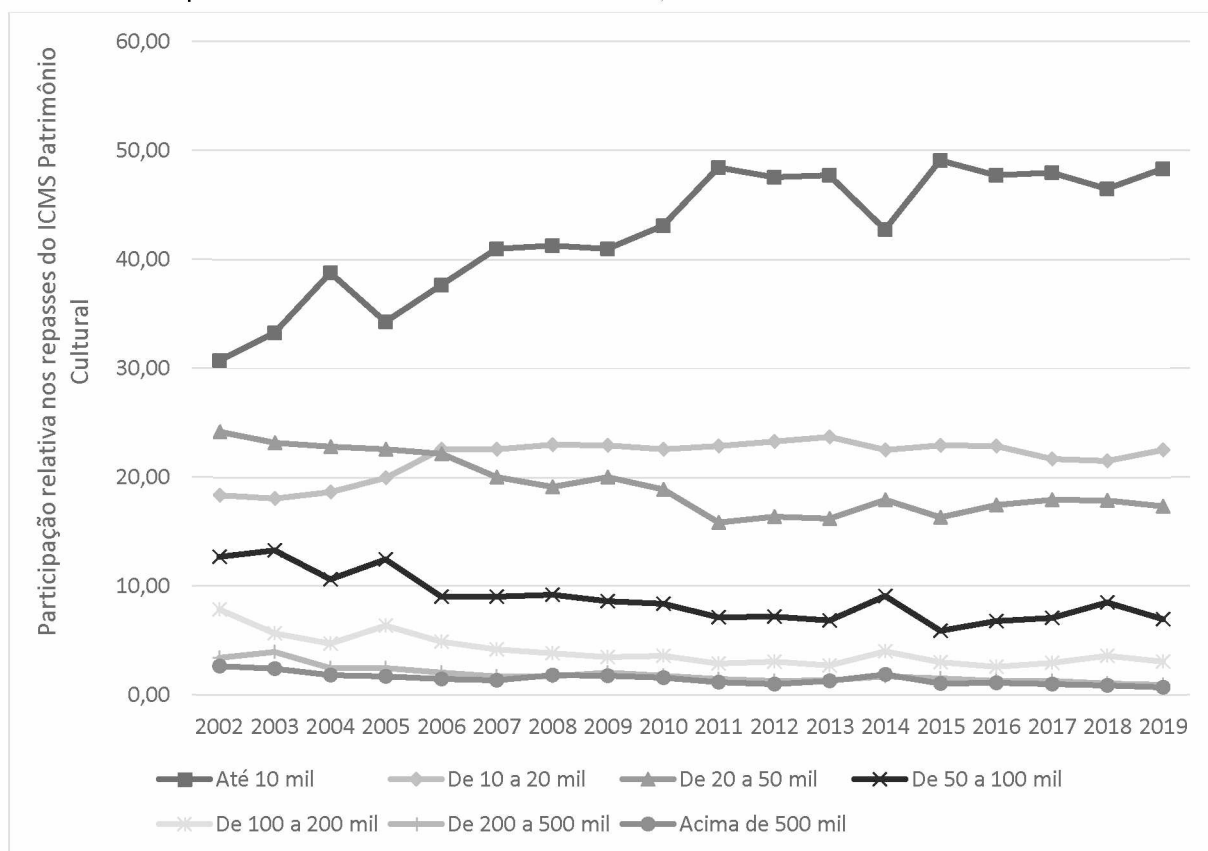
Tabela 9: Participação relativa dos municípios nos repasses do critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais

Ano	Participação relativa no critério ICMS Patrimônio Cultural, por porte populacional (%)							Total
	Até 10 mil	De 10 a 20 mil	De 20 a 50 mil	De 50 a 100 mil	De 100 a 200 mil	De 200 a 500 mil	Acima de 500 mil	
2002	30,82	18,40	24,16	12,65	7,86	3,44	2,68	100
2003	33,38	18,13	23,20	13,25	5,65	3,96	2,44	100
2004	38,86	18,69	22,81	10,61	4,72	2,47	1,84	100
2005	34,39	19,99	22,62	12,42	6,39	2,48	1,71	100
2006	37,73	22,61	22,18	9,03	4,89	2,06	1,51	100
2007	41,02	22,62	20,08	9,03	4,20	1,71	1,34	100
2008	41,28	23,03	19,16	9,18	3,82	1,69	1,84	100
2009	41,00	22,95	20,05	8,63	3,51	2,09	1,77	100
2010	43,12	22,59	18,95	8,36	3,59	1,77	1,61	100
2011	48,40	22,92	15,95	7,12	2,92	1,49	1,20	100
2012	47,54	23,33	16,50	7,19	3,07	1,33	1,04	100
2013	47,72	23,72	16,32	6,86	2,72	1,36	1,31	100
2014	42,77	22,56	18,03	9,05	4,02	1,69	1,88	100
2015	49,06	22,94	16,45	5,91	3,03	1,52	1,09	100
2016	47,74	22,90	17,55	6,77	2,63	1,28	1,12	100
2017	47,94	21,69	18,04	7,07	2,96	1,31	0,99	100
2018	46,49	21,54	17,95	8,47	3,58	1,08	0,89	100
2019	48,30	22,55	17,43	6,94	3,08	0,97	0,73	100

Fonte: Dados básicos: FJP e IBGE. Elaboração própria.

A partir da leitura da tabela, tem-se evidenciado que são os municípios de pequeno porte os mais beneficiados pela repartição de recursos de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, chegando a receber, em 2019, 48,3% dos recursos destinados no âmbito do critério. Houve um crescimento da fatia aferida pelos municípios de até 10 mil habitantes, entre os anos de 2002 e 2011. Os municípios de 10 a 20 mil habitantes, por sua vez, apresentaram um aumento da fatia por eles aferida nos anos iniciais da série, mais especificamente de 2002 a 2006. Todos os outros estratos apresentaram perdas relativas ao longo da série. A partir do ano de 2011, não se observa tendência de crescimento ou queda em nenhuma dos estratos em questão. O Gráfico 11 representa esse cenário apresentado.

Gráfico 10: Evolução da participação relativa dos municípios, por porte populacional, nos repasses do ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais



Fonte: Dados básicos: FJP e IBGE. Elaboração própria.

Outra forma de mensurar a distribuição entre os municípios, considerando o recorte por porte populacional, é a partir do repasse *per capita* aferido por eles. Tal medida guarda forte correlação com a curva de Lorenz apresentada no Gráfico 9, uma vez que é esse parâmetro, o repasse *per capita*, que é refletido quando se considera para fins de cálculo o peso populacional do município. Como no cálculo da curva de Lorenz foi considerado todos os repasses realizados, de maneira agregada, foi elaborada a Tabela 10, que contém os valores reais do repasse *per capita* realizado aos municípios mineiros em todos os anos, de 2002 a 2019, o que permitirá a realização de análises acerca da evolução desse indicador.

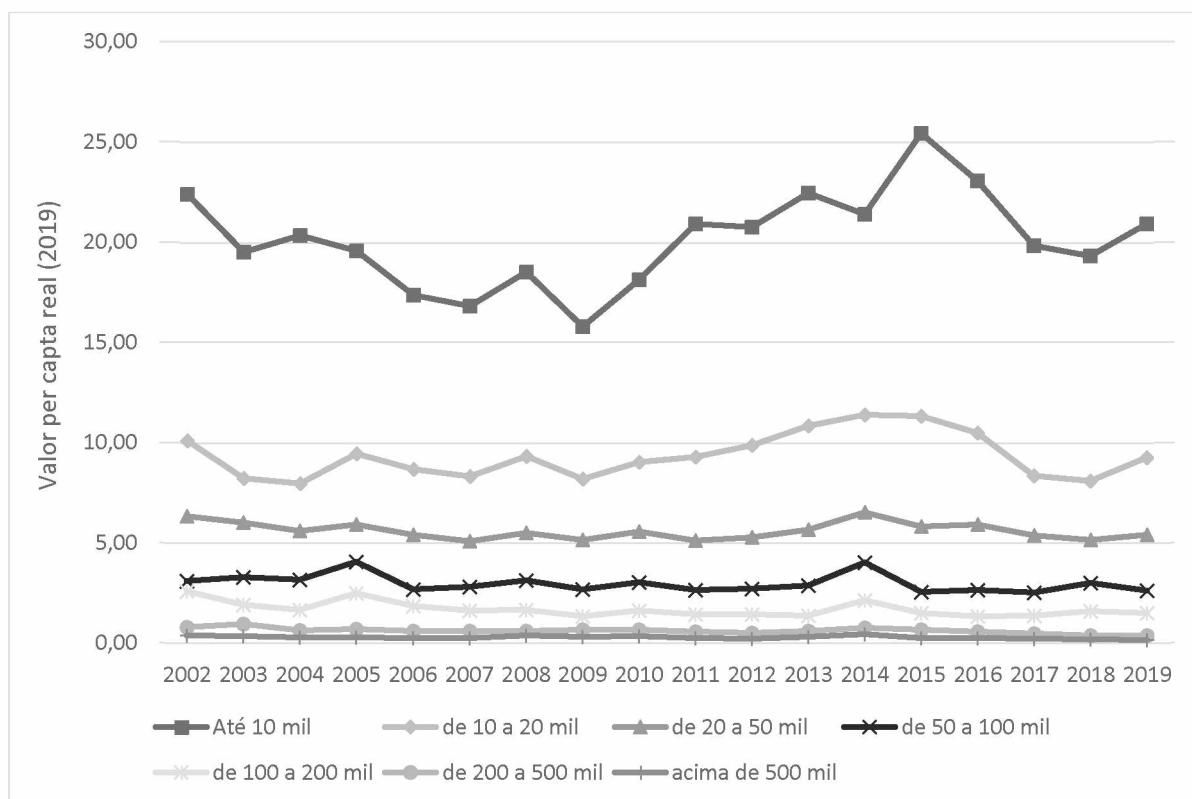
Tabela 10: Valor *per capita* real, em valores de 2019, repassados aos municípios de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais

