

Análise do ICMS-ecológico em Minas Gerais pela perspectiva do ciclo político

Analysis of the ecological ICMS in Minas Gerais State by the political cycle perspective

Vagner Alves Arantes¹

Suely de Fátima Ramos Silveira²

Luiz Antônio Abrantes³

Maria Cecília Teixeira Reis⁴

RESUMO : No intuito de analisar a inserção do critério ambiental entre as transferências de recursos do ICMS em Minas Gerais, esta pesquisa utilizou-se da perspectiva do Ciclo Político. O processo de consolidação da política foi analisado com base nas etapas identificação do problema, definição da agenda, formulação, implementação e avaliação. Constatou-se que o ICMS Ecológico iniciou com a mobilização dos municípios que destinavam parte do seu território à preservação ambiental, sem, no entanto, receberem repasses financeiros do ICMS por essa atitude. A união desses municípios aliada à inserção de órgãos governamentais, mídia e comunidade inseriu a questão ambiental entre os critérios de

ABSTRACT: In order to analyze the integration of environmental criteria among the transferences of funds from the ICMS (Brazilian tax on the circulation of goods, interstate and intercity transportation and communication services) in Minas Gerais, this research used the perspective of the Political Cycle. The process of consolidation of policy has been analyzed based on the stages: problem identification, agenda setting, formulation, implementation and evaluation. It was found that the Ecological ICMS began with the mobilization of municipalities which devoted part of its territory to environmental preservation without, however, receive financial transfers from the ICMS for this attitude. The union of these

1 Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa. Mestre em Administração, ênfase em Administração Pública. E-mail: vagner.arantes@ufv.br

2 Professora do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: sramos@ufv.br

3 Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: abrantes@ufv.br

4 Mestre em Administração pelo PPGADM/Universidade Federal de Viçosa. E-mail: mceciliareis@yahoo.com.br

repasses de recursos pelo ICMS, através da Lei *Robin Hood*.

counties combined to the insertion of government agencies, media and community, entered the environmental issue among the criteria for transfer of funds by the ICMS through the *Robin Hood Act*.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS Ecológico. Ciclo Político. Meio Ambiente.

KEYWORDS: Ecological ICMS. Political Cycle. Environment.

I. INTRODUÇÃO

A vertente ambiental passou a ser analisada como problema global a partir de desastres ecológicos que repercutiram sobre vários países, com destaque para as perdas socioeconômicas decorrentes da poluição dos rios e mares. Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, para discutir o hiato entre produção e meio ambiente, bem como as ameaças à sobrevivência da vida humana. A conferência suscitou a discussão da necessidade de preservação diante dos problemas ambientais do Planeta.

Em 1983, surgiu o termo “desenvolvimento sustentável” em relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU sobre o desenvolvimento da humanidade. O termo em questão estava associado à capacidade das nações em atender as necessidades do presente sem, contudo, comprometer as gerações futuras no que tange à produção econômica e à preservação ambiental (LAGE; BARBIERI, 2001).

A partir disso, a questão ambiental passou a ser analisada tanto pelas organizações privadas, ao promover o crescimento econômico em consonância com as questões ambientais, quanto pelas organizações públicas, ao instituir espaços de preservação e de manutenção ecológica em seus territórios. Trata-se assim da busca pelo equilíbrio entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico de forma que ambos possam coexistir.

Em relação às práticas de proteção ambiental desenvolvidas no Brasil, Botelho (2007) identifica que as ações públicas se utilizam de instrumentos para instituir normas e critérios para o uso dos recursos ambientais no intuito de regular a poluição e a degradação ambiental. Estes instrumentos estão ligados a sistemas regulatórios, que objetivam interferir no uso dos recursos naturais, restringir atividades em determinadas regiões, e a sistemas de incentivo, que introduzem mudanças no comportamento dos agentes via benefícios sociais ou financeiros.

Nesta vertente, o autor ainda pondera que o principal instrumento de proteção ambiental adotado pelo Governo está centrado nos sistemas regulatórios, visto que delimita as áreas de conservação e proteção no país. Estas áreas são definidas como Unidades de Conservação (UCs) e classificadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação como sendo o “espaço territorial, aliado aos recursos ambientais, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual

se apliquem garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000).

Como incentivo à manutenção das UCs, alguns estados brasileiros beneficiam economicamente aqueles municípios que têm parte de seus territórios ocupados com estas unidades. O incentivo econômico é contemplado por critérios de repasse de valores do Estado aos Municípios pelo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), apontados pelo Ministério da Fazenda (2012) como a principal fonte de receita tributária estadual, ao corresponder a mais de 83% dos valores arrecadados em 2011.

A arrecadação proveniente do referido imposto é compartilhada entre o estado e os municípios, sendo que, do valor repassado aos municípios, no mínimo três quartos devem estar condicionados ao valor adicionado fiscal nas operações relativas à circulação de mercadorias e na prestação de serviços e, até um quarto, deve ser empregado em conformidade com o que está disposto no art.1º da Lei nº 12.040/1995.

