5

A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites

Isabella Virgínia Freire Biondini

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Pesquisadora e coordenadora técnica da Lei Robin Hood na FJP.

Mônica Barros de Lima Starling

Economista e doutora em Ciência Política pela UFMG. Pesquisadora e coordenadora de projetos do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro.

Flávio Lemos Carsalade

Arquiteto urbanista e professor da Faculdade de Arquitetura da UFMG.

Resumo: O ICMS Patrimônio Cultural é um dos instrumentos de distribuição do ICMS entre os municípios mineiros. A habilitação dos municípios a esse critério depende da estruturação e manutenção de um sistema de gestão local e do desenvolvimento de ações de proteção, conforme as exigências normativas definidas pelo órgão estadual do patrimônio. O objetivo deste artigo é analisar o desenvolvimento da ação municipal nessa área, cotejando-o com a evolução normativa do referido instrumento, de forma a apontar os pontos positivos e negativos da experiência e a sua potencial contribuição para a descentralização das políticas públicas de patrimônio cultural.

Palavras-chave: Distribuição do ICMS. Patrimônio cultural. Descentralização. Políticas públicas.

Abstract: *The ICMS Cultural Heritage is one of the criteria for distribution of ICMS among Minas Gerais municipalities. Enabling municipalities to the criterion depends on the structuring and maintenance of a system of local management and development of protective actions, depending on the regulatory requirements set by the state agency's. The purpose of this article is to analyze the development of municipal action in this area comparing it with the normative evolution of the instrument in order to point out the positives and negatives points of the experience and its potential contribution to the decentralization of public policies on cultural heritage.*

Keywords:

Introdução

Este artigo tem como objetivo problematizar as condições de operacionalização do mecanismo de distribuição do ICMS em Minas Gerais, tendo por foco o critério patrimônio cultural. O repasse dos recursos aos municípios mineiros de acordo com esse critério está condicionado à estruturação de um sistema de gestão local do patrimônio cultural e ao desenvolvimento de ações de proteção ao patrimônio, ambos delineados pela legislação em vigor, especialmente pela normatização conferida a esse tema pelo órgão estadual de patrimônio, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha). Nesse sentido, estudou-se normativamente o instrumento em questão com a finalidade de identificar os parâmetros de atuação que os municípios deverão ratificar para sua adesão ao programa, complementando com uma investigação do perfil da distribuição dos recursos que estimularam tal adesão. Este estudo procurará identificar os aspectos positivos e negativos do programa implementado, bem como seu potencial para estimular a descentralização das políticas públicas de patrimônio cultural. O conceito de descentralização adotado refere-se à instituição, em âmbito local, de condições técnicas para a implementação de tarefas relativas à gestão de políticas públicas. Embora o termo aluda a processos tanto de estadualização como de municipalização, neste trabalho trata-se do tema da municipalização, já

que o processo de descentralização ocorrido em Minas Gerais, no tocante à política de patrimônio cultural, refere-se a esse nível de governo.

A metodologia de pesquisa que resultou neste trabalho combinou técnicas de coleta e análise de dados de natureza quantitativa e qualitativa. Na perspectiva quantitativa**,** a pesquisa envolveu o levantamento, a sistematização e a análise dos dados secundários que compõem o banco de dados da Fundação João Pinheiro, constituído a partir do cumprimento de sua atribuição como órgão coordenador da Lei de Distribuição do ICMS em Minas Gerais. Foram sistematizados os dados de adesão dos municípios ao mecanismo e dos recursos financeiros repassados com a implementação da referida lei no critério patrimônio cultural, cotejando-o com os dados do repasse total de ICMS para os municípios mineiros. O período de análise foi de 18 anos, a partir de 1996.

As informações de natureza qualitativa resultaram de entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores públicos e técnicos responsáveis pela execução da política no estado. Procurou-se focalizar nos aspectos centrais da implementação do programa, em especial naqueles que dizem respeito às condições dos municípios de corresponder às expectativas e demandas do órgão estadual.

1. A Lei de Distribuição do ICMS no Estado de Minas Gerais

Elaborada no contexto de redemocratização do País, a Constituição Federal de 1988 estimulou a descentralização política e uma maior autonomia da esfera municipal. Nesse sentido, entre as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, estabeleceram-se novas formas de partilha dos recursos fiscais para os municípios e nova regulamentação das competências para implementação de políticas públicas nos três níveis de governo. O sistema de partilha do novo Estado federativo, definido nos artigos 158, IV, e 159, § 3°, especificou as competências tributárias dos entes estaduais e a participação dos municípios em 25% da receita do ICMS e do IPI-Exportação dos estados.

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

Dessa forma, ficava aberto o espaço para que a esfera estadual regulamentasse os critérios de distribuição dos recursos oriundos desses impostos. Em Minas Gerais, o Decreto 32.771, de julho de 1991, estabeleceu que a partilha dos recursos do ICMS obedecesse aos seguintes critérios: Valor Adicionado Fiscal (VAF), municípios mineradores e compensação financeira por desmembramento de distrito. A distribuição do ICMS[1] realizada com base nesses critérios demonstrou alto grau de concentração de recursos nos municípios mais ativos economicamente e, consequentemente, possuidores do maior volume de VAF.

O diagnóstico pouco favorável para os municípios caracterizados por economia pouco expressiva foi um dos fatores que motivaram a busca por outros critérios que não refletissem apenas a importância econômica. Os novos critérios deveriam gerar, ao contrário, redistribuição da receita por meio da premiação àqueles que aderissem a certas políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e para o aumento da arrecadação. Com isso, fortaleceu-se a parceria entre o Estado e os municípios mineiros no fornecimento de serviços públicos, visando ao atendimento de necessidades e demandas da população.

A legislação criada com esse intuito – Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995 –, denominada Lei Robin Hood, introduziu novos critérios para a distribuição do ICMS. Essa lei foi alterada pela Lei 13.803, de dezembro de 2000, que passou a orientar a execução da política até janeiro de 2009, e, em 2009, pela Lei 18.030, que passou a regulamentar a distribuição da parcela do tributo estadual a partir de 2011.

Esse instrumento legal surgiu como uma estratégia do governo de Minas para obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal e produção de alimentos, entre outras. A lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos e, mediante a introdução do critério da cota mínima, promover a redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres.

Ao longo da trajetória de sua implementação no estado, pôde-se observar uma mudança nas preferências alocativas dos governos municipais, estimuladas pela compensação financeira prevista em lei (FJP, 2008). Com os novos critérios, o foco é retirado do desempenho econômico municipal, abrindo-se a possibilidade de beneficiar os municípios que não se distinguem apenas por seu perfil econômico.