Ano	Valor <i>per capita</i> real (2019) repassado pelo critério ICMS Patrimônio Cultural (R\$)						
	Até 10 mil	De 10 a 20 mil	De 20 a 50 mil	De 50 a 100 mil	De 100 a 200 mil	De 200 a 500 mil	Acima de 500 mil
2002	22,41	10,13	6,33	3,10	2,60	0,82	0,39
2003	19,54	8,25	6,03	3,29	1,92	0,98	0,36
2004	20,37	8,01	5,60	3,18	1,69	0,66	0,30
2005	19,59	9,47	5,92	4,08	2,51	0,73	0,30
2006	17,40	8,72	5,42	2,71	1,87	0,62	0,27
2007	16,87	8,36	5,09	2,83	1,65	0,63	0,26
2008	18,54	9,35	5,53	3,16	1,69	0,62	0,41
2009	15,84	8,23	5,17	2,68	1,37	0,68	0,35
2010	18,16	9,06	5,58	3,05	1,64	0,67	0,37
2011	20,96	9,33	5,13	2,67	1,45	0,58	0,28
2012	20,78	9,88	5,29	2,74	1,46	0,53	0,25
2013	22,49	10,84	5,66	2,88	1,38	0,64	0,33
2014	21,42	11,39	6,53	4,03	2,16	0,79	0,48
2015	25,45	11,32	5,83	2,57	1,50	0,70	0,26
2016	23,08	10,50	5,92	2,66	1,36	0,58	0,26
2017	19,87	8,39	5,37	2,55	1,38	0,51	0,23
2018	19,36	8,12	5,17	3,01	1,60	0,40	0,20
2019	20,94	9,30	5,43	2,64	1,51	0,39	0,18

Fonte: Dados básicos: FJP e IBGE. Elaboração própria.

A partir da leitura da tabela observa-se que o valor *per capita* repassado aos municípios com população de até 10 mil habitantes é consideravelmente maior do que o aferido pelos demais grupos de municípios, o que já era esperado. Outra constatação interessante é a de que o valor *per capita* repassado é inversamente proporcional ao porte do município. Isso pode ser explicado pelo fato de que não há correlação entre os atributos componentes do critério e a população municipal, sendo que o porte do município não apresenta nenhum impedimento à pontuação que ele porventura venha a receber. Com isso, os repasse efetuados, tendo como base a pontuação, resultam num valor *per capita* mais elevado em favor dos municípios menores. O Gráfico 11 representa esse cenário descrito.

Gráfico 11: Evolução do valor per capita real (2019) repassado aos municípios, por porte populacional, de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais



Fonte: FJP e IBGE. Elaboração própria.

Destaca-se, ainda, que para fins de cálculo dos valores acima apresentados foram consideradas a população apenas dos municípios que receberam transferências, ou seja, as populações dos municípios que não receberam transferências foram desconsideradas nos respectivos anos. Além disso, aponta-se que não foi observada tendência de queda ou de aumento no repasse per capita. A partir dessas constatações, pode-se dizer que o aumento no valor relativo aferido pelos municípios de até 10 mil e de 10 a 20 mil habitantes, diagnosticado anteriormente e exposto na Tabela 9, se deu por conta do aumento do número de municípios que passaram a receber transferências, e não por um aumento no valor repassado aos municípios que anteriormente foram contemplados. De forma a comprovar essa afirmação, foi elaborada a Tabela 11, que contém o perfil dos municípios que receberam transferências, considerado o porte populacional, nos anos de 2002 a 2019.

Tabela 11: Número de municípios que receberam transferências de acordo com o critério ICMS Patrimônio Cultural, por porte populacional, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais

Ano	Até 10 mil		De 10 a 20 mil		De 20 a 50 mil		De 50 a 100 mil		De 100 a 200 mil		De 200 a 500 mil		Acima de 500 mil		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2002	142	40,23	76	21,53	74	20,96	33	9,35	15	4,25	9	2,55	4	1,13	353	100
2003	189	44,68	95	22,46	77	18,20	34	8,04	15	3,55	9	2,13	4	0,95	423	100
2004	234	47,76	108	22,04	89	18,16	31	6,33	15	3,06	9	1,84	4	0,82	490	100
2005	236	47,68	108	21,82	92	18,59	31	6,26	15	3,03	9	1,82	4	0,81	495	100
2006	302	49,59	140	22,99	103	16,91	35	5,75	16	2,63	9	1,48	4	0,66	609	100
2007	363	52,46	157	22,69	107	15,46	36	5,20	17	2,46	8	1,16	4	0,58	692	100
2008	379	53,16	161	22,58	106	14,87	37	5,19	17	2,38	9	1,26	4	0,56	713	100
2009	385	53,70	161	22,45	105	14,64	36	5,02	17	2,37	9	1,26	4	0,56	717	100
2010	417	55,01	168	22,16	107	14,12	36	4,75	17	2,24	9	1,19	4	0,53	758	100
2011	419	55,50	170	22,52	101	13,38	36	4,77	16	2,12	9	1,19	4	0,53	755	100
2012	425	55,92	167	21,97	102	13,42	36	4,74	17	2,24	9	1,18	4	0,53	760	100
2013	421	56,06	165	21,97	101	13,45	35	4,66	17	2,26	8	1,07	4	0,53	751	100
2014	393	56,14	150	21,43	96	13,71	33	4,71	16	2,29	8	1,14	4	0,57	700	100
2015	356	54,94	142	21,91	91	14,04	31	4,78	16	2,47	8	1,23	4	0,62	648	100
2016	375	55,23	149	21,94	94	13,84	34	5,01	15	2,21	8	1,18	4	0,59	679	100
2017	433	55,09	178	22,65	108	13,74	37	4,71	17	2,16	9	1,15	4	0,51	786	100
2018	415	54,39	175	22,94	107	14,02	36	4,72	17	2,23	9	1,18	4	0,52	763	100
2019	436	55,40	175	22,24	109	13,85	37	4,70	17	2,16	9	1,14	4	0,51	787	100

Fonte: Dados básicos: FJP e IBGE. Elaboração própria.

Primeiramente, antes da análise da tabela, algumas considerações precisam ser traçadas. O número de municípios que receberam transferências, como pode ser verificado, se difere dos dados referente aos municípios que pontuaram e que, conseqüentemente, tinham direito ao recebimento dos repasses no ano de exercício. Tal diferença reside na existência de transferências residuais entre um ano e outro, ou seja, um município que não pontuou para fins de recebimento de repasses no ano de exercício 2019, por exemplo, pode vir a receber transferências nesse ano, relativas a repasses pendentes de 2018, caso ele tenha pontuado neste ano de exercício. Como a base de dados acerca dos repasses disponibilizada está organizada de acordo com as transferências realizadas naquele ano, tal divergência aparece.

Retomando a leitura da tabela, confirma-se que, como anteriormente apontado, houve um considerável aumento no número de municípios de até 10 mil habitantes que receberam transferências no critério, bem como dos municípios de 10 a 20 mil habitantes. Destaca-se, ainda, que, conforme dados dispostos na Tabela 8,

todos os municípios de acima de 500 mil habitantes receberam transferências em todos os anos da série e que o número de municípios de 200 a 500 mil habitantes oscilou entre 9 e 8, sendo 9 o número total deles no estado. Dessa forma, era de se esperar que um aumento no número de municípios menores que recebem os repasses levaria a uma queda da participação relativa dos municípios maiores, tendo em vista que não há espaço para crescimento nos últimos.

A partir das tabelas, gráficos e análises acima apresentados, tem-se apontado que a adoção do critério ICMS Patrimônio Cultural resulta numa distribuição de recursos que favorece os municípios de menor porte, uma vez que estes recebem uma fatia considerável dos repasses distribuídos e um valor per capita maior do que os demais estratos. Resta pendente, a partir disso, a exposição da distribuição resultante do critério VAF, partindo da noção de que esse seria o critério vigente na ausência do critério ICMS Patrimônio Cultural. Dessa maneira, foi elaborada a Tabela 12 que contém a participação relativa dos municípios, por porte populacional, nos repasses realizados de acordo com o critério VAF, nos anos de 2002 a 2019.