Os governos estaduais têm autonomia para estipular critérios para repassar os valores arrecadados com o ICMS, sendo adotados critérios sociais como instrumentos de transferência. Para tanto, o Estado de Minas Gerais sancionou a Lei nº 12.040/1995, mais conhecida como Lei *Robin Hood*, que apresentou a sistemática de distribuição do ICMS aos municípios de forma a favorecer aqueles com baixa representatividade econômica. Nesta legislação, foram contemplados critérios como a área geográfica, educação, área cultivada, patrimônio cultural, gasto com saúde, município minerador e meio ambiente.

Entre os critérios adotados pelo Estado de Minas Gerais, destaca-se o Meio Ambiente, visto que beneficia aqueles municípios que têm UCs em seu território, como também atendam a 70% da população com sistema de tratamento ou disposição final de lixo urbano, ou sistema de tratamento de esgoto sanitário que atenda pelo menos 50% da população. Essa alternativa de transferência de recursos tributários é reconhecida em Minas Gerais como ICMS Ecológico ao adotar o critério ambiental como fator de distribuição.

Nesse sentido, o ICMS Ecológico pode ser caracterizado como instrumento de política econômica ao transferir recursos aos municípios visando a ressarcir o custo de oportunidade gerado pela preservação ambiental em detrimento da exploração industrial da localidade e como instrumento ambiental para a preservação ecológica pela manutenção das UCs e aplicação do saneamento básico.

Em face ao exposto, a presente pesquisa questiona quais os caminhos para introdução e implementação do critério ambiental como instrumento de transferência de recursos aos Municípios em Minas Gerais, pela perspectiva do ciclo político.

Para tanto, objetiva-se descrever e analisar a inserção deste critério ambiental entre as transferências de recursos do ICMS diante das etapas do ciclo político proposto por Frey (2000), a saber: i) definição do problema, ii) definição

da agenda, iii) formulação, iv) implementação e v) avaliação. Para o referido autor, subdividir o agir público em fases sequenciais do processo-administrativo permite analisar a vida de uma política pública desde sua criação até a avaliação dos resultados e o impacto gerado.

Desta forma, pretende-se especificamente: Identificar e analisar a formulação do problema que gerou o ICMS Ecológico e sua entrada na agenda pública; Analisar o processo de implementação da política econômica e ambiental; e Analisar as avaliações sobre o ICMS Ecológico até a presente pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E AS FUNÇÕES DO ESTADO

Na visão de Souza (2006), a política pública recai sobre uma perspectiva social, sendo caracterizada como instrumento de solução de problemas comuns à comunidade. Neste aspecto, considera-se, segundo o autor, que política pública é composta por áreas multidisciplinares de forma a relacionar sociologia, ciência política e economia, visando a explicar interações recorrentes entre o Estado, a política, a sociedade e a própria economia.

As diferentes perspectivas de análise da política pública visam a responder às seguintes questões propostas por Laswell (1958), citado por Souza (2006), no que tange à compreensão e à formação das ações públicas: quem ganha o quê?; por que e que diferença faz? Tais questionamentos ainda se referem a duas funções essenciais de qualquer Estado apontadas por Musgrave e Musgrave (1980) como a função alocativa e a distributiva.

A função alocativa refere-se ao fornecimento de bens e serviços à população entre os diferentes níveis de governo. Os serviços cujos benefícios têm incidência distribuída por todo o país, como a defesa nacional, devem ser fornecidos em termos nacionais, enquanto os serviços cujos benefícios são locais (iluminação pública) devem ser fornecidos pelas unidades locais, mas outros serviços devem ser fornecidos em nível regional, caso das rodovias (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A função distributiva é marcada pela ação do governo em corrigir as desigualdades na divisão de renda nacional, identificando, assim, quem ganha o quê. Para Guimarães (2003), esta função resulta da incapacidade do sistema de mercado em conduzir a sociedade a uma estrutura de distribuição de renda justa e equitativa. Para corrigir esta falha, atribui-se ao Estado, mesmo às expensas da eficiência do sistema, o papel de intervir para correção da desigualdade na repartição do Produto Nacional. Bejuíno (2002), por sua vez, afirma que a redistribuição de renda ocorre pela aplicação de instrumentos fiscais pelo Estado, tais como as transferências de recursos, a tributação e os subsídios gerados.

Neste sentido, conclui Souza (2006) que a política pública busca colocar o governo em ação por meio de atividades que promovam o bem-estar social, sendo necessário, nesta conjuntura, promover a alocação de recursos ou mesmo a distribuição de renda entre a população. No intuito de minimizar os

problemas sociais, as políticas públicas apresentam etapas desde a identificação de problemas até sua avaliação. Estas etapas são denominadas por Frey (2000) como o ciclo político ou *policy cycle*, enfatizado no tópico seguinte.