Atualmente, a lei que rege a distribuição do recurso ICMS no estado de Minas Gerais é a Lei nº 18.030 de 2009, sendo esta a quarta versão da Lei Robin Hood. Tal lei ampliou para 18 o número de critérios para fins do cálculo do rateio do ICMS. Os novos critérios são recursos hídricos, mata seca, municípios-sede de estabelecimentos penitenciários, esporte, turismo, ICMS Solidário e mínimo *per capita*. Com a inclusão desses critérios, houve automaticamente alteração nos percentuais de distribuição relativos aos critérios anteriores (tabela 1).

A tabela 1 apresenta os pesos percentuais dos diferentes critérios no rateio do ICMS. Os municípios, portanto, devem desenvolver determinadas ações ou atividades segundo as orientações definidas na lei que trata da distribuição do ICMS, em decretos, resoluções, e/ou em instruções e deliberações normativas, como ocorre no caso do critério patrimônio cultural. Essas normas definem condutas e adequações dos municípios no tocante às políticas públicas setoriais consideradas relevantes pelo governo estadual. Assim, para receberem os recursos do ICMS, os municípios são induzidos a se adequarem aos critérios e às exigências das políticas. Por isso, pode-se afirmar que o poder público local é induzido a aderir às políticas pelo interesse em participar do rateio dos recursos do ICMS. Após adesão aos critérios, o município fará jus, segundo seu desempenho, a uma fatia no rateio dos recursos.

Tabela 1 – Peso percentual dos critérios na distribuição do ICMS / IPI-Exportação – Minas Gerais – 1996-2013

Critérios de distribuição	Lei 12.040/95	Lei 12.428/96			Lei 13.803/00					Lei 18.030/09		
	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005-2008	2009	2010	A partir de 2011
VAF – Constitucional	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	79,68	79,68	75,00
VAF – Lei estadual	13,05	8,46	4,49	4,62	4,63	4,64	4,66	4,67	4,68	-	-	-
Área geográfica	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
População	0,67	2,04	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,70
População dos cinquenta municípios mais populosos	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Educação	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Produção de alimentos	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Patrimônio cultural	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Meio ambiente	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,10
Saúde	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Receita própria	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,90

continua ...

Tabela 1 – Peso percentual dos critérios na distribuição do ICMS / IPI-Exportação – Minas Gerais – 1996-2013 ... continuação

Cota mínima	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
Municípios mineradores	1,50	0,75	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,01
Recursos hídricos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,25
Municípios com estabelecimentos penitenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Esportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
ICMS solidário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,14
Mínimo *per capita*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Mateus Leme	**0,20**	**0,18**	**0,14**	**0,05**	**0,03**	**0,02**	**0,02**	**0,01**	**-**	**-**	**-**	-
Mesquita	**0,09**	**0,08**	**0,06**	**0,02**	**0,02**	**0,01**	**0,01**	**0,00**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Lei Estadual nº 12.040 de 28/12/1995, Lei Estadual nº 12.428 de 27/12/1996, Lei Estadual nº ??????, de 27/12/2000, e Lei Estadual nº 18.030, de 12/1/2009.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota: Sinais convencionais utilizados: "- " dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento,"0,00" dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

2. A operacionalização do ICMS Patrimônio Cultural e os incentivos à descentralização da política de patrimônio cultural em Minas Gerais

Esta seção tem como objetivo conferir transparência à operacionalização do instrumento do ICMS Cultural, mapeando a legislação pertinente, de forma a elaborar um quadro evolutivo das deliberações que normatizaram a adesão dos municípios ao critério e a implementação de políticas de patrimônio no âmbito municipal.

Por meio desse instrumento, buscou-se incentivar os municípios a adotarem uma política local de proteção do patrimônio cultural. A definição da agenda da política pública municipal de patrimônio por parte do órgão estadual assumiu um caráter evolutivo, respondendo à atualização conceitual no campo do patrimônio e às demandas colocadas pelas municipalidades no processo de construção de sua política de patrimônio cultural. Para fazerem jus ao recebimento dos recursos do ICMS disponibilizados para o critério patrimônio cultural, os municípios devem responder às exigências de tal agenda, cumprindo as metas estabelecidas progressivamente pelo governo estadual. Nesse sentido, tal iniciativa tornou-se uma ação pioneira na descentralização das políticas de proteção ao patrimônio cultural no Brasil. Tal inovação foi possibilitada pela combinação da autonomia dos entes federados com a coordenação para sua implementação em âmbito municipal (STARLING, 2011). Não se pode, contudo, desconsiderar a tensão existente entre essas esferas, especialmente no que tange à obrigatoriedade de enquadramento dos municípios na metodologia proposta e aos valores conceituais do órgão estadual.

As leis 12.040, de 1995, e 13.803, de 2000, apresentaram, em seu anexo III, os critérios para a pontuação dos municípios no tocante ao patrimônio cultural. Definiu-se que os atributos seriam dois: os tombamentos existentes no município e a política cultural local (PCL). Os tombamentos seriam analisados em relação às categorias: núcleo histórico (NH), conjunto paisagístico (CP), bens imóveis (BI), bens móveis (BM). Com relação ao primeiro atributo, são analisados o número de tombamentos dos municípios nos âmbitos federal, estadual e municipal, e a categoria à qual pertencem. A pontuação varia em relação à origem do tombamento (federal, estadual e municipal); características desses tombamentos quanto ao número de domicílios dos núcleos históricos, área dos conjuntos urbanos ou paisagísticos e número de unidades dos bens móveis e imóveis. O segundo atributo relaciona-se à estruturação institucional do município para desenvolver ações de proteção ao seu patrimônio. O somatório da pontuação de cada um desses atributos define o Índice de Patrimônio Cultural (IPC) municipal, que é dado pela relação percentual entre o somatório das notas do município e o somatório das notas do conjunto de municípios[2].

Assim, o principal instrumento de ação estimulado pelo Iepha, espelhando-se nas práticas de preservação no âmbito federal, tornou-se o tombamento municipal de bens nas categorias acima definidas: núcleo histórico, conjunto paisagístico, bens imóveis e bens móveis. O total de pontos alcançado pelo município nesse atributo reflete o número de bens tombados de acordo com sua categoria.

A partir dos critérios estabelecidos no quadro anexo das leis citadas, o Iepha definiu parâmetros organizacionais e de atuação para uma política cultural local que se caracteriza pela criação de órgãos técnicos executivos, a adoção de legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural, a constituição de conselhos municipais de patrimônio cultural e a comprovação da atuação deles.