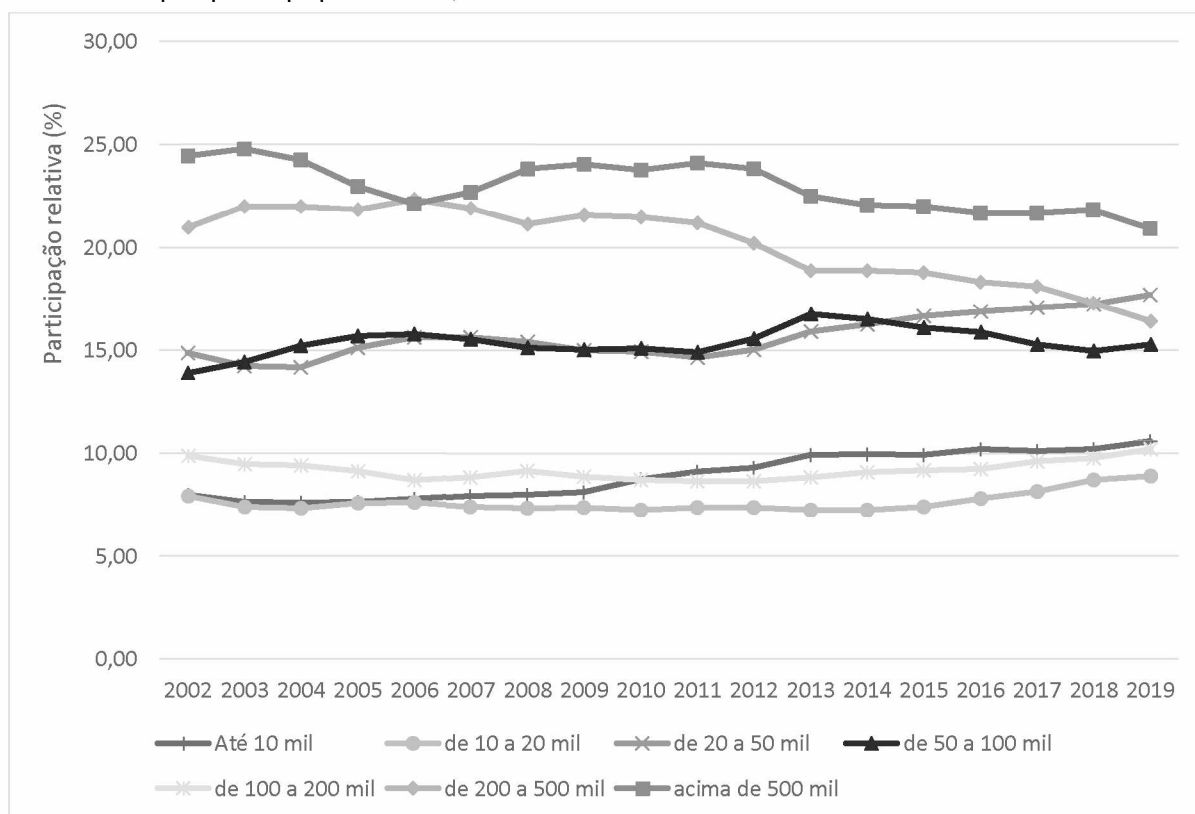
Tabela 12: Participação relativa dos municípios nos repasses realizados de acordo com o critério VAF, por porte populacional, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais

Ano	Participação relativa nos repasses do critério VAF (%)							Total
	Até 10 mil	De 10 a 20 mil	De 20 a 50 mil	De 50 a 100 mil	De 100 a 200 mil	De 200 a 500 mil	Acima de 500 mil	
2002	7,98	7,91	14,88	13,91	9,87	20,99	24,45	100
2003	7,62	7,40	14,27	14,44	9,48	22,01	24,78	100
2004	7,60	7,30	14,20	15,23	9,39	22,03	24,25	100
2005	7,63	7,57	15,14	15,70	9,14	21,85	22,98	100
2006	7,80	7,59	15,63	15,80	8,69	22,36	22,13	100
2007	7,95	7,42	15,64	15,53	8,84	21,93	22,70	100
2008	8,00	7,34	15,41	15,14	9,16	21,14	23,81	100
2009	8,12	7,37	14,99	15,05	8,86	21,57	24,03	100
2010	8,76	7,25	14,94	15,09	8,72	21,49	23,75	100
2011	9,11	7,38	14,67	14,90	8,65	21,19	24,10	100
2012	9,31	7,38	15,04	15,58	8,66	20,22	23,82	100
2013	9,92	7,26	15,92	16,75	8,83	18,86	22,47	100
2014	9,95	7,26	16,25	16,52	9,09	18,88	22,06	100
2015	9,93	7,40	16,65	16,10	9,18	18,76	21,99	100
2016	10,21	7,82	16,88	15,89	9,25	18,29	21,67	100
2017	10,11	8,16	17,07	15,30	9,62	18,08	21,66	100
2018	10,21	8,71	17,23	14,98	9,76	17,28	21,83	100
2019	10,59	8,91	17,69	15,28	10,22	16,41	20,91	100

Fonte: Dados básicos: FJP. Elaboração própria

A partir da leitura da tabela, observa-se um cenário muito diferente do apresentado no critério ICMS Patrimônio Cultural. Destaca-se a grande parcela apropriada pelos municípios maiores ao longo da série, lembrando que os dois maiores estratos são compostos por apenas 13 municípios. É interessante notar que há tendências de crescimento e de queda na série apresentada, sendo num sentido de aumento entre os três estratos de menor população e de redução nos dois estratos de maior. Tal cenário pode ser reflexo de mudanças graduais na distribuição da atividade econômica entre os municípios do estado. Entretanto, comprovar tal hipótese foge do escopo da presente pesquisa, sendo a finalidade da exposição dos dados da tabela apenas relativa à exposição de que o ICMS Patrimônio Cultural provocou uma alteração na distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios, sendo esta em favor dos municípios menores. O Gráfico 12 representa esse cenário descrito.

Gráfico 12: Evolução da participação relativa dos municípios nos repasses do critério VAF, por porte populacional, nos anos de 2002 a 2019 – Minas Gerais



Fonte: Dados básicos: FJP. Elaboração própria.

Diante desse amplo cenário apresentado, qual seja, de um crescimento real no valor da cota parte do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios, de um aumento real, conseqüentemente, do valor repassado de acordo com o critério

ICMS Patrimônio Cultural, de uma redução do valor real repassado por ponto obtido neste critério, por conta da pontuação total crescente, e de uma distribuição resultante da aplicação deste critério que favorece os municípios menores, frente ao critério VAF, algumas considerações finais podem ser traçadas. Primeiramente, destaca-se que, segundo o conceito de descentralização fiscal abordado nesta pesquisa, a adoção de alguns dos critérios de repasse da Lei Robin Hood tem como resultado direto uma redução deste tipo de descentralização, pelo menos quando se considera o cenário como um todo. Tais critérios são os relativos à execução de políticas públicas por parte dos municípios, o que inclui o critério ICMS Patrimônio Cultural.

Isso se coloca dessa maneira pois, a partir da adoção desses critérios da Lei, os municípios passaram a necessariamente gastar recursos com as políticas públicas por eles contempladas, sendo que, ao final, receberam os mesmos 25% da arrecadação do ICMS e do IPI-exportação que a eles pertence. Num cenário sem a Lei Robin Hood, os municípios receberiam os repasses conforme critério VAF, sendo que essa transferência não acarreta nenhum custo ao poder municipal. Dessa forma, adotar como critérios de repasse a implementação de políticas públicas tem como resultado direto a redução da descentralização fiscal do sistema como um todo, sendo que acarreta, em mesma medida, na existência de uma descentralização administrativa financiada.

Entretanto, mesmo reconhecendo isso, pode-se dizer que, especificamente no que se refere ao ICMS Patrimônio Cultural, sendo este o caso estudado nessa pesquisa, sua adoção levou a uma redistribuição dos repasses entre o conjunto dos municípios mineiros, em favor dos menores, conforme apresentado neste tópico. Caso o único critério adotado fosse o VAF, tais municípios teriam acesso a menos recursos do que têm no contexto do ICMS Patrimônio Cultural, mesmo que neste último haja a necessidade de arcar com alguns custos de implementação da política pública por ele contemplada.

Dessa maneira, conclui-se que houve, no âmbito geral, uma redução da descentralização fiscal resultante da transferência da cota parte do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios, uma vez que parte dos repasses passaram a compor a medida de uma descentralização administrativa financiada. Por outro lado, no contexto específico dos municípios menores, pode-se dizer que o ICMS Patrimônio Cultural aumentou a quantidade de recursos públicos em sua posse, quando se comparado à situação sem a aplicação do critério. Ressalta-se, ainda, que, por conta

de o valor real por ponto obtido no critério apresentar tendência decrescente ao longo da série estudada, tal processo de descentralização fiscal em favor dos municípios menores tende a ser diminuído, uma vez que tendem a receber menos recursos pela mesma ação executada.

5.5 Síntese da análise

O objetivo do tópico anterior foi o de apresentação do processo de descentralização fiscal proporcionado pelo critério ICMS Patrimônio Cultural. Como objetivo da seção, soma-se a esse as exposições do processo de descentralização administrativa proporcionado pelo mesmo critério, bem como dos instrumentos normativos que o regulam, realizadas nos tópicos 5.2 e 5.3. Dessa maneira, e retomando a Teoria Sequencial da Descentralização e o discutido na seção 4, foi elaborado o Quadro 5, que contém a síntese do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista observado no Brasil e, no caso específico do ICMS Patrimônio Cultural, em Minas Gerais.