2.2. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo político compreende um processo dinâmico desde a elaboração até a implementação de ações sociais pelo Estado. Segundo Silva (2011), este ciclo pode ser utilizado como instrumento para a análise da política pública, visto que evidencia a política desde sua concepção até sua avaliação. Desta forma, cada segmento constituinte do ciclo político permite ressaltar aspectos relevantes dos papéis do Governo, na condição de promotor de políticas públicas, até o retorno gerado à população pela aplicação da ação pública.

Frey (2000) sugere que a compreensão do ciclo político pode ocorrer por meio de cinco etapas: i) percepção e definição de problemas; ii) *agenda setting*; iii) elaboração de programas e decisão; iv) implementação; e v) avaliação e correção das políticas públicas. Para fins de análise desta pesquisa, adota-se o modelo de Ciclo Político proposto por Frey (2000).

A primeira etapa do ciclo político compreende a identificação de problemas de cunho público para que sejam transformados em ações de governo nas etapas posteriores. Para Frey (2000), a identificação dos problemas ocorre principalmente pela ação da mídia e outras formas de comunicação política ou social. A mídia torna-se, assim, responsável por divulgar a toda a população os problemas sociais, o que pode influenciar a opinião pública no que tange à aceitação ou não dos formuladores de políticas públicas. Esta situação tende a influenciar a permanência destes agentes políticos no poder quando da ocorrência do processo eleitoral. Nota-se que diversos problemas sociais podem entrar na pauta das políticas públicas, mas poucos serão selecionados e darão continuidade na próxima etapa do ciclo político, isto é, apenas alguns entram para a agenda de políticas (GELINSKI e SEIBEL, 2008).

Nota-se assim que podem existir diversos problemas que demandem políticas públicas, uma vez que atingem parte da população. Gelinski e Seibel (2008) afirmam que poucos problemas são selecionados e dão continuidade à próxima etapa do ciclo político, isto é, apenas alguns entram para a agenda de políticas.

A definição da agenda, ou agenda do governo, representa a efetiva entrada de um problema na pauta política. Para que esta seleção ocorra, torna-se necessária uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das opções de ações (FREY, 2000). A escolha dos problemas para entrada na agenda ocorre por influência dos agentes visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de interesse, e dos invisíveis, acadêmicos e burocratas.

Capella (2007) ressalta que as ideias geradas na comunidade acadêmica são disseminadas entre os atores influentes de forma que podem influenciar no processo de definição da agenda. Esse grupo ainda pode integrar comissões

especiais ao prestar consultorias e mesmo participar do *policy cycle*. Após a definição da agenda política, inicia-se a terceira fase do ciclo político marcado pela formulação de políticas públicas.

Segundo Secchi (2010), a fase de formulação representa a etapa de elaboração dos métodos, programas, estratégias, que poderão alcançar os objetivos propostos. Frey (2000) aponta que é recorrente a escolha mais apropriada entre as alternativas de ação, etapa caracterizada por discussões e conflitos contra a execução ou não das políticas públicas.

A implementação da política pública representa a execução da ação social, a junção das atividades de gestão pública para operacionalização da política por meio de programas ou projetos. Segundo Frey (2000), nesta fase, é possível verificar que nem sempre os resultados e impactos reais de certas políticas correspondem ao que foi formulado. Surge nesta etapa a necessidade de perceber o comportamento da política frente à sua execução, de forma a introduzir procedimento de monitoramento ou mesmo de avaliação do processo. Para Coehn e Franco (2008), a avaliação do processo objetiva a correção e a adequação às metas apontadas no início do programa, além disto, afeta as decisões cotidianas e operativas, afetando, assim, tantos dos gestores quanto os beneficiários do programa.

Capella (2007) aponta que o monitoramento dos gastos, o cumprimento ou não das metas, as possíveis reclamações dos servidores ou cidadãos são mecanismos que identificam os problemas aos formuladores de políticas. Estas alternativas de *feedback* da política ainda contribuem para correções e antecipam a etapa de avaliação do *policy cycle*.

Por fim, a avaliação compreende a etapa final do Ciclo Político. Para Frey (2000), o processo de avaliação visa a identificar o impacto efetivo da política pública pela percepção dos efeitos colaterais indesejados no intuito de promover correções para ações e programas futuros. Corroboram esta assertiva Ala-Harja e Helgason (2000), que afirmam que este processo garante as melhores informações para fundamentar as decisões políticas e possibilita a prestação de contas à população sobre o desempenho das políticas públicas. Frey (2000) ressalta que avaliação não tem que ser aplicada somente ao final do processo político, mas pode acompanhar as diversas fases do processo de forma a conduzir correções e adaptações no desenvolvimento do programa e, assim, promover uma reformulação contínua da política.