Posteriormente, novos instrumentos de atuação no nível municipal foram introduzidos. O órgão estadual definiu exigências com relação ao atestado do estado de conservação dos bens tombados em âmbito municipal, como dossiês de tombamento e laudos técnicos do estado de conservação. Passou-se também a valorizar a atuação planejada das municipalidades, por meio de orientações para a elaboração de um plano de inventário de proteção do acervo cultural local. A partir do exercício de 2004, o órgão estimulou programas de educação patrimonial, que ti-

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

nham na sua concepção o objetivo de alargar a consciência da população e de estimular a sua participação nas práticas de preservação implementadas pelas municipalidades. Esse instrumento foi criado como alternativa para atenuar conflitos que passaram a surgir no âmbito local quando as ações de proteção – tombamentos – passaram a ser executadas (ARIMATEIA, 2010).

A inclusão do inventário como critério de pontuação no ICMS Patrimônio Cultural também permitiu ampliar o conhecimento sobre o patrimônio cultural mineiro, especialmente a partir do exercício de 2003, quando passou a ser exigido o plano de inventário do município, com a caracterização das áreas onde se encontram os bens a serem inventariados, a sua localização, a importância histórica e as manifestações culturais locais.

Trata-se, portanto, de um rigoroso plano de trabalho a ser desenvolvido pelos municípios que aderirem à política de distribuição do ICMS no critério patrimônio cultural. O repasse dos recursos aos municípios mineiros está condicionado à estruturação de um sistema de gestão e à comprovação de atuação na proteção do seu acervo, conforme as exigências definidas pelas deliberações normativas do Iepha. A comprovação de atuação é realizada por meio da apresentação de documentos que devem seguir os modelos divulgados pelo Iepha ou em cursos e seminários sobre o ICMS Cultural programados ao longo da implementação da política.

2.1 Evolução normativa do critério patrimônio cultural

Desde a aprovação da lei em 1995, coube ao Iepha a normatização do mecanismo de distribuição do ICMS referente ao critério patrimônio cultural. Os quesitos de pontuação e sua valoração compõem uma metodologia de atuação na área do patrimônio que é estabelecida pela equipe técnica do órgão estadual de patrimônio e publicada em deliberações normativas que foram discutidas e aprovadas, até 2007, pelo conselho curador do órgão, e, a partir dessa data, pelo Conselho Estadual de Patrimônio Cultural (Conep). O Iepha é, pois, o órgão responsável pela elaboração, análise e avaliação dos critérios para o repasse de recursos do ICMS Patrimônio Cultural aos municípios.

Os critérios estabelecidos e a metodologia proposta para a sua aplicação constituíram o principal instrumento de coordenação do desenho de política proposto. Além de favorecer a identificação dos bens culturais passíveis de patrimonialização e quantificar a proporção da parcela do ICMS a ser distribuída aos municípios, a metodologia de pontuação tornou-se uma referência de ação pública municipal na área do patrimônio cultural, tanto para aqueles municípios que já dispõem de um acervo identificado a ser preservado quanto para os que ainda não tenham empreendido ações na área de preservação do patrimônio cultural.

Exige-se dos municípios a entrega anual dos documentos comprobatórios das ações empreendidas. Portanto, a cada ano, a pontuação pode ser alterada, sofrendo acréscimo ou diminuição. Caso a documentação não seja entregue ou não seja considerada satisfatória, o município poderá não receber pontuação. Várias mudanças na metodologia de aplicação do instrumento foram ocorrendo ao longo da gestão do mecanismo pelo órgão estadual. Os representantes dos municípios influenciaram esse processo ao dialogar com os técnicos do Iepha, quer em reuniões específicas para tratar de temas referentes aos mesmos, quer em cursos ou seminários realizados para divulgação e esclarecimento do mecanismo.

Em 2004, estabeleceu-se que o Iepha deveria divulgar uma pontuação provisória para proporcionar um prazo para que o município interponha um recurso, caso não concorde com a nota recebida. O recurso é informal, realizado por meio de ofício proveniente do gabinete municipal ou por meio de reuniões entre o setor municipal responsável pelo desenvolvimento da política e a equipe do Iepha. A equipe técnica analisa o pedido de recurso e proporciona atendimento presencial quando demandado pelo município e, ao fim do procedimento, a pontuação final é estabelecida e publicada. O ano do repasse será aquele imediatamente posterior ao ano de apresentação da documentação para pontuação.

A política foi pautada pela não obrigatoriedade de aplicação dos recursos repassados na proteção do patrimônio cultural, uma vez que receitas vinculadas poderiam tornar-se menos atrativas

para os municípios, o que significaria menor autonomia da administração. Entretanto, com a experiência acumulada durante a execução da política, esse condicionante passou a ser percebido como um fator de comprometimento de sua eficácia, levando à posterior adoção de estratégias que induzissem os municípios à aplicação de parte dos recursos na política cultural local.

De 1996 até 2012, foram aprovadas três resoluções e sete deliberações normativas que definiram e alteraram os critérios de repasse. Tais alterações visavam aprimorar as ações de proteção do patrimônio cultural municipal e buscar maior efetividade e eficiência (quadro 3.1).

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012)

Resoluções/ Deliberações	Exercício	Critérios de pontuação
Resolução 01/96	1997 e 1998	**1. PCL**
		2. Tombamento Informações sobre cada bem tombado em nível municipal
Resolução 01/97	1999	**1. PCL**
		2. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal
Resolução 01/97	2000 e 2001	**1. PCL**
		2. Inventário Fichas de inventário
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
Resolução 01/2000	2002	**1. PCL**
		2. Inventário Fichas de inventário
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos

continua ...

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012) ...continuação

Deliberação 01/2002	2003	**1. PCL**
		2. Inventário Plano de inventário
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos
Deliberação 02/2002	2004 e 2005	**1. PCL** Educação Patrimonial
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos
Deliberação 01/2004	2006	**1. PCL** Projeto de Educação Patrimonial
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos
Deliberação 01/2005	2007 a 2009	**1. PCL** Projeto de Educação Patrimonial
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Complementação de dossiê de tombamento em nível municipal Laudos técnicos Relatórios de vistoria em bens tombados em nível estadual e federal – Revogado em 17/11/2006 pelo Iepha/MG
		4. Ações de proteção e investimentos

continua ...

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012) ...continuação

Deliberação 01/2009	2010 a 2012	**1. PCL** Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações (PCL)
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Processos de tombamento Laudos técnicos
		4. Investimentos
		5. Educação patrimonial
		6. Registro bem imaterial
		7. Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FU)
Deliberação 01/2011	2013	**1. PCL** Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações (PCL)
		2. Inventário Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (INV)
		3. Tombamento Processos de tombamento Laudos técnicos
		4. Investimentos
		5. Educação patrimonial
		6. Registro de bens imateriais
		7. Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FU)

continua ...