Quadro 6: Síntese do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista no Brasil e em Minas Gerais, no que se refere à política de proteção ao patrimônio cultural

(Continua)

Ano	Tipo de desc.	Política descentralizadora	Descrição da política	Nível de governo destinatário
1980	P	EC 15/1980	Retomada das eleições diretas para governadores e prefeitos, nas cidades em que estas haviam sido abolidas. Anteriormente, havia forte influência do executivo nacional no processo.	Estados
1983	F	EC 23/1983	Aumenta as transferências obrigatórias para os estados (FPE) e para os municípios (FPM)	Estados e Municípios
1988	P	CF/88	Eleva o município à condição de ente federado, dotado de autonomia política	Municípios
1988	F	CF/88	Aumento da parcela do IR destinada ao FPM e ao FPE; Aumento da parcela do IPVA e do ICMS a ser repassada aos municípios; transferência de competência para arrecadar diversos tributos; criação de novas bases incidência com arrecadação subnacional	Estados e Municípios

Notas: A: Administrativa; P: Política; F: Fiscal.

Fonte: Falletti (2010) e elaboração própria.

Quadro 7: Síntese do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista no Brasil e em Minas Gerais, no que se refere à política de proteção ao patrimônio cultural

(Continuação)

Ano	Tipo de desc.	Política descentralizadora	Descrição da política	Nível de governo destinatário
1995	A	ICMS Patrimônio Cultural	Indução à implementação da política de proteção ao patrimônio cultural pelos municípios mineiros, sendo bem-sucedida nessa finalidade	Municípios mineiros
1995	F	ICMS Patrimônio Cultural	Alteração na distribuição da cota parte do ICMS e do IPI-exportação que pertence aos municípios, sendo que 1% de sua composição deixou de ser feita conforme critério VAF e passou a ser feita conforme critério ICMS Patrimônio Cultural. Tal mudança beneficiou os municípios menores.	Municípios mineiros de pequeno porte

Notas: A: Administrativa; P: Política; F: Fiscal.

Fonte: Falletti (2010) e elaboração própria.

Destaca-se que no mesmo quadro apresentado, caberia a inserção de diversas outras políticas descentralizadoras, como a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), que resultou numa prestação no nível municipal de grande parte dos serviços de saúde, por exemplo. Entretanto, a partir do recorte realizado na presente pesquisa, inseriu-se somente a parte relacionada à política de proteção ao patrimônio cultural e seu respectivo instrumento de indução, o ICMS Patrimônio Cultural.

Na próxima seção será realizada a discussão de como esses processos, de descentralização fiscal e administrativa proporcionados pelo ICMS Patrimônio Cultural, bem como dos processos de descentralização política e fiscal, apresentados na seção 4 e sintetizados no Quadro 5, afetaram nível de autonomia dos municípios mineiros, no contexto geral e frente ao nível estadual de governo. Para isso, serão retomados os conceitos de *policy making* e de *policy decision-making* e a noção de balanço intergovernamental de poder, inserida na Teoria Sequencial da Descentralização.

6 IMPACTOS NO NÍVEL DE AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

O objetivo da presente seção é o de realização de inferências acerca dos impactos do processo de descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural no nível de autonomia dos municípios mineiros. Para tanto, devem ser considerados, também, os processos de descentralização política e fiscal que antecederam os processos de descentralização fiscal e administrativa proporcionados pelo ICMS Patrimônio Cultural, conforme diagnosticado nas seções anteriores. Como parâmetros para autonomia do município, serão considerados os três componentes do balanço intergovernamental de poder, conforme definido na Teoria Sequencial da Descentralização, quais sejam, a disponibilidade de recursos, as capacidades de organização e a autoridade política. No que se refere a esse último, serão feitas análises relativas à distinção conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*. A metodologia de análise empreendida será exposta adiante.

6.1 Considerações metodológicas

Conforme explicitado anteriormente, a exposição dos impactos do processo de descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, proporcionado pelo ICMS Patrimônio Cultural, se dará a partir do conceito de balanço intergovernamental de poder. Tal conceito se destringe em três dimensões, sendo elas a disponibilidade de recursos, a capacidade organizativa e a autoridade política. Conforme Teoria Sequencial da Descentralização, na qual se insere o referido conceito, para se inferir acerca do ganho ou da perda de autonomia dos governos destinatários de processos de descentralização, o processo deve ser analisado como um todo, ou seja, considerando todas as dimensões das relações intergovernamentais por ele afetadas.

Dessa forma, ao se pensar os impactos do processo de descentralização administrativa e fiscal, decorrentes do ICMS Patrimônio Cultural, no nível de autonomia dos municípios, deve-se, necessariamente, levar em conta os processos de descentralização política e fiscal que o antecederam, uma vez que há entre eles forte relação. Entretanto, busca-se nessa seção, além dessa visão sobre o todo, expor a contribuição particular dos processos de descentralização proporcionados pelo ICMS Patrimônio Cultural, considerando sua contribuição específica para os impactos diagnosticados.

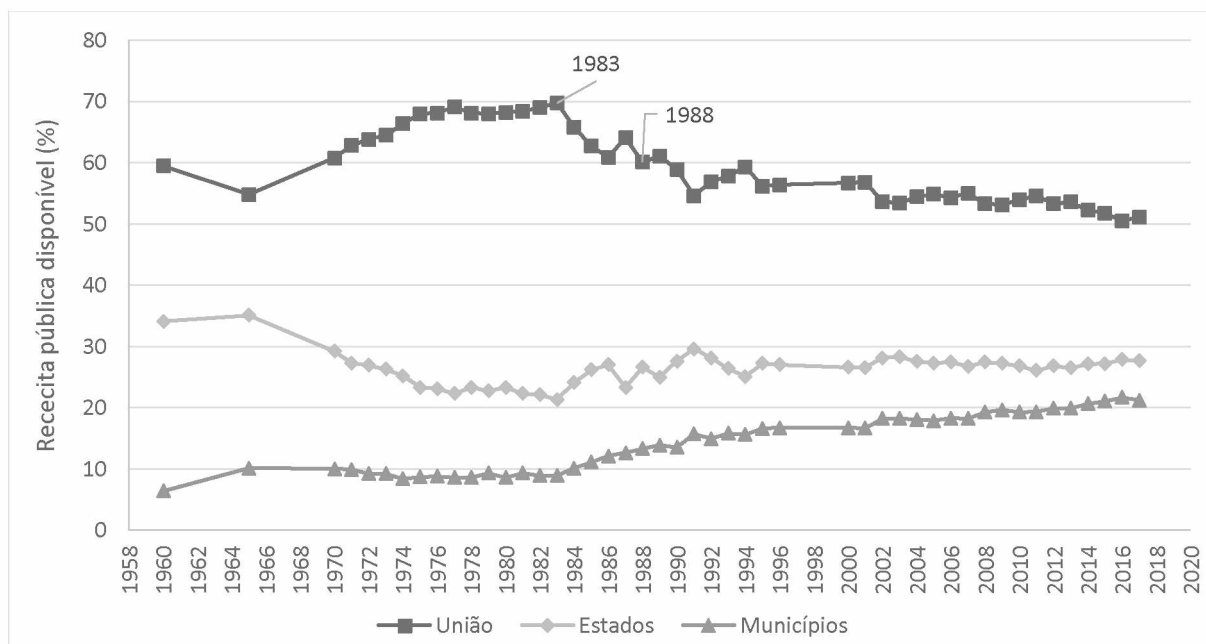
Após esse breve exposto, destaca-se que análise empreendida será de cunho qualitativo e buscará evidenciar como os processos de descentralização apontados nas seções 4 e 5 afetaram as três dimensões componente do balanço intergovernamental de poder. A pesquisa empreendida se dará com base em revisão bibliográfica sobre o tema, bem como a partir dos resultados obtidos no presente trabalho. No que se refere à disponibilidade de recursos, a análise será restrita aos recursos econômicos e humanos, tendo como parâmetro a receita pública disponível a cada ente federado e alguns indicadores das Rodadas Regionais do Patrimônio Cultural, disponibilizados pelo Iepha/MG. No que se refere à receita disponível, serão utilizados dados de pesquisas anteriormente realizadas. A capacidade organizativa, por sua vez, será analisada considerando como os municípios passaram a se organizar em entidades representativas de seus interesses no contexto pós 1988, além de como tais entidades estão presentes nos processos decisórios referentes ao ICMS Patrimônio Cultural.

A autoridade política, por fim, será analisada a partir das modificações da autoridade municipal no contexto pós 1988. No que se refere à parte específica do ICMS Patrimônio Cultural, a análise se dará a partir da distinção conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*, partindo da compreensão que a autoridade política é efetivada, no que se refere às políticas públicas, quando se define, autonomamente, o desenho da política a ser implementada e os instrumentos a ela relacionados.

6.2 Disponibilidade de recursos

Por disponibilidade de recursos entende-se o conjunto de recursos materiais disponíveis a cada ente federado, para que estes consigam implementar ações no sentido do atendimento de suas responsabilidades e das necessidades de suas respectivas populações. De maneira mais proeminente, destaca-se os recursos financeiros, provenientes de arrecadações próprias de cada ente e das transferências, obrigatórias e voluntárias, que estes realizam entre si. Esse parâmetro se relaciona com a noção de autonomia na medida em que um ente federado só consegue implementar o que deseja se possuir os recursos necessário para tal. Diante disso, foi elaborado o Gráfico 13, que contém a receita pública disponível a cada nível de governo no Brasil, entre os anos de 1960 e 2017.

Gráfico 13: Receita pública disponível a cada nível de governo, entre os anos de 1960 e 2017 – Brasil



Fonte: 1960 a 1996: Varsano et. Al (1998); 2000 e 2001: Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2009); 2002 a 2017: Instituto Fiscal Independente (IFI) (2018). Elaboração própria.