Diante do processo de transparência da política pública, Trevisan e Bellen (2008) identificam que os resultados provenientes das avaliações podem ser utilizados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma, os governantes podem usufruir do impacto positivo como instrumento para legitimar as próprias políticas, resultando em ganho político. Para tanto, esta etapa do ciclo político visa a identificar os resultados alcançados pela ação social no intuito de promover correções ou mesmo identificar problemas que possam ser corrigidos na formulação e na implementação de programas semelhantes.

Conclui Frey (2000) que o Ciclo Político não apresenta uma estrutura fechada, mas sim um modelo sequencial e teórico a respeito das fases de um projeto ou programa. Desta forma, suas etapas podem ser alteradas e dinamizadas pelo desenvolvimento da política pública, tanto que o processo de avaliação não é restrito ao final do ciclo, sendo aplicado no decorrer da política, visando a identificar falhas e a promover correções na sua implementação e execução.

3. METODOLOGIA

3.1. TIPO DE PESQUISA

Quanto aos fins, a pesquisa é considerada descritiva, uma vez que buscou descrever e estudar determinada característica de uma população ou fenômeno (Gil, 2004), ou seja, visou a identificar e a analisar a concepção, a implementação e a avaliação do critério ambiental como mecanismo de transferência de recursos aos municípios de Minas Gerais, pela perspectiva do ciclo político. Quanto aos meios, esta pesquisa é classificada, segundo Vergara (2006), como bibliográfica, ao levantar artigos e material disponível na internet, e documental, ao analisar os dados secundários pertinentes à política ambiental mineira, representada pelo ICMS Ecológico.

3.2. COLETA DE DADOS E TÉCNICA DE ANÁLISE

As informações analisadas foram provenientes de fontes secundárias, como a legislação acerca do ICMS ecológico, subcritérios para repasse, disponíveis na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad); de relatórios de transferências do ICMS pelo critério ambiental, disponíveis na Fundação João Pinheiro; da legislação estadual, disponível no site do ICMS Ecológico; e de demais dados disponibilizados na internet. Tais informações serão necessárias para descrever e analisar a inserção, a implementação e a avaliação do critério ambiental como método para transferência de recursos em Minas Gerais.

Em relação à técnica de análise dos dados, adotou-se a categorização de acordo com as etapas do modelo de ciclo político apresentado por Frey (2000): i) percepção e definição de problemas; ii) *agenda setting*; iii) elaboração de programas e decisão; iv) implementação; e v) avaliação e correção das políticas públicas, em junção com as informações provenientes das fontes secundárias analisadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 AGENDA E FORMULAÇÃO

Esta etapa de análise engloba três fases do ciclo político proposto por Frey (2000), quais sejam: i) definição do problema, ii) entrada na agenda do governo e iii) formulação da política pública. A junção destas etapas é justificada pela proximidade da relação entre elas quando efetuada a descrição do ICMS Ecológico na condição de política em análise.

Segundo Veiga Neto (2000), a inserção do critério ambiental como

instrumento de transferência de recursos pela Lei *Robin Hood* em Minas Gerais sofreu influência de dois caminhos distintos. O primeiro foi pautado pela pressão política exercida pelos prefeitos dos municípios que possuíam unidades de preservação ambiental em seus territórios; e o segundo, pela proposta de criação do ICMS Ecológico do então deputado estadual Ronaldo Vasconcelos, em 1993.

Entre os territórios das cidades de Marliéria, Dionísio e Timóteo, encontra-se o Parque Estadual do Rio Doce, que tem mais de 36 mil hectares de preservação, localizando-se no Vale do Aço, região sudoeste de Minas Gerais. O referido parque ocupa parte considerável dos municípios, e a manutenção desta área de Mata Atlântica não gerava qualquer receita de ICMS aos órgãos municipais, enquanto outras localidades como Ipatinga, que já havia perdido parte da área de mata nativa, recebia altos repasses de ICMS com base no valor adicionado fiscal proporcionado pela instalação de siderúrgicas em suas localidades.

Surge, neste contexto, um custo de oportunidade para os municípios que são obrigados a destinar parte do seu território à preservação ambiental em detrimento da exploração econômica e assim gerar recursos financeiros. Até este momento, a preservação ambiental não gerava qualquer transferência de recursos aos municípios de Marliéria, Dionísio ou Timóteo.

Desta forma, estes prefeitos buscavam algum tipo de compensação financeira para manter as áreas de preservação, cogitando inclusive a participação na receita de entrada do parque. Como parte significativa das entradas era formada por estudantes, que eram isentos de pagamento, o fluxo de caixa do referido parque era baixo, isto é, qualquer compartilhamento de valores seria irrisório frente à área ocupada ou mesmo se comparado ao valor gasto com a manutenção da unidade de conservação.