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012) ...continuação

Deliberação 02/2012	2014 e 2015	**1. PCL** Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações (PCL)
		2. Inventário Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (INV)
		3. Tombamento Processos de tombamento Laudos técnicos
		4. Investimentos Investimentos financeiros com recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural em Bens Culturais Protegidos (FU)
		5. Educação patrimonial
		6. Registro de bens imateriais

Fonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG, 2008); Deliberação Normativa 01/2009; Deliberações Normativas 01/2011 e 02/2012.

As sucessivas mudanças legais significaram uma gradativa ampliação das atribuições dos municípios, bem como do Iepha como órgão gestor. O órgão estadual procedeu às análises dos novos procedimentos e da documentação exigida para pontuação e verificou seus efeitos sobre a política de preservação do patrimônio na esfera municipal. A partir das análises, são introduzidos novos programas e ações considerados relevantes ou estratégicos.

A municipalização da política de patrimônio cultural em Minas Gerais, portanto, resulta de estratégia de indução coordenada pelo governo estadual, que envolveu, de um lado, a distribuição de recursos ao município e, de outro, a proposição de um desenho de política que estimula a estruturação de um aparato ins-

titucional local, complementado por um sistema de gestão com base em instâncias participativas decisórias, e a adesão a uma agenda de política progressiva na área (STARLING, 2011).

3. Evolução da adesão de municípios e dos valores repassados segundo o critério patrimônio cultural

O acompanhamento dos dados de adesão dos municípios ao programa indica que inicialmente os maiores beneficiários foram os municípios da Região Central e Jequitinhonha/Mucuri, por concentrarem o maior número de bens tombados nos âmbitos federal e estadual e/ou terem sido beneficiados pela Constituição Estadual, que protege a bacia do Rio Jequitinhonha (FJP, 2008). Considerando os anos extremos da série histórica entre os exercícios de 1996 e 2013, conforme ilustrado no gráfico 1, observa-se um crescimento de 564,75%. Um olhar mais detido sobre o período permite perceber que, ao longo da série, houve momentos de crescimento expressivo, mas também momentos de queda.

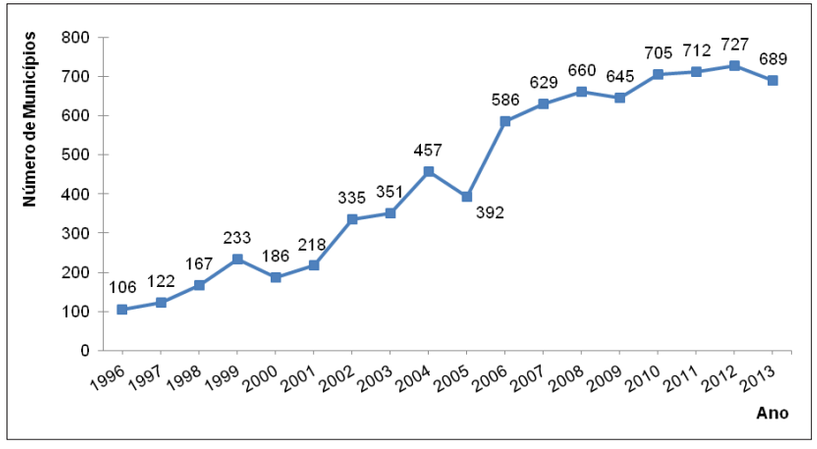
Entre 1996 e 1999, o número de municípios habilitados passou de 106 para 233. Em 2000, houve uma queda de aproximadamente 20% no número de municípios habilitados. Uma hipótese que pode explicar essa queda é o fato de 2000 ter sido ano de eleições municipais, o que implica em rupturas e descontinuidades nas administrações municipais. Para o exercício de 2000, foram acrescidas novas exigências do órgão estadual, relacionadas às fichas de inventário e ainda aos laudos técnicos que devem acompanhar os processos de tombamento, o que também pode ter representado uma dificuldade maior de adequação.

Observando-se o período seguinte, de 2001 a 2004, nota-se um crescimento expressivo no número de municípios habilitados no critério, de 218 para 457 (crescimento de 209,63%). Em 2005, esse número voltou a cair para 392, fato que pode ser explicado novamente pelo fenômeno das eleições. Como as informações usadas para o rateio de 2005 deveriam ser enviadas em 2004, os administradores que não se mantiveram à frente das administrações municipais provavelmente não se sentiram motivados a apresentarem a documentação para habilitação no ano seguinte.

Contudo, em 2006, o número de municípios habilitados aumentou quase 50% com relação ao ano anterior, mantendo essa tendência até 2009, exercício que refletiu as mudanças administrativas municipais após as eleições de 2008. Os três anos seguintes foram marcados pelo crescimento das adesões, com destaque para o exercício de 2012, que alcançou o patamar de 727 municípios, número que corresponde a 85% do total de municípios de Minas Gerais. Em 2013, houve nova queda (5,2%), que resultou em 689 municípios habilitados para o recebimento dos recursos do ICMS Patrimônio Cultural nesse exercício.

Além das eleições municipais, as quedas periódicas na adesão dos municípios se devem também às maiores exigências para a comprovação das ações de proteção ao patrimônio cultural que devem ser desenvolvidas pelos municípios mineiros.

Gráfico 1 – Evolução do número de municípios habilitados ao critério patrimônio cultural – Minas Gerais – Exercício 1996-2013



Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos de Políticas Públicas (Ceep).

3.1 Evolução da receita do critério patrimônio cultural (total e por município) e participação em relação ao total de ICMS recebido pelos municípios

A evolução da adesão dos municípios ocorrida ao longo dos anos demonstra a grande atratividade exercida pelo ICMS Patrimônio Cultural nos municípios de Minas Gerais. Essa atratividade está relacionada ao volume de recursos a ser distribuído, que alcança R$ 65.000.000,00 em 2012. Mostrar-se-á, a seguir, a evolução do repasse em termos financeiros.