Primeiramente, destaca-se que por receita pública disponível entende-se o montante de receitas públicas que cada ente possui, sendo que corresponde à sua arrecadação própria somada do montante transferido por outros entes e subtraído o transferido por ele aos demais. Dito isso, e a partir da leitura do gráfico, aponta-se um importante impacto das ações de descentralização fiscal diagnosticadas na seção 4 do presente do trabalho. A considerável tendência de queda da participação da União na receita pública passou a ser observada a partir de 1983, conforme destacado no gráfico, sendo esse ano o mesmo em que passou a vigorar o disposto na EC nº 23/1983. Posteriormente, há uma queda nos anos imediatamente após 1988, ano em que foi promulgada a CF/88. Nos anos de vigência da atual Constituição Federal, observa-se uma contínua queda, porém pequena, da participação da União, acompanhada de um contínuo aumento, porém pequeno, da participação dos municípios. Nos estados, observa-se um cenário de estabilidade, de maneira geral, após 1994, sendo este seguido de um pequeno aumento depois da CF/88.

No que se refere à contribuição específica do ICMS Patrimônio Cultural nesse cenário, algumas considerações podem ser tratadas. Em primeiro, destaca-se que, conforme diagnosticado na seção 5 do presente trabalho, apesar de o critério não ter alterado o tamanho da parcela do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos

municípios, ele alterou a distribuição dos repasses entre os municípios mineiros, em favor dos de menor porte. Conforme apontado na seção 4, os municípios de menor porte são os que possuem, em geral, menor capacidade de arrecadação tributária, por conta de restrições de caráter político, social e econômico.

Dessa maneira, o aumento da receita pública disponível ao nível municipal, apontado no Gráfico 14, se deu de maneira menos significativa nos municípios menores, pelo menos no que diz respeito à parcela desse aumento referente à transferência de competência para arrecadar tributos. O critério ICMS Patrimônio Cultural, por sua vez, acarretou numa distribuição que favorece os de menor porte, que passaram a receber uma parcela maior de transferências, o que pode compensar suas baixas capacidades de arrecadação própria. Entretanto, como a descentralização fiscal proporcionada pelo ICMS Patrimônio Cultural não alterou o valor total repassado, a mesma não é apontada pelo gráfico em questão.

No que se refere aos recursos humanos, destaca-se uma importante contribuição do ICMS Patrimônio Cultural nesse parâmetro, por meio das ações denominadas de Rodadas Regionais do Patrimônio Cultural, que tiveram início em 2010. Por meio delas, o Iepha/MG promove uma aproximação pedagógica e um diálogo entre o nível estadual de governo e os municípios de Minas Gerais, sendo que o público alvo é composto pelos próprios servidores das prefeituras municipais. Nesse sentido, há uma qualificação dos profissionais dos municípios na direção de uma maior compreensão acerca do que é a política de proteção ao patrimônio cultural, do reconhecimento do objeto com o qual ela atua e de quais instrumentos podem ser utilizados de forma a propiciar sua proteção.

Segundo dados disponibilizados pelo Iepha/MG, foram realizados 55 encontros, distribuídos em 5 Rodadas Regionais do Patrimônio Cultural, entre os anos de 2015 e 2019, sendo que, no ano de 2018, representantes de 618 municípios estiveram presentes. Certamente, profissionais mais capacitados frente aos objetivos de determinada política pública têm maiores capacidades de formularem e implementarem ações que dialoguem com sua realidade local, fazendo valer, de maneira mais efetiva, a competência municipal de desenvolvê-las (IEPHA, 2020).

6.3 Capacidades de organização

Dentre as dimensões a serem analisadas no que se refere ao balanço intergovernamental de poder, destaca-se que as capacidades de organização são as

mais fracamente afetadas pelo ICMS Patrimônio Cultural, em específico. Isso se dá por conta das próprias dimensões das relações intergovernamentais afetadas por esse instrumento, que são, conforme apontado, a fiscal e a administrativa. Entretanto, quando se analisa o processo como um todo, algumas considerações podem ser traçadas.

Por capacidades de organização entende-se os meios a partir dos quais os governos subnacionais conseguem fazer seus interesses serem levados em conta. Ou seja, diz respeito à representatividade destes em instâncias decisórias e à suas capacidades de mobilização em torno de uma pauta comum. Um indicador interessante capaz de medir tal conceito empiricamente é a partir da representatividade dos territórios no legislativo nacional.

No Brasil, tem-se duas casas legislativas, Senado, de base territorial, e a Câmara dos Deputados, que representa o povo. Na primeira, o número de cadeiras reservado a cada ente federado estadual é o mesmo, uma vez que cada estado deve ser igualmente representado quando se trata de representação territorial. No caso da Câmara dos Deputados, o número de cadeiras reservado a cada unidade da federação é proporcional à sua respectiva população, desde que respeitado o número mínimo de 8 e o máximo de 70 cadeiras por estado. Por conta desta regra, alguns estados, os de população menor, são mais fortemente representados nessa casa legislativa, enquanto São Paulo e Minas Gerais, estados com maiores populações, são sub-representados. Como resultado, tem-se um cenário, ao menos na Câmara dos Deputados, em que algumas unidades federativas possuem maior representação que outras, quando utilizado o parâmetro de suas respectivas populações.

A Constituição Federal de 1988 teve uma importante contribuição para esse cenário, que foi a criação de 3 novos estados, sendo eles Amapá, Roraima e Tocantins, todos de população pequena e com sobre-representação na Câmara dos Deputados. Dessa maneira, houve, com a promulgação da CF/88, um fortalecimento da representação das unidades da federação com menor população na Câmara dos Deputados, o que fornece a essas unidades maiores capacidades de organização em prol de pautas de interesses de seus territórios.

Entretanto, conforme apontado por Arretche (2012), com base em ampla revisão de processos legislativos, apresentados no contexto pós 1988, nos quais se discutia assuntos relativos ao federalismo, o comportamento parlamentar brasileiro é tipicamente partidário. Ou seja, nas pautas em que se discute essencialmente as

relações entre os níveis de governo, os parlamentares brasileiros votam segundo orientação partidária, e não de acordo com o interesse territorial da unidade federativa estadual. Tal comportamento não é observado apenas na Câmara dos Deputados, mas também no Senado, casa essa relacionada essencialmente à representação territorial. As razões para esse cenário, segundo apontado no mesmo estudo, dialogam com a estrutura partidária brasileira.

Outra forma de observar as capacidades de organização empiricamente é por meio das organizações não governamentais nas quais se congregam membros dos executivos subnacionais, de forma a projetar suas demandas de uma maneira organizada. No Brasil, tal forma de organização é fortemente explorada pelos municípios, sendo que, no contexto do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista analisado, duas importantes associações foram criadas. São elas a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que atuam diretamente na representação e na vocalização dos interesses municipais nas instâncias decisórias em nível nacional.

No contexto de Minas Gerais, tem-se a Associação Mineira de Municípios (AMM), que representa papel crucial na relação do poder executivo estadual com os municípios do estado. Conforme explicitado anteriormente, tal associação tem representação no Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais (Conep/MG), instância decisória na qual atualmente são aprovadas as Deliberações Normativas relativas ao ICMS Patrimônio Cultural. Tal representação se configura como a única participação municipal, formalmente estabelecida, no processo de definição dos parâmetros de atuação dos municípios para recebimento dos recursos a partir do critério. Entretanto, ressalta-se que a representação é restrita a uma cadeira das 19 que compõem o Conep/MG, sendo, portanto, muito limitada.

6.4 Autoridade política

A autoridade política diz respeito à autorização legal que os níveis de governo têm de desenvolver ações ou empreender esforços em determinado sentido. Na prática, significa uma limitação à utilização dos recursos disponíveis, uma vez que é a partir da autoridade política que um governo pode ou deve atuar em determinada política pública, bem como definir os parâmetros para essa atuação. No federalismo, geralmente, como é o caso do Brasil, a distribuição da autoridade política é estabelecida na Constituição, na qual estão definidas as competências de cada ente,

bem como a relação de hierarquia, quando houver, entre as legislações federais, estaduais e municipais. De acordo com o texto constitucional,

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 (Brasil, 1988)

Neste trecho já se verifica a prerrogativa de autonomia existente entre os níveis de governo, observados os termos estabelecidos na própria CF/88. Pela primeira vez, na trajetória do federalismo brasileiro, foi dada aos municípios a condição de ente federado autônomo. O exercício da autonomia, por sua vez, se dá de maneira relacionada às competências de cada ente federado, que são, também, definidas constitucionalmente.

No Brasil, as competências dividem-se entre as legislativas e as materiais (ou administrativas). As primeiras são referentes à autoridade para editar leis e atos normativos primários e podem ser de competência privativa, concorrente, suplementar ou reservada. Já as segundas, dizem respeito ao dever-poder de pôr em prática os comandos e as prerrogativas existentes nas normas jurídicas, por meio de um conjunto de ações concretas orientadas ao atendimento do interesse público, e se dividem entre competências comuns ou exclusivas (DANTAS, 2017).