Veiga Neto (2000) pontua que o Instituto Estadual de Florestas (IEF) desencadeou discussões sobre compensação financeira promovida pela distribuição de parte do ICMS aos municípios do estado do Paraná que possuíam unidades de conservação e mananciais em seus territórios. Com base nas reivindicações dos prefeitos e informações do IEF, foi realizada uma reunião em Belo Horizonte com Wilson Loureiro, responsável pela implementação do ICMS Ecológico no Paraná. Tal movimento e a reunião contaram com o apoio do IEF e de outros municípios que não tinham interesse direto, como Ipatinga. Neste momento, a junção entre os municípios que continham parte do Parque criou a Associação Mata Viva, mobilizando tanto a imprensa do Vale do Aço, quanto a do estado e de fora dele para a questão ambiental.

Além desta frente de trabalho, Célio Valle, então diretor de biodiversidade do IEF, afirmou, em entrevista a Veiga Neto (2000), que também tinham sido implementadas atividades de educação ambiental nos municípios com o intuito de valorizar a biodiversidade e identificar no parque um ativo de ganho para o município. Para o referido diretor, a inserção da comunidade e a divulgação sobre os ganhos possíveis pelo ICMS Ecológico também contribuíram para o fortalecimento da proposta dos municípios.

Veiga Neto (2000) afirma que o segundo ponto que fortaleceu a entrada do ICMS Ecológico na pauta política foi o projeto de Lei nº 1.447/1993 do então deputado estadual Ronaldo Vasconcelos. Esse projeto era semelhante ao ICMS ecológico introduzido no Paraná e visava a beneficiar financeiramente aqueles municípios que possuíam unidades de conservação e mananciais em seus territórios. O projeto de Lei foi aprovado pela plenária da Assembleia Legislativa do Estado, mas recusado sob a justificativa de que a “destinação dos recursos do ICMS deve, em princípio, obedecer a critérios que orientem a sua aplicação em benefício de todos os municípios, pois seriam eles os destinatários de tais recursos, como estabelece a Constituição Federal” (VEIGA NETO, 2000, p. 61).

Mesmo com o veto, a proposta do referido deputado teve apoio do IEF, da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) e do movimento ambientalista mineiro, que encaminharam nova proposta, Lei nº 12.684/1995, que foi reprovada novamente, com a mesma alegação utilizada anteriormente. O então governador se comprometeu, neste momento, a incorporar o critério ambiental em uma proposta de lei mais abrangente, o que posteriormente foi introduzido na Lei nº 12.040/1995, também conhecida como Lei *Robin Hood*.

Nota-se, assim, que os fatos apresentados se enquadram nas etapas de identificação do problema e na sua inserção na agenda política. Para Frey (2000), um fato pode ser percebido como problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupo de políticos ou pela administração pública. Nesse estudo, a questão ambiental é apresentada como problema social dos municípios mineiros que contribuem para a preservação ambiental sem, no entanto, receberem recursos financeiros para tal ato.

Por conseguinte, há a inserção desse questionamento na agenda política, que, segundo Gelinski e Seibel (2008), visa a responder: como a questão se torna relevante?, Ou quem elabora as políticas públicas? Sobre a questão ambiental, observa-se que ela se tornou relevante ao representar um problema social que teve início com a discussão promovida pelos prefeitos de Marliéria, Dionísio e Timóteo sobre a existência de unidades de conservação em seus territórios sem o respectivo benefício financeiro pela área preservada. Além disto, o apoio político de órgãos governamentais como IEF, Feam e a divulgação desta situação pela imprensa foram fatores que contribuíram para a inserção do critério ambiental na agenda política. Para Frey (2000), a mídia e outras formas de comunicação política ou social são as principais fontes de identificação dos problemas e apoio para inserção na agenda do governo, isto porque podem influenciar a opinião pública para aceitação ou não dos formuladores de políticas públicas, refletindo-se nas eleições governamentais.

Destaca-se ainda que as atividades de educação ambiental, aliadas à divulgação do possível recebimento dos recursos financeiros pela manutenção das áreas preservadas, permitiram a valorização das unidades de conservação pela comunidade. Tais atitudes efetivaram o reconhecimento das áreas de preservação pela implementação do ICMS ecológico e pela compensação financeira recebida.

4.2 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Esta etapa do Ciclo Político representa a execução da política pública. Segundo Frey (2000), surge neste momento a necessidade de se perceber o comportamento da política frente à sua execução, de forma a evidenciar se os resultados e o impacto real correspondem ao formulado pelos gestores públicos.

A implementação da compensação financeira aos municípios que atuam na preservação ambiental ocorreu pela promulgação da Lei *Robin Hood*. A presente legislação estabeleceu que 75% da arrecadação de ICMS seria distribuída conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada município e 25%, conforme os critérios de educação, produção de alimentos, patrimônio cultural, saúde, área geográfica, população, população dos 50 municípios mais populosos, receita própria e meio ambiente (MONTE; SILVA, 2009).