A tabela 2 apresenta os valores correntes e corrigidos do repasse do ICMS Patrimônio Cultural para os municípios no período de vigência da Lei Robin Hood. Em 1997, o valor corrente do ICMS Patrimônio Cultural foi de R$ 9.724.730,00, correspondente a 0,666% do total da transferência do ICMS. Em 1998, houve um aumento do percentual destinado ao critério, que passou para 1%. Esse aumento significou de imediato um crescimento do valor corrente repassado de R$ 1.913.030,00 ou 19,67%. Em valores corrigidos, passou de R$ 33.531.400,00 para R$ 38.626.240,00, correspondendo a um crescimento de 15,19%. No entanto, verifica-se que, mesmo mantendo o mesmo percentual de 1% entre 1998 e 1999, houve um crescimento de 21,43% em termos correntes, o que se deve a um aumento da arrecadação do ICMS no período (tabela 2).

Conforme mostra a tabela 2, houve dois momentos de decréscimo em valores corrigidos. O primeiro ocorreu em 2002 (repasse de R$ 46.867.540,00, em 2001, para R$ 40.946.620,00, em 2002, ou redução de 12,63%). O segundo momento ocorreu em 2009 (repasse de R$ 60.243,05 mil, em 2008, para R$ 57.142,38 mil, em 2009, ou queda de 5,15%). Vale esclarecer que nesses dois anos houve uma redução dos valores arrecadados de ICMS no Estado de Minas Gerais, o que refletiu no valor de repasse aos municípios, por consequência, no valor destinado ao ICMS Patrimônio Cultural.

Tabela 2 – Valores correntes e corrigidos[1] de ICMS Patrimônio Cultural e do valor total repassado de ICMS e IPI-Exportação – Minas Gerais – 1996-2013 (em milhares de reais)

Ano	Peso do critério (%)	Patrimônio Cultural		Total do ICMS e IPI-Exportação	
		Valor corrente	Valor corrigido	Valor corrente	Valor corrigido
1997	0,666	9.724,74	34.337,63	1.460.170,42	5.155.799,83
1998	1,00	11.637,77	40.214,45	1.163.460,12	4.020.351,57
1999	1,00	14.131,83	41.209,88	1.409.955,91	4.111.579,05
2000	1,00	16.859,33	44.195,51	1.687.447,58	4.423.519,97
2001	1,00	19.813,80	46.867,54	1.979.173,50	4.681.535,03
2002	1,00	20.952,91	40.946,62	2.095.291,38	4.094.662,42
2003	1,00	24.321,06	42.404,71	2.432.105,70	4.240.471,15
2004	1,00	28.749,38	44.645,47	2.874.938,14	4.464.547,49
2005	1,00	33.962,57	51.727,36	3.396.257,91	5.172.737,52
2006	1,00	37.065,17	54.540,63	3.706.517,83	5.454.064,26
2007	1,00	41.184,96	57.053,22	4.118.497,75	5.705.324,04
2008	1,00	48.655,43	60.243,05	4.865.544,06	6.024.305,97
2009	1,00	45.420,06	57.142,38	4.542.008,16	5.714.240,96
2010	1,00	55.324,16	63.119,18	5.532.687,21	6.312.227,90
2011	1,00	60.337,45	64.972,91	6.033.727,05	6.497.271,15
2012	1,00	65.176,49	65.176,49	6.517.654,42	6.517.654,42

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

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota 1: Os valores corrigidos correspondem ao valor corrente ao qual se aplica o IGP-DI médio, ano-base dezembro/2012.

Com base nesses dados, torna-se importante analisar a forma de distribuição dos recursos entre os municípios do estado de Minas Gerais, uma vez que já se demonstrou que os valores destinados ao critério foram extremamente atrativos, o que motivou os municípios a aderirem ao programa e a se adequarem às exigências da política de patrimônio. A próxima seção apresenta uma caracterização dos municípios que estão habilitados no critério, no exercício de 2012.

3.2 Perfil de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural entre os municípios mineiros

A caracterização dos municípios no tocante à distribuição do ICMS patrimônio cultural será realizada de acordo com os seguintes aspectos: a) por faixas de ICMS Patrimônio Cultural; b) por faixa de população; e c) por tipo de patrimônio cultural.

3.2.1 Por faixas de ICMS Patrimônio Cultural

A tabela 3 apresenta a distribuição dos 727 municípios mineiros habilitados no exercício de 2012, segundo faixas de ICMS Patrimônio Cultural. Foram consideradas seis faixas de valores em termos absolutos. Observa-se que as faixas de I a V se mostram bastante homogêneas no tocante ao número de municípios, ao passo que, na última faixa (faixa VI – acima de R$ 150.000,00), foram encontrados apenas 52 municípios. Na faixa V (de R$ 110.000,00 a R$ 150.000,00) estão 18% dos municípios habilitados no critério, que equivalem a 21% do total da população do estado.

Ao se avançar para a faixa entre R$ 150.000,00 a R$ 566.000,00 (VI), nota-se que, enquanto o percentual da população que se encontra nessa faixa é de 29%, o percentual de municípios é de apenas 7%. Entre os municípios que estão nessa faixa e recebem as maiores parcelas do recurso do ICMS Patrimônio Cultural destacam-se Mariana (R$ 566.500,00 e 55 mil habitantes), Ouro Preto (R$ 480.200,00 e 70 mil habitantes), Santa Bárbara (R$ 385.200,00 e 28 mil habitantes), Diamantina (R$ 335.300,00 e 46 mil habitantes), São João del-Rei (R$ 282.400,00 e 85 mil habitantes), Sabará (R$ 280.500,00 e 127 mil habitantes), Congonhas (R$ 274.300,00 e 49 mil habitantes), Catas Altas (R$ 264.200,00 e 5 mil habitantes), Conceição do Mato Dentro (R$ 256.500,00 e 18 mil habitantes) e Serro (R$ 247.800,00 e 21 mil habitantes). Todos esses municípios concentram um acervo arquitetônico e artístico em estilo colonial e barroco tombado em âmbito federal.

Nesse grupo, estão também municípios com população elevada, como Belo Horizonte (R$ 197.000,00 e 2,3 milhões habitantes), Uberlândia (R$ 267.000,00 e 612 mil habitantes), Juiz de Fora (R$ 230.500,00 e 520 mil habitantes) e Santa Luzia (R$ 223.000,00 e 204,3 mil habitantes).