A competência legislativa privativa da União está prevista no art. 22 da CF/88 e, segundo Mendes (2012), refere-se às matérias de maior relevância e de interesse comum à vida social no país. Tal competência pode, ainda, ser delegada aos estados e ao Distrito Federal, por meio de Lei Complementar. Já a competência legislativa concorrente, prevista no art. 24, é atribuída explicitamente à União, aos estados e ao Distrito Federal. Nesse cenário, cabe à União definir as normas gerais, restando aos estados e ao Distrito Federal a suplementação à legislação federal. Nesse sentido, a competência legislativa suplementar é a parcela da concorrente que compete aos estados e ao Distrito Federal. No caso de omissão ou inércia federal em promulgar as normas gerais, os estados e o Distrito Federal estão autorizados a exercer a competência legislativa plena sobre a matéria⁵. Por fim, tem-se a competência legislativa reservada (ou residual), disposta no art. 25, §1, que se refere

⁵ Quando os estados e o Distrito Federal normatizam alguma matéria na qual a União já regulamentou normas gerais, diz-se que estes entes desempenham a competência legislativa suplementar complementar. No caso de inexistência de normas gerais da União, os estados e o Distrito Federal, ao normatizarem a matéria, exercem a competência legislativa suplementar supletiva (LENZA, 2010)

à competência estadual para legislar sobre matérias às quais não há vedação constitucional.

As competências materiais comuns, por sua vez, estão elencadas no art. 23 da CF/88 e referem-se ao conjunto de ações que todos os entes federados estão autorizados a empreender esforços no sentido de sua realização, observados os parâmetros legais. As competências materiais exclusivas, por sua vez, são atribuídas à União no art. 21, e não podem ser delegadas a nenhum outro nível de governo.

Como inserem-se os municípios nessa divisão de competências? No que se refere às competências materiais comuns, os municípios estão nivelados com os demais entes, ou seja, possuem a mesma autoridade que eles. As competências legislativas municipais, por sua vez, estão elencadas no art. 30, I e II. Segundo o texto constitucional, no inciso I do referido artigo, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que se configura, segundo Monh (2010), como uma competência legislativa privativa implícita do município. Ou seja, apesar de não estar disposto que se trata de uma competência legislativa privativa, tem-se o entendimento de que compete privativamente aos municípios legislar sobre questões de interesse local.

O inciso II, do mesmo art. 30, por sua vez, diz respeito à competência municipal para complementar a legislação federal e a estadual, no que couber. Destaca-se que, embora os municípios sejam partícipes da competência material comum, estes não fazem parte da competência legislativa concorrente, estabelecida no art. 24. Entretanto, conforme disposto no referido inciso, os municípios podem complementar a legislação federal e estadual, desde que a ancorada em interesses locais. Tal suplementação não se trata, todavia, de legislação concorrente e deve observar tanto as normas federais quanto as do respectivo estado.

Volta-se a discussão desse arcabouço de competências à discussão acerca da política de proteção ao patrimônio cultural. Destaca-se que a competência para legislar matérias a ela relacionadas é concorrente e que a competência sob sua prestação é comum entre os níveis de governo. Dessa forma, todos os níveis de governo estão autorizados a implementar ações no sentido de promover a proteção do patrimônio cultural, observados os dispositivos legais. No que se refere à competência legislativa, resta aos municípios a competência legislativa complementar, que deve ser feita em observância às normas federais e estaduais.

Diante desse cenário, retoma-se a discussão suscitada por Arretche (2012), que diz respeito aos arranjos institucionais que resultam numa descentralização do *policy-making*, mantendo-se centralizado o *policy decision-making*. De acordo com seu estudo, os níveis centrais de governo no Brasil são dotados de condições de influenciar a tomada de decisões dos níveis inferiores a eles. Isso é feito por meio do poder normativo e/ou do poder de gasto que estes níveis possuem. No que se refere ao poder normativo, destaca-se legislações federais que se apresentam como definidora de normas gerais, conforme estabelecido na CF/88 como competência da União, que versam de maneira consideravelmente detalhada acerca de diversas matérias. Um exemplo disso é a Lei Federal n 8.666/93, que dispõe sobre normas gerais de licitações públicas.

Com relação ao poder de gasto, tem-se o exemplo no Sistema Único de Saúde (SUS), financiado pelas contribuições sociais, de arrecadação exclusiva da União. O repasse dos recursos é efetuado aos municípios com base no desenvolvido por eles. As ações municipais, dessa forma, uma vez que a adesão ao SUS é realizada, são financiadas por recursos do Ministério da Saúde, de acordo com regras e critérios definidos no âmbito federal. Com isso, o governo federal possui condições de influenciar a decisão dos governos municipais e estaduais, sendo que o faz por meio das transferências condicionadas (ARRETCHE, 2012).

Tal caso é muito semelhante ao diagnosticado no caso do ICMS Patrimônio Cultural. A CF/88, ao determinar que 25% da cota parte do ICMS e do IPI-exportação que pertence aos municípios pode ser repassada conforme critério definido por Lei Estadual, dotou os estados de um importante poder de influência. Em Minas Gerais, o governo estadual optou que, desses 25%, 1% seria transferido conforme o referido critério, que incentiva a implementação de uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural. Apesar de a cota parte dos referidos tributos pertencente aos municípios ter permanecido inalterada, o poder de influência do estado se deu por meio da definição dos critérios de repasse.

Além de incentivar que os municípios implementem uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural, o governo estadual, por meio das Deliberações Normativas, define os parâmetros de atuação a partir do qual se dará a pontuação no ICMS Patrimônio Cultural. Tal constatação dialoga com a noção de autoridade política na medida em que se entende que o exercício efetivo da autonomia municipal, conferida pela CF/88, se dá, entre outras coisas, quando este nível de governo

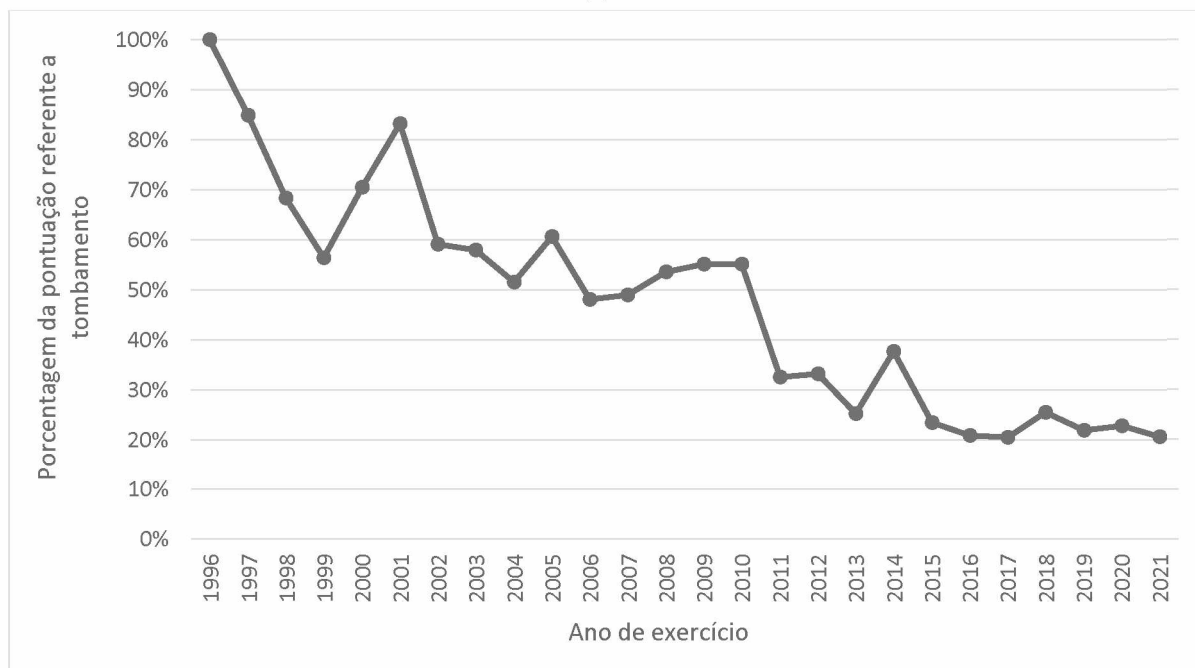
implementa uma política pública que dialogue com a realidade, com os problemas e com os entendimentos consolidados em nível local. A política pública de proteção ao patrimônio cultural, definida pelo governo estadual para pontuação no critério ICMS Patrimônio Cultural, dialoga com a realidade dos municípios que nele pontuam?

Para responder à questão suscitada pela pergunta, faz-se necessário a inserção das ações pontuadas no critério ICMS Patrimônio Cultural nos paradigmas que podem nortear as políticas de proteção de patrimônio cultural, conforme elaborado por Castriota (2009) e explicitado na seção 2 do presente trabalho. Segundo Andrade Júnior e Faria (2014), num trabalho em que se analisou os impactos do ICMS Patrimônio Cultural na política desenvolvida no município de Contagem, os incentivos definidos no nível estadual induzem à implementação de uma política de cunho preservacionista, com foco no tombamento e no patrimônio de natureza material. Tal cenário, segundo os mesmos autores, remonta à trajetória dessa política no Brasil, que, apesar de ter apresentado consideráveis avanços, encontra-se fortemente ancorada na sua origem, em 1937 no Estado Novo. Nas palavras dos autores, a

[...] prática adotada pelo referido instituto [Iepha/MG], como apontou Botelho (2006), direcionou suas ações para a preservação do patrimônio material. Tal fato parece ser resultado de uma influência deixada pela escolha inicial do Sphan na formulação de uma política de proteção pautada no tombamento de bens materiais ligados a fatos memoráveis de um passado glorioso ou por seu excepcional valor histórico. (ANDRADE JÚNIOR, FARIA, 2014, p. 58)

Segundo Castriota (2009), os órgãos brasileiros responsáveis pela política de proteção ao patrimônio cultural, apesar de terem avançado no discurso, permanecem implementando ações fortemente relacionadas à sua origem preservacionista. O instrumento do inventário, por exemplo, ainda é insuficientemente explorado enquanto componente do planejamento urbano das cidades. De maneira a verificar se tal cenário influenciou os incentivos dados aos municípios por meio do critério ICMS Patrimônio Cultural, foi elaborado Gráfico 14, que contém a participação relativa da pontuação aferida por meio do tombamento frente à pontuação total, em todos os anos de exercício do critério.