Em relação ao critério meio ambiente, também denominado ICMS ecológico, o estado mineiro destinou 1% da cota-parte municipal entre os sub-critérios: i) Índice de conservação, presença de unidades de conservação dos territórios municipais; e ii) Índice de saneamento ambiental e tratamento do lixo, desde que possuam sistema de tratamento ou disposição final de lixo urbano que atenda a pelo menos 70% da população, ou sistema de tratamento de esgoto sanitário, a 50% da população.

A implementação dessa legislação promoveu resultado negativo na transferência de recursos de ICMS aos grandes municípios mineiros, uma vez que houve redução da participação do VAF, o qual representava 19,07% antes da Lei *Robin Hood* e 13,05% na situação posterior. De acordo com Veiga Neto (2000), a inserção do ICMS ecológico foi inicialmente rejeitada por parte dos prefeitos das cidades mais industrializadas, como Betim e Uberlândia, que viram na redução dos critérios econômicos uma redução do repasse aos seus municípios. Grieg-Gran (2000) apontou que a implementação do ICMS ecológico permitiu uma perda maior dos municípios urbanos e das 20 maiores cidades do Estado, em detrimento do ganho percentual significativo para os municípios mais pobres.

Reis (2011), por sua vez, identifica que Minas Gerais instituiu uma das mais modernas legislações de incentivo à preservação ambiental. Para o autor, a adoção dos critérios de preservação das unidades estaduais, municipais, federais e particulares aliada ao manejo correto do lixo e esgoto fizeram da legislação mineira um diferencial na proteção do ecossistema.

4.3. ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DO ICMS ECOLÓGICO

Para Cohen e Franco (2004), a avaliação de políticas públicas não deve ser concebida como processo isolado e autossuficiente, mas deve ser introduzida no planejamento da política social, gerando *feedback* ao longo do Ciclo Político. A avaliação também permite analisar os resultados alcançados pela execução dos projetos, o que possibilita retificar ações ou reorientá-las. Neste aspecto, autores como Gried-Gran (2000), Botelho (2007), Fernandes (2008) e Monte e Silva (2009) têm promovido avaliações de resultado e impacto alcançado pelo

ICMS ecológico na condição de instrumento de política ambiental e econômica no Estado de Minas Gerais.

Após cinco anos da implementação do critério ecológico no repasse do ICMS, Gried-Gran (2000) apresentou uma avaliação de impacto, excluindo a análise dos demais critérios da Lei *Robin Hood*. Segundo a autora, 129 municípios mineiros ficaram numa situação melhor do que aquela em que se encontravam antes da referida Lei, uma vez que 16% dos municípios apresentavam unidades de conservação em seus territórios. Costa e Castanhar (2003) identificam que a avaliação de impacto tende a verificar se os resultados finais esperados foram alcançados, aliada à capacidade de detectar mudanças, sejam elas positivas ou negativas, na vida da população atingida pelo programa social. Desta forma, nos primeiros anos da sua implementação, o ICMS ecológico proporcionou resultado positivo à entrada de recursos para os municípios mineiros.

Botelho (2007) analisou o ICMS ecológico pela perspectiva ambiental, constatando que os municípios que possuíam unidades de conservação em seu território recebiam repasses inferiores aos equipados às atividades agrossilvipastoris (ICMS produção de alimentos e valor adicionado da agropecuária). Como justificativa para este resultado, o autor aponta a formação do indicador de conservação, que compreende a proporção entre a área UC e a área do município, de forma que municípios com área de preservação igual, mas com espaço territorial distinto, tenham repasses diferenciados. Com isto, há um desequilíbrio entre o gasto municipal com UC e a compensação financeira pela preservação.

Colabora para o resultado desfavorável da política ambiental, o percentual – 1% do total arrecadado – destinado ao critério, o qual é segregado entre os indicadores de conservação e saneamento básico. Neste sentido, Fernandes (2008) analisou o impacto deste critério na preservação ambiental entre 1997 e 2007 e constatou que o ICMS ecológico vem perdendo sua importância, pois o percentual repassado aos municípios se manteve fixo, enquanto ocorreu aumento no número de municípios que receberam repasses pelo critério ambiental. Em 1997, o ICMS ecológico beneficiou 235 municípios mineiros, enquanto em 2010 os valores repassados abrangeram 528 municípios, o que representa crescimento superior a 224%.

Para tanto, o Governo de Minas Gerais, por meio da Lei nº 18.030/2009, elevou o percentual do ICMS ecológico na Lei *Robin Hood* para 1,10%. No entanto, também foi inserido novo subcritério pautado pela relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada município, com parcela de 9,1%. Desta forma, restou ao Indicador de Conservação Ambiental e ao Indicador de Saneamento Básico a parcela de 45,45%, percentual inferior ao ocorrido entre os anos de 1995 a 2010 (50% do total do ICMS ecológico para cada indicador). Ressalta-se que tais alterações terão validade a partir de 2011.