Tabela 3 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural – Minas Gerais – Exercício de 2012

Faixa de ICMS Patrimônio Cultural 2012 (R$)	Número de Municípios	Municípios (%)	População 2012	População 2012 (%)
I. De R$ 4.824,43 a R$ 50 mil	132	18,16	1.644.471	8,97
II. De R$ 50.000,01 a R$ 70 mil	126	17,33	1.548.389	8,45
III. De R$ 70.000,01 a R$ 90 mil	148	20,36	2.972.703	16,22
IV. De R$ 90.000,01 a R$ 110 mil	135	18,57	2.923.975	15,96
V. De R$ 110.000,01 a R$ 150 mil	134	18,43	3.895.499	21,26
VI. De R$ 150.000,01 a R$ 566.502,93	52	7,15	5.340.892	29,14
Total	**727**	**100,00**	**18.325.929**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro (FJP).
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

Com o intuito de compreender melhor a dinâmica de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural entre os municípios mineiros, apresentada na tabela 4, considera-se a distribuição dos municípios por faixa de repasse do critério patrimônio relativamente ao total do ICMS transferido. A tabela 4 lança luz sobre essa questão, apresentando a distribuição dos municípios sob a ótica do peso assumido pelo ICMS Patrimônio Cultural no total do ICMS recebido pelos municípios. Como os valores repassados são bastante variáveis, a importância relativa do critério também será. Como se observa na tabela 4, para a grande maioria dos municípios (aproximadamente 70%), o ICMS Patrimônio Cultural responde por até 5% dos recursos recebidos do ICMS total (faixas I, II e III). Para 27%, o critério tem uma importância ainda maior, variando entre 5% e 10% (faixas IV e V), e para uma minoria, ou seja, 3% dos municípios, o percentual repassado pelo critério é acima de 10%, alcançando um teto de 16,78% em 2012.

Em termos populacionais, a maior concentração ocorre na primeira faixa de repasse de ICMS Patrimônio Cultural em relação ao ICMS total (de 0,03 a 1%). A população de municípios nessa faixa alcança 63% do total do estado. No extremo oposto, tem-se uma parcela muito pequena da população (apenas 0,42%) para a qual os recursos repassados pelo critério ICMS Patrimônio Cultural assume uma importância expressiva, acima de 10% do ICMS total. Para uma parcela de quase 40% dos municípios habilitados no Patrimônio Cultural em 2012, o repasse dos recursos respondeu por valores que variaram entre 2,01 e 5% do ICMS.

Como o percentual da população dos municípios que estão nas faixas cujo peso do ICMS Patrimônio Cultural é mais expressivo (acima de 7% do ICMS total) é baixo, pode-se especular que o ICMS Patrimônio Cultural assume maior importância principalmente nos municípios menos populosos. Ou seja, se for considerada a faixa acima de 10% do ICMS, temos 23 municípios (3,16% dos municípios habilitados) que somam uma população de 77 mil, que corresponde a 0,42% da população beneficiada pelo critério. Para exemplificar essa realidade, citamos os seguintes representantes da faixa VI: Aricanduva (16,78% e 4,8 mil habitantes), Catas Altas da Noruega (15,54% e 3,4 mil habitantes), Couto de Magalhães de Minas (13,8% e 4,2 mil habitantes), Oliveira Fortes (13,39% e 2,1 mil habitantes) e Fernandes Tourinho (13,18% e 3 mil habitantes). Em todos esses casos, aplica-se a constatação anterior.

Considerando os municípios presentes no extremo oposto, a constatação de que o ICMS Patrimônio Cultural/ICMS Total mostra-se menos expressivo para os municípios mais populosos se confirma. Na faixa de até 1% do ICMS Total, estão 111 municípios (15% dos municípios habilitados no critério) e 63,5% da população do estado. Nesse grupo de municípios estão Belo Horizonte (0,03% e 2,3 milhões de habitantes), Uberlândia (0,05% e 611 mil habitantes), Juiz de Fora (0,2% e 516 mil habitantes). Incluem-se nesse grupo municípios com características populacionais distintas, como Congonhas (0,33% e 48 mil habitantes) e São Gonçalo do Rio Abaixo (0,17% e 9,8 mil habitantes). Com exceção dos dois últimos, os municípios dessa faixa caracterizam-se por serem de médio e grande porte populacional.

Tabela 4 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural/ICMS Total – Minas Gerais – Exercício de 2012

ICMS Patrimônio Cultural / ICMS Total (%)	Número de Municípios	Municípios (%)	População 2012	População 2012 (%)
I. De 0,03% a 1%	111	15,27	11.637.240	63,50
II. De 1,01 % a 2,01%	107	14,72	2.080.444	11,35
III. De 2,01% a 5%	290	39,89	3.327.348	18,16
IV. De 5,01% a 7%	111	15,27	731.766	3,99
V. De 7,01% a 10%	85	11,69	471.796	2,57
VI. De 10,01% a 16,78%	23	3,16	77.335	0,42
Total	**727**	**100,00**	**18.325.929**	**100,00**

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

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota-se que, entre os 132 municípios cujo valor do repasse do critério foi de até R$ 50 mil em 2012, esse valor respondeu por até 7% do valor do ICMS Total repassado em apenas três deles. A maioria dos municípios nessa faixa recebeu, por meio do critério, entre 2 e 5% do total do ICMS. Essa faixa de valor relativo (faixa III), de fato, é a que mais se destacou, registrando o maior número de municípios (290), no total e por faixa de valor absoluto, exceto em relação aos municípios que receberam entre R$ 150 mil e R$ 566 mil. Para esse grupo de municípios, a realidade mostrou-se bastante diversa. Os valores recebidos por 13 municípios (de um total de 52) significaram menos do que 1% do total do ICMS recebido. Os valores recebidos para outros 13 significaram algo que variou entre 7 e 10%. Mariana, Ouro Preto, Sabará, Congonhas, Juiz de Fora, Santa Luzia, Itabirito e Belo Horizonte são municípios que se encontram na primeira situação (até 1% do ICMS). Conceição do Mato Dentro, Serro, Buenópolis, Prados e Piranga são exemplos de municípios que estão na última situação. Esse padrão de repasse de recursos demonstra o caráter compensatório e redistributivo do ICMS Patrimônio Cultural. Para os municípios mais populosos e que possuem um perfil econômico mais dinâmico, a participação do ICMS Patrimônio Cultural no total dos recursos transferidos pela Lei Robin Hood não chega a ser relevante. Para os municípios do segundo grupo, menos densamente populosos e de atividade econômica mais retraída, o mesmo critério alcança uma alta participação e faz com que o critério patrimônio cultural compense o baixo índice de repasse de recursos via Valor Adicionado Fiscal (VAF)[3] (ver tabela 4).

Somente quatro municípios receberam, por meio do ICMS Patrimônio Cultural, um valor que respondeu por mais de 10% do total do ICMS. Foram eles Aricanduva, Catas Altas da Noruega, Couto de Magalhães e Cristiano Otoni. Todos são pequenos municípios em termos populacionais e com baixa expressividade econômica.