Gráfico 14: Pontuação dos municípios relativa ao tombamento frente à pontuação total no critério ICMS Patrimônio Cultural, por ano de exercício – Minas Gerais 1996-2021



Fonte: Dados básicos: Iepha/MG. Elaboração própria.

Fica evidenciado que, ao longo da série, a parcela da pontuação aferida pelos municípios a partir de atributos relativos ao tombamento frente à pontuação total é decrescente, ficando relativamente estável em torno de 22%, a partir de 2015. Ressalta-se que, nos anos iniciais, esse percentual era consideravelmente elevado. Entre os anos de 1996 e 2010, a redução da relevância do tombamento na pontuação total se deu por conta do aumento da pontuação obtida com base no atributo “Política cultural local”, no qual esteve incluído a existência de Lei Municipal estabelecendo a política de proteção ao patrimônio cultural, a existência de Conselhos Municipais voltados à pasta, a existência de setor de patrimônio cultural na Prefeitura, a realização de inventário, a criação de fundo municipal de patrimônio e a realização de ações voltadas à educação patrimonial. Além disso, a complexificação dos processos relativos à comprovação das ações nos atributos do tombamento, por meio da exigência de laudos de estado de conservação e de fiscalização do município sobre o estado de conservação de bens tombados por outros níveis de governo, levou a uma redução de suas respectivas pontuações.

Ressalta-se que, após 2011, há uma queda de 20 pontos percentuais na participação dos atributos do tombamento na pontuação total. Tal cenário é reflexo da Lei Estadual 18.030/2009, sendo que 2011 foi o primeiro “ano de exercício” no qual as transferências foram realizadas com base no normatizado por ela. A queda

observada é referente à criação dos 4 novos atributos já anteriormente mencionados, sendo eles o registro, a existência de fundo municipal de patrimônio, o inventário e a realização de ações voltadas à educação patrimonial. Esses três últimos, conforme anteriormente dito, compunham o total de 3 pontos destinados ao atributo “Política cultural local”. Na atual legislação, uma nova pontuação foi dada aos atributos criados, mantendo-se inalterada a pontuação relativa ao atributo “Política cultural local”. Com isso, a pontuação passível de ser obtida por meio de outras ações que não o tombamento aumentou, levando ao cenário observado no Gráfico 14.

Aponta-se que, apesar de nos anos iniciais de implementação do ICMS Patrimônio Cultural o uso do tombamento ter sido fortemente incentivado, tal incentivo apresentou comportamento decrescente. Dessa maneira, no atual arranjo normativo do critério, é possível obter pontuação considerável sem necessariamente recorrer ao uso desse instrumento em específico. Conclui-se, portanto, que, atualmente, o critério não incentiva o desenvolvimento de ações municipais voltadas a apenas um instrumento de proteção, havendo incentivos de dimensão semelhante ao uso do registro, do inventário e demais ações relativas à pasta.

Entretanto, mesmo reconhecendo que os incentivos são diversos e que contemplam variadas formas de atuar, não se deve perder de vista que são definidos de maneira centralizada. Tal afirmação é possível de ser feita ao se voltar os olhares para as instâncias decisórias nos quais são definidos, quais sejam, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e o Conep/MG. Na primeira, não há representação formal dos interesses municipais, de maneira semelhante ao papel desempenhado pelo Senado no legislativo federal. No último, apesar de haver representação formal da AMM, essa se dá de maneira restrita a uma cadeira, dentre as 19 existentes.

Diante desse cenário, aponta-se que a CF/88 conferiu importante autonomia decisória aos municípios e, além disso, conferiu aos estados importante poder de influência ao delegar a esse ente a prerrogativa de determinar os critérios de repasse da cota-parte do ICMS e do IPI-exportação pertencente aos municípios. Por meio de tal poder, definiu-se os incentivos a serem dados para a implementação, pelos municípios, de uma política de proteção ao patrimônio cultural. Mesmo mantida a autonomia municipal de aceitar ou não os incentivos dados, caso ele opte pelo recebimento de recursos, terá que desenvolver uma política cujo processo decisório ele não participou. Dessa maneira, configura-se um cenário no qual a

descentralização da política de proteção ao patrimônio, induzida pelo ICMS Patrimônio Cultural, se deu de maneira que se manteve centralizado o *policy decision-making*, conforme conceito elaborado por Arretche (2012). Tal afirmação não desconsidera a existência de políticas municipais de proteção ao patrimônio cultural desvinculadas do critério, apenas aponta que, na parcela por ele induzida, o processo decisório foi centralizado.

6.5 Síntese da análise

O objetivo da presente seção foi o de realizar inferências acerca do impacto do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista vivenciado no Brasil no nível de autonomia dos municípios. O recorte da análise se deu em cima do critério ICMS Patrimônio Cultural e no processo de descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais. Dessa maneira, buscou-se evidenciar não apenas os impactos do processo como um todo, mas também da contribuição específica do ICMS Patrimônio Cultural no cenário diagnosticado. O Quadro 6 contém uma síntese das conclusões traçadas.

Quadro 8: Síntese dos impactos do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista, no Brasil, especificamente no que se refere à descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais.

(Continua)

Impactos	Dimensão do balanço intergovernamental de poder		
	Disponibilidade de recursos	Capacidade organizativa	Autoridade política
Ciclo completo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento considerável dos recursos públicos em posse dos municípios ➤ Aumento na participação dos estados nos recursos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Maior representação dos estados da região norte no legislativo federal ➤ Aumento do número de associações representantes de interesses municipais 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Municípios com autonomia política frente aos demais níveis de governo ➤ Autoridade municipal para legislar em assuntos de interesse local

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 9: Síntese dos impactos do ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista, no Brasil, especificamente no que se refere à descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais.

(Continuação)

Impactos	Dimensão do balanço intergovernamental de poder		
	Disponibilidade de recursos	Capacidade organizativa	Autoridade política
Contribuição específica do ICMS Patrimônio Cultural	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Redistribuição em favor dos municípios menores ➤ Capacitação dos servidores das prefeituras municipais, para atuação mais qualificada frente à política ➤ Redução da descentralização fiscal, por conta da exigência de desembolso de encargos por parte dos municípios 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inserção da AMM na instância decisória acerca dos incentivos relativos ao ICMS Patrimônio Cultural 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Processo decisório centralizado no que se refere aos incentivos dados pelo ICMS Patrimônio Cultural

Fonte: Elaboração própria.

Considerando o exposto, observa-se que os municípios tiveram importante ganho de autonomia em decorrência dos processos de descentralização diagnosticados. Houve um aumento das receitas públicas em posse deles, a autonomia política deles foi garantida constitucionalmente e, na divisão de competências, foram contemplados com ampla autoridade para atuar em diversas políticas públicas e para legislar assuntos de interesse local. O ICMS Patrimônio Cultural, por sua vez, teve como resultado uma distribuição de recursos que favorece os municípios de menor porte, o que, conforme já exposto, pode balancear a fragilidade arrecadatória dos mesmos. Com ele, municípios menores passaram a receber parcela maior de tributos via transferências intergovernamentais, o que, certamente, lhes confere maiores capacidades de atuar no contexto local.

Destaca-se ainda, que os incentivos a serem dados pelo ICMS Patrimônio Cultural são definidos de maneira centralizada, no nível estadual. Dessa maneira, os principais responsáveis pelo desenho da política a ser incentivada, bem como por seus parâmetros de atuação, são a ALMG, o Iepha/MG o Conep/MG, sendo que há pouco espaço de representação dos interesses municipais nessa decisão. Entretanto,

aponta-se que a política desenhada no nível estadual vem incentivando, cada vez mais, que os municípios desenvolvam ações de diversas naturezas, e não só aquelas relacionadas ao tombamento e à preservação do patrimônio de natureza material, conforme apontado por outros autores.

Apesar de essa definição centralizada não representar, de maneira direta, uma perda de autonomia dos municípios, uma vez que essa é determinada constitucionalmente, pode-se dizer que há um direcionamento da ação municipal por parte do nível estadual. Não se pode dizer que há perda de autonomia, pois o município tem a escolha de não aderir ao critério e, além disso, pode desenvolver uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural que não seja contemplada por ele. O direcionamento da ação, por sua vez, se dá quando se torna o desenvolvimento de determinadas ações de proteção ao patrimônio mais vantajosas que outras, tendo em vista o retorno financeiro.