Entre o indicador de conservação, Oliveira (2008) questiona a inserção do fator qualidade na avaliação das unidades de conservação dos municípios. Este fator foi expresso na Lei nº 12.040/1995, sem, contudo, apresentar critério

para ponderar a qualidade da UC, isto é, realização de fiscalizações periódicas. A referida legislação inseriu o critério e identificou um fator específico para cada tipo de UC, por exemplo, as áreas de proteção ambiental com zona de vida silvestre assumem valor 1 e demais zonas 0,1.

Segundo May *et al.* (2005), citados por Botelho (2007), a efetiva implementação do fator de qualidade é de suma importância para a promoção da eficácia do ICMS ecológico. Para tanto, torna-se necessário que o instrumento seja tratado com aspecto dinâmico, sujeito a contínuas reavaliações para motivar certas categorias de UCs a multar os municípios negligentes, premiar as ações locais e induzir o uso apropriado dos recursos e de uma agenda ambiental local.

A execução do fator qualidade tende a equilibrar a distribuição de recursos pelo ICMS ecológico, uma vez que a composição da unidade de conservação e mesmo a preservação adotado pelo município serão consideradas para repasse. Este critério também visa a dar mais operacionalidade ao repasse, pois o critério adotado para as UCs é embasado na área territorial ocupada.

Para Nascimento *et al.* (2011), ainda há necessidade da efetiva participação dos municípios na gestão ambiental, em parceria com os institutos ambientais, promovendo trabalhos para informar e esclarecer as comunidades envolvidas. Monte e Silva (2009) ressaltam que há necessidade de transparência nos critérios ambientais adotados pelos estados para que a comunidade identifique as vantagens de ter unidades de conservação em seus territórios municipais. Apontam também a importância da fiscalização na aplicação de recursos concebidos pelo critério ecológico, mesmo que atualmente não estejam vinculados. Além disto, fazer aplicações de recursos nas UCs é indispensável para manter o município entre aqueles que recebem repasses pelo critério ambiental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No intuito de analisar a inserção do critério ambiental entre as transferências de recursos do ICMS em Minas Gerais, esta pesquisa utilizou a perspectiva do ciclo político proposto por Frey (2000).

Constatou-se que a política ambiental implantada em Minas Gerais pelo ICMS ecológico foi iniciada por uma ação social, isto é, nasceu da reivindicação dos municípios que destinavam parte de suas áreas à proteção ambiental sem receber benefícios financeiros, enquanto outros municípios, que já haviam perdido parte significativa das áreas de mata nativa para atividades econômicas, tinham repasses do Estado, via ICMS, superiores àqueles que preservavam.

Esta reivindicação de cunho popular contou com o apoio de órgãos governamentais, políticos e divulgação pela mídia, tanto de Minas Gerais quanto nacional, no que tange à busca pela criação do ICMS ecológico. A interação entre estes agentes culminou na inserção do problema social na agenda política do estado, de forma que foram criados dois projetos de lei até sua efetiva implementação para compensar, financeiramente, os municípios que tinham unidades de conservação.

Durante este processo de definição do problema ambiental até a inserção na agenda políticas, os municípios de Marliéria, Dionísio e Timóteo promoveram atividades de educação ambiental, valorização das unidades de conservação de modo a conscientizar a população dos benefícios que a preservação ambiental poderia oferecer aos municípios. A participação populacional no processo, pautada pela divulgação da possibilidade de geração de receitas pela manutenção de áreas de preservação, também é um instrumento de mobilização social e reconhecimento da área como um ativo promotor de desenvolvimento para o município.

A implementação da lei ocorreu devido ao caminho e apoio conquistado ao longo da inserção do problema na agenda política. Para tanto, a execução da política ambiental na Lei *Robin Hood* mostrou-se eficaz nos primeiros anos, já que transferiu recursos aos municípios que preservavam o meio ambiente e pelo critério de saneamento ambiental. No entanto, a parcela disponível de destinação do ICMS aos grandes municípios foi reduzida, de forma que a implementação do critério ambiental favoreceu mais os pequenos que os grandes municípios.

A última etapa do ciclo político identifica os processos de avaliação, em grande parte desenvolvidos por estudos acadêmicos. As avaliações feitas no ICMS ecológico têm como ênfase as avaliações do seu impacto, comparando a situação dos municípios antes e depois da inserção da variável ambiental, como também a avaliação de resultados alcançados pelo critério. Desta forma, as pesquisas apontam para o aumento do percentual de repasse de valores, pois houve crescimento no número de municípios que recebem repasses, assim como pontuam a necessidade de efetivar o fator qualidade como instrumento de avaliação da composição das unidades de conservação.

Conclui-se que a análise do ICMS ecológico pela perspectiva do ciclo político teve a capacidade de identificar os procedimentos para criação, inserção e efetivação de uma política pública, de modo a apontar os caminhos para alterações e melhorias da ação social. Este ciclo ainda conduz à compreensão das políticas públicas como atividades sociais que favorecem a população, mas necessitam de apoio governamental, da mídia e mesmo de forte apoio político para entrarem na agenda e serem implementadas.