Tabela 5 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural e do ICMS Patrimônio Cultural/ICMS Total – Minas Gerais – Exercício de 2012

Faixa de ICMS Patrimônio Cultural 2012	Faixa: ICMS Patrimônio Cultural / ICMS Total (%)						
	I. De 0,03% a 1%	II. De 1,01% a 2,01%	III. De 2,01% a 5%	IV. De 5,01% a 7%	V. De 7,01% a 10%	VI. De 10,01% a 16,78%	Total
I. De R$ 4.824,43 a R$ 50.000,00	25	38	66	3	–	–	132
II. De R$ 50.000,01 a R$ 70.000,00	17	14	71	21	3	–	126
III. De R$ 70.000,01 a R$ 90.000,00	16	21	50	39	22	–	148
IV. De R$ 90.000,01 a R$ 110.000,00	16	18	47	26	22	6	135
V. De R$ 110.000,01 a R$ 150.000,00	24	10	44	18	25	13	134
VI. De R$ 150.000,01 a R$ 566.502,93	13	6	12	4	13	4	52
Total	**111**	**107**	**290**	**111**	**85**	**23**	**727**

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

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Tendo em vista a forte relação indicada entre as faixas de ICMS Patrimônio Cultural e a população do município, na seção seguinte serão apresentados os municípios habilitados por faixa de população.

3.2.2 Por faixa de população

A tabela 6 apresenta a distribuição dos municípios recebedores de ICMS Patrimônio Cultural em 2012, por faixa de população. Nota-se que, dos 727 municípios habilitados no critério no exercício de 2012, a grande maioria (400 municípios) encontra-se na faixa de até 10 mil habitantes. À medida que a faixa populacional aumenta, o número de municípios habilitados se reduz, fato que pode ser explicado pela própria distribuição dos municípios de Minas nas faixas populacionais. Em termos relativos, quando se observa o número de habilitados no total dos municípios da respectiva faixa, observa-se que os percentuais aumentam com as faixas populacionais. Ou seja, enquanto na faixa de até 10 mil habitantes 81,8% dos municípios receberam recursos do ICMS Patrimônio Cultural, na faixa acima de 500 mil 100% dos municípios aderiram ao critério ICMS Patrimônio Cultural. Deve-se, contudo, levar em consideração que o número de municípios de maior porte é menor comparativamente ao dos municípios de até 10 mil habitantes, faixa em que se concentra o maior número de municípios do estado (57,3%).

Pela análise dos dados, também é possível perceber que 92,3% da população do estado de Minas Gerais estão em municípios que aderiram ao critério patrimônio cultural. A faixa com menor representatividade em termos populacionais ocorre nos municípios com até 10 mil habitantes (80,9%). À medida que aumenta o porte do município, aumenta também a representatividade, ou seja, nos municípios de 10 a 20 mil habitantes, 88% da população são beneficiados com o recebimento do recurso advindo do critério; nos de 100 a 500 mil habitantes, 94,6% deles são beneficiados, e, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, o percentual da população beneficiada é de 100%. Tal como registrado na análise realizada com o quantitativo dos municípios, isso pode ser explicado pela análise do universo dos municípios, quando considera-se o número de municípios representados em cada faixa.

Em relação ao ICMS Patrimônio Cultural verifica-se uma concentração de 47% do ICMS Patrimônio Cultural na faixa de até 10 mil habitantes. Esse percentual se reduz sucessivamente até a faixa VI (acima de 500 mil habitantes). Portanto, não houve uma correspondência entre a concentração do ICMS Patrimônio Cultural e a população, mas sim entre o volume de recursos e o número de municípios habilitados em cada faixa.

Tabela 6 – Distribuição dos municípios segundo faixas de população, população municipal e ICMS Patrimônio Cultural – Minas Gerais – Exercício de 2012

Faixa de população	Número de Municípios			População 2012			ICMS Patrimônio Cultural 2012	
	Total na faixa (A)	Habilitados no Critério (B)	B/A (%)	Total na faixa (C)	Habilitados no Critério (D)	D/C (%)	R$	%
I. Até 10 mil habitantes	489	400	81,80	2.590.940	2.095.725	80,89	30.885.126,42	47,39
II. De 10 a 20 mil habitantes	186	164	88,17	2.584.468	2.276.492	88,08	15.366.358,60	23,58
III. De 20 a 50 mil habitantes	112	100	89,29	3.343605	3.022.355	90,39	10.762.874,72	16,51
IV. De 50 a 100 mil habitantes	37	35	94,59	2.687.840	2.526.419	93,99	4.683.562,64	7,19
V. De 100 a 200 mil habitantes	16	16	100,00	1.978.002	1.978.002	100,00	1.925.679,08	2,95
VI. De 200 a 500 mil habitantes	9	8	88,89	2.516.116	2.272.575	90,32	869.309,36	1,33
VII. Acima de 500 mil habitantes	4	4	100,00	4.154.361	4.154.361	100,00	680.677,64	1,04
Total	**853**	**727**	**85,23**	**19.855.332**	**18.325.929**	**92,30**	**65.173.588,46**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Buscando ampliar a compreensão das características de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural no estado, vale incluir na análise uma terceira variável de categorização dos municípios habilitados à política de distribuição do ICMS: o tipo de patrimônio cultural existente no município.

3.2.3 Por tipo de patrimônio cultural

Os principais instrumentos legais que orientam a política de proteção do patrimônio histórico e cultural em Minas Gerais foram definidos tanto em nível federal quanto estadual. No âmbito federal, são importantes o Decreto-Lei 25, de 1937, a Constituição Federal de 1988 e o Decreto 3.351, de 2000, que instituiu o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial. No âmbito estadual, são importantes a Constituição Estadual de 1989 e o Decreto Estadual 42.505, de 2002, que instituiu as formas de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e Intangível.

A referência normativa central está vinculada ao Decreto-Lei 25, de 1937, que definiu as formas de atuação do órgão federal de proteção, o Serviço de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), e instituiu o tombamento de bens como o principal instrumento da política. As normas instituídas pelo decreto estavam amparadas na ideia de nacionalidade e definiam-se pela conservação ou tombamento do bem em função de sua vinculação a fatos memoráveis da história nacional ou de seu valor artístico, arqueológico, etnográfico ou bibliográfico. Por meio desse instrumento legal, consagrou-se a ênfase na proteção dos bens materiais, especialmente os arquitetônicos. O período histórico privilegiado era o colonial, no qual sobressaíam a arquitetura e a arte de estilo barroco. Minas Gerais era o estado emblemático da presença desse estilo arquitetônico, especialmente naquelas localidades marcadas pela exploração do ouro e das pedras preciosas. Esse estilo passou a simbolizar a brasilidade ou a identidade nacional valorizada por intelectuais da época (FONSECA, 1997). No estado, foram tombados, em 1938, por iniciativa federal, seis dos principais conjuntos urbanos representativos desse período: Ouro Preto, Mariana, Diamantina, Serro, Tiradentes e São João del-Rei.