Por fim, ressalta-se a importante contribuição do critério ICMS Patrimônio Cultural à proteção desse patrimônio em Minas Gerais. Certamente, o critério logrou em inserir a pasta na agenda pública municipal, nem que seja por interesses exclusivamente financeiros. Ao pontuar a existência de conselhos e capacitar servidores, por exemplo, o critério foi capaz de disseminar a importância da política e de gerar atores locais que atuem em prol dela. O Iepha/MG, ao longo desses 25 anos, desempenhou um importante papel, em constante revisão e aprimoramento, de desenho da política a ser incentivada e de diálogo com os municípios. Na próxima seção serão apresentadas as considerações finais, nas quais será retomada a teoria central que norteou a presente pesquisa e levantada algumas questões relevantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto de pesquisa do presente trabalho foi a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, tendo como instrumento indutor do processo a criação do critério ICMS Patrimônio Cultural. Buscou-se uma análise na qual fossem considerados os impactos do referido processo na autonomia dos governos municipais que dele foram destinatários. Para essa finalidade, utilizou-se da Teoria Sequencial da Descentralização, que diz que tão relevantes quanto as características de um processo de descentralização analisado individualmente, para aferir acerca de seu impacto na autonomia dos governos destinatários, é a análise do ciclo de descentralização a qual o processo pertence. Isso é relevante na medida em que as ações implementadas no início do ciclo e as dimensões das relações intergovernamentais por elas afetadas são cruciais para a compreensão do processo como um todo.

No caso da descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, aponta-se que essa se insere no ciclo de descentralização pós-desenvolvimentista no Brasil, que teve início em meados da década de 1980. O início se deu com a retomada das eleições diretas para governadores e prefeitos, nas cidades em que essa havia sido abolida, nas eleições de 1982. Tal ação configura-se como uma medida de descentralização política, na medida em que, antes dela, as eleições subnacionais eram fortemente influenciadas pelo nível central de governo. Após sua implementação, diagnostica-se que houve um considerável aumento de relevância dos atores subnacionais nas arenas políticas nacionais, tendo em vista que estes possuíam maior legitimidade eleitoral e estavam com maior autonomia frente ao governo nacional. Dessa maneira, em decorrência da descentralização política, iniciam-se os pleitos por descentralização fiscal, sendo estes com grandes chances de sucesso, considerando a posição de legitimidade política dos atores subnacionais.

Entre 1982 e 1988, ano de promulgação da nova Constituição Federal, houve algumas ações de descentralização fiscal, dentre elas destaca-se a Emenda Constitucional nº 23/1983, que aumentou o valor do FPE e do FPM. No processo de elaboração da CF/88, houve a predominância dos interesses subnacionais, o que levou a um aprofundamento das ações de descentralização fiscal, em prol, principalmente, dos municípios, mas também com ganhos dos estados. Foi dada, também, a condição de ente federado autônomo aos municípios, o que se configura

como uma medida de descentralização política, conferido a eles importante autoridade no cenário federativo brasileiro. Destaca-se que a CF/88 versou insuficientemente sobre a descentralização administrativa, resultando num cenário com algumas inconsistências entre arrecadação e dispêndios.

Após esse breve apanhado, retoma-se a discussão relativa ao ICMS Patrimônio Cultural. Em que medida essas ações anteriores dialogam com a configuração do critério? Primeiramente, aponta-se que foi, por conta da autonomia dada aos municípios, que ele precisou de ser desenhado de maneira atrativa, uma vez que sempre esteve, ao longo de sua execução, garantida a prerrogativa municipal de não adesão. Além disso, a existência de recursos a serem repassados aos municípios, quais sejam, os 25% do ICMS e do IPI-exportação, é decorrente das ações de descentralização fiscal implementadas na CF/88. Frente à existência desses recursos e estando disponível a oportunidade, ao estado de Minas Gerais, de definir os critérios de parte desses repasse, deu-se a estruturação de um sistema de incentivos orientados à descentralização administrativa.

Conclui-se que os principais beneficiados da distribuição proporcionada pelo critério foram os municípios de menor porte. Entretanto, pontua-se que a descentralização fiscal proporcionada pela repartição da cota-parte do ICMS e do IPI-exportação aos municípios vem sendo paulatinamente reduzida, no que se refere especificamente ao ICMS Patrimônio Cultural. Isso se dá por conta do crescente dispêndio municipal com a política frente a um valor repassado que, apesar de ter aumentado, não acompanha de maneira proporcional esse crescimento. O resultado, conforme elaboração conceitual apresentada, é uma crescente descentralização administrativa financiada.

Ressalta-se que a Teoria Sequencial da Descentralização não se propõe a uma análise de caráter determinístico, apenas aponta que a trajetória é importante para o desenho e a configuração do sistema como um todo. Iniciativas voltadas à descentralização administrativa implementadas em cenários diferentes do brasileiro pós 1988, com garantia de considerável autonomia aos governos subnacionais, certamente teriam desenhos e resultados diferentes do observado na presente pesquisa. A distinção conceitual entre *policy making* e *policy decision-making*, por sua vez, foi relevante à pesquisa na medida em que mostrou que, apesar da autonomia subnacional, arranjos em que as decisões sejam, no mínimo, influenciadas, são possíveis. Tal constatação exige que se olhem os arranjos setoriais de cada política

pública, uma vez que diferentes formas de coordenação federativa e de acordos intergovernamentais são mobilizadas em cada.

Aponta-se que a metodologia de pesquisa empreendida, qual seja, revisão bibliográfica de estudos anteriores e análise exploratória de bases de dados de acesso público, foram consideradas adequadas e suficientes frente ao problema de pesquisa proposto e as teorias que fundamentaram a pesquisa. Entretanto, algumas dificuldades podem ser traçadas no sentido da inexistência de dados disponíveis para todos os anos de vigência do ICMS Patrimônio Cultural, o que compromete, em certa medida, a compreensão no fenômeno em sua totalidade.

Considera-se que o objetivo geral e os objetivos específicos elencados na introdução foram alcançados no decorrer da pesquisa, uma vez que a Teoria Sequencial da Descentralização foi aplicada no caso analisado, foi realizada análise contemplando-se a distinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making* e que inferências acerca dos processos na autonomia municipal foram traçadas. Todos esses esforços foram empreendidos no sentido de discutir em que medida o ICMS Patrimônio Cultural foi capaz de promover a descentralização da política de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais, considerando seu respectivo impacto na autonomia dos municípios. Por fim, aponta-se que os arcabouços teóricos e metodológicos utilizados na presente pesquisa têm potencial para elucidar inúmeros processos e ações descentralizadoras implementadas no Brasil e em Minas Gerais, sendo, portanto, um cenário fértil para a produção de novos conhecimentos.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE JUNIOR, A.; FARIA, C. A. P.; O ICMS Patrimônio Cultural e a indução da política municipal de proteção patrimonial em Minas Gerais: o caso de Contagem. **Caderno da Escola do Legislativo**, v.16, n. 25, p. 47-71, 2014.
- ARIMATÉIA, Karine de. O ICMS Patrimônio Cultural como estratégia de indução para a descentralização de política de patrimônio cultural. **Caderno da Escola do Legislativo**, v. 12, n. 18, p. 165-201, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.11, n.4, p. 44-66, 1996.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: o problema de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em perspectiva**, v.11, n.2, p. 17-26, 2004
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n. 3, jul.-set., 2002.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio Cultural: conceitos, políticas e instrumentos**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Estudos Fiscais – Estimativas da participação dos entes da federação no bolo tributário**. Vol. 1. Brasília, 2009
- DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Organização do Estado Brasileiro: Diferença entre competência material e competência legislativa. In: **Curso de Direito Constitucional**, 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- FALLETI, Tulia. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- FREIRE, I. V.; SOUZA, N. R. M.; STARLING, M. B. L. A descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros. **Anais do XIV Seminário sobre Economia Mineira**. Belo Horizonte, 2010.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O Histórico da Lei Robin Hood**. Lei Robin Hood, 2010. Disponível em <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Legislação, indicadores e planejamento da política municipal de patrimônio cultural. In: **Curso ICMS Patrimônio Cultural**: diretrizes de proteção, promoção e difusão. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://www.ead.secult.mg.gov.br>>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. N° 18. Senado Federal. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543844/RAF18_JUL2018.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed., São Paulo: Saraiva, 2010

LIMONGI, Fernando. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ed. Ática, vol. 1, p. 243-272, 1989.

LIPARIZI, Fabrício Bacelar. **Descentralização fiscal no Brasil: evolução e tendências**. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012. Págs. 880/882.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 32.771, de 04 de julho de 1991**. Dispõe sobre a apuração do valor adicionado, para efeito de repasse, aos municípios, da parcela que lhes couber na arrecadação do ICMS, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=32771&ano=1991>>. Acesso em: 16 de julho de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 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. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12040&ano=1995&tipo=LEI>>. Acesso em 16 de julho de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996**. Altera a Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS -pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12428&comp=&ano=1996>>. Acesso em 16 de julho de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 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. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em: 16 de julho de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 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. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 16 de julho de 2020

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 37, n.3, p. 1120-1149, 1999.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As Políticas Públicas Para a Preservação do Patrimônio. **Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Belo Horizonte, 2005.

RIKER, William. Federalism. **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley, v. 5, p. 93-172, 1975.

SALES, Á. A. M.; MORAES, F. B. Política de descentralização e redistribuição de recursos: o ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados** [online]. Vol.44, n.3, pp.513-560. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003>>.

TREISMAN, Daniel. **Descentralization and quality of government**. Working Paper. Los Angeles: University of California, 2000.

TREISMAN, Daniel. Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. **Economics and Politics**, v. 18, n. 2, p. 219-35, 2006.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris, 17 de outubro, 2003.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: Anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para Discussão**. IPEA. Brasília, 1996.

VARSANO, R. et al. Análise da carga tributária no Brasil. **Textos para Discussão**. IPEA. Brasília, 1998