Ressalta-se que este tema ainda se mostra relevante nas discussões acadêmicas e governamentais, pois há crescimento dos municípios que recebem repasses como também inserção do critério mata-seca com a respectiva queda nos indicadores de conservação e saneamento. Tais modificações podem apresentar alterações quanto à compensação financeira aos municípios, o que abre espaço para futuras avaliações de processos ao longo da execução deste novo ciclo do ICMS ecológico. Por isso, torna-se vasto o campo para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 4, out-dez, 2000. Disponível em:

- <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&viewid=2675>. Acesso em: 01 dez 2011.
- BEJUINO, S. O. *As Funções Alocativa, Distributiva e Estabilizadora do Governo: Aspectos Teóricos e Prática no Brasil após 1998*. Brasília: ESAF, 2002. 85 p. Monografia não premiada, apresentada no VII Prêmio Tesouro Nacional -2002, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília, out, 2002.
- BOTELHO, D. O. *ICMS ecológico como instrumento de política ambiental em Minas Gerais*. 2007. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, v., p. 87-122. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>>. Acesso em: 03 dez 2011.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 37, p. 969-992, 2003. Disponível em: <http://www.fgv.br/ebape/nova-ebape/comum/arq/Costa_castanha.pdf>. Acesso em: 21 Out. 2011
- FERNANDES, L. L. *O ICMS Ecológico como Mecanismo de Distribuição, Compensação e Incentivo no Estado de Minas Gerais*. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, v. 21. 2000. p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 30 nov. 2011.
- GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas (UFSC)*, v. 42, p. 227-240, 2008. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~revista/rch42/RCH42_artigo_10.pdf>. Acesso em: 02 dez 2011.
- GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projeto de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2004.
- GRIEG-GRAN, M. *Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil*. Environmental Economics Programme. Discussion paper, dez, 2000. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24135/1/dp000001.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2011.
- GUIMARÃES, R. M. *A dívida pública do Estado de Minas Gerais: os limites do ajuste*. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2003. (Dissertação de

Mestrado).

- LAGE, A. C.; BARBIERI, J. C. *Avaliação de projetos para o desenvolvimento sustentável: uma análise do projeto de energia eólica do estado do Ceará com base nas dimensões da sustentabilidade*. In: XXVI ENANPAD, 2001, Campinas / São Paulo. Resumo dos Trabalhos, 2001. p. 254-255. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/ler_pdf.php?cod_edicao_trabalho=3143ecod_evento_edicao=5>. Acesso em: 13 Nov. 2011
- MINAS GERAIS. *Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto de arrecadação do ICMS pertencentes aos municípios.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carga tributária no Brasil 2011 – análise por tributos e bases de incidência*. Nov, 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2011.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.
- MONTE, M. A.; SILVA, M. L. *Análise do repasse do ICMS Ecológico aos municípios do Estado de Minas Gerais*. CERNE (UFLA), v. 15, p. 391-397, 2009.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. Tradução por BRAGA, C. A. P. Finanças Públicas: teoria e prática. São Paulo: Campus, 1980.
- NASCIMENTO, V. M.; BELLEN, H. M. V.; COELHO, C.; NASCIMENTO, M. O. *ICMS Ecológico no Brasil, um instrumento econômico de política ambiental aplicado aos municípios*. In: 11º Congresso USP de controladoria e contabilidade, 2011, São Paulo. O ICMS Ecológico no Brasil, um instrumento econômico de política ambiental aplicado aos municípios, 2011.
- OLIVEIRA, V. S. *Implementação e fator de qualidade de áreas de proteção ambiental em Minas Gerais*. 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2008.
- REIS, M. *ICMS Ecológico como instrumento de proteção ambiental*. Marília, SP. Universidade de Marília, 2011. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito).
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, F.C. *Análise da política de circuitos turístico de Minas Gerais a partir da perspectiva de Policy Cycle (Ciclo Político)*. Viçosa, MG. Universidade Federal de Viçosa, 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Administração).
- SOUZA, C. *Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura*. Sociologias (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2011.
- TREVISAN, A.P.; BELLEN, H.M.V. *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*. *Revista de Administração Pública* FGV Embape. V. 42, n. 3, Mai/Jun 2008.
- VEIGA NETO, F. C. *Análise de Incentivos Econômicos nas Políticas Públicas para o Meio Ambiente – O caso do “ICMS Ecológico” em Minas Gerais*. 161f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2000.
Disponível em: <<http://www.itni.com.br/icms/images/artigos/a005.pdf>>.
Acesso em: 15 nov. 2011.
VERGARA, S. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 7 ed. São Paulo:
Atlas, 2006.

Recebido em: 10/05/2013

Aceito em: 05/06/2013