Nos anos 70, influenciados por uma discussão internacional do conceito de patrimônio e preservação sob a influência de documentos como a *Carta de Veneza* (1964), a *Carta de Quito* (1967) e a *Convenção da Unesco* (1972), que ressaltavam a importância do patrimônio como recurso para o desenvolvimento econômico, têm início no Brasil as mudanças na política de proteção ao patrimônio histórico e cultural, coordenada, então, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Essas mudanças se dão em duas principais direções. Na primeira, observam-se os primeiros passos para a ampliação da concepção de patrimônio, de forma a não se restringir a suas dimensões artísticas e históricas, que consagravam os bens culturais que se caracterizavam pela arquitetura do período colonial e pela arte barroca[4]. Essa tendência evoluiria mais tarde para a ampliação dos bens passíveis de proteção, que passam a abranger os bens "imateriais", ou "intangíveis". Na segunda, verifica-se a progressiva descentralização da política de preservação, com o surgimento de entidades estaduais de proteção ao patrimônio e, posteriormente, dos órgãos municipais.

As novas estratégias de descentralização de atribuições e responsabilidades com relação à salvaguarda e à gestão do patrimônio direcionadas às esferas subnacionais – estado e município – constituíram, supostamente, uma forma de lidar com a escassez de recursos públicos para o financiamento das ações e a diversificação das práticas de preservação do órgão de patrimônio. A política de patrimônio precisará atualizar seu padrão de intervenção, até então restrito ao tombamento e à restauração das fachadas, foco de atuação do Sphan desde a sua criação (STARLING, 2011).

Nos anos 80, apesar da ampliação do referencial conceitual da política de preservação do patrimônio[5], as ações de preservação implementadas continuaram a priorizar os monumentos em pedra e cal, de acordo com critérios estéticos e históricos. Em grande parte, isso ocorria em função da importância atribuída ao instrumento do tombamento no contexto normativo da política de proteção ao patrimônio e da inadequação dos critérios utilizados na seleção dos bens patrimoniais à diversidade das

expressões populares da cultura brasileira. Migrava-se, entretanto, de uma ideia abrangente de nação para a valorização econômica do patrimônio como recurso para o desenvolvimento urbano e a exploração turística (LEITE, 2007; CASTRIOTA, 2009; SANT'ANNA, s. d.; FONSECA, 2001). Além disso, começava a ficar transparente a preocupação em viabilizar economicamente as ações de preservação, o que envolvia também a mudança de objetivos e critérios sobre as ações a serem executadas.

A Constituição de 1988 alarga, normativamente, o âmbito conceitual do patrimônio, enfatizando a dimensão imaterial e ampliando sua abrangência, ao se referir "aos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente e em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (art. 216). Passa a ser valorizada, então, a diversidade cultural brasileira, na qual se incluem: "as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais" (art. 216).

A Carta Constitucional ampliou ainda a competência de estados e municípios para conduzir suas políticas e valorizou a parceria entre o poder público e a comunidade na definição das diretrizes das políticas e, particularmente, dos bens que serão objeto de proteção. A preservação do bem cultural passa a vincular-se a sua correta utilização e integração ao cotidiano da comunidade, devendo ser partilhada com organizações sociais capazes de promover uma ação efetiva. Estimulou-se a participação de gestores públicos e de autoridades locais, associações, organizações não governamentais, profissionais especializados e outros segmentos da sociedade civil.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 segue as orientações federais relativas ao conceito de patrimônio cultural e de formas inovadoras de gestão com a participação da comunidade. Estabelece ainda programas de emergência para resguardar o patrimônio cultural de núcleos urbanos que contenham reminiscências artísticas, arquitetônicas e históricas do

século XVIII, e o tombamento, para fins de conservação, dos Picos do Itabirito, do Ibituruna e do Itambé, das Serras do Caraça, da Piedade, de Ibitipoca e do Cabral, assim como dos municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Jequitinhonha.

A inserção da temática da imaterialidade e das manifestações culturais populares na política de preservação encontra cobertura institucional, no âmbito federal, no Decreto 3.351, de 2000, que instituiu o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, e, no âmbito estadual, no Decreto Estadual 42.505, de 15 de abril de 2002, que instituiu o Programa Estadual do Patrimônio Imaterial de Minas Gerais.

O programa nacional compõe-se de quatro principais linhas de ação: a) apoio financeiro a projetos de patrimônio imaterial inseridos nas modalidades de pesquisa, documentação, informação, sustentabilidade, promoção e capacitação; b) registro de bens culturais de natureza imaterial nas modalidades de saberes, celebrações, formas de expressão e lugares; c) inventário nacional de referências culturais sobre os domínios da vida social que constituem referências importantes de identidades para certos grupos sociais; e d) planos de salvaguarda que visam à melhoria das condições sociais de reprodução e transmissão de bens de natureza imaterial.

O registro reflete o reconhecimento do valor das expressões culturais populares que fazem parte do patrimônio cultural brasileiro. Em decorrência, o Estado deverá assumir o compromisso de garantir sua salvaguarda, mediante documentação, acompanhamento e apoio. O dossiê de registro deve conter a investigação e a descrição do surgimento da manifestação, sua história e trajetória. Deverá incluir os bens associados, o contexto e os diversos atores envolvidos, bem como as relações sociais inerentes a sua produção ou expressão. De acordo com Oliveira, "as propostas de registro são avaliadas levando em conta a importância da manifestação como referência cultural para grupos sociais, a fragilidade ou situação de risco em que se encontra e a localização em regiões distantes e pouco atendidas por outras políticas públicas na área da cultura" (OLIVEIRA, 2008, p. 135).

A arquitetura do programa está orientada para a abertura de uma nova forma de atuação no campo do patrimônio cultural, que tem por base programas de fomento, a partir do estabelecimento de parcerias entre o governo federal, o governo estadual e o governo municipal, instituições governamentais e não governamentais, agências de desenvolvimento e instituições privadas ligadas à cultura, à pesquisa e ao financiamento. Visa estimular a inclusão social de grupos que constituem referências culturais, ampliando sua participação como produtores, transmissores ou atualizadores de manifestações culturais de natureza imaterial. Nesse sentido, a nova política apresenta um discurso coerente com a concepção mais alargada de patrimônio cultural e aponta, ainda, para a sustentabilidade das manifestações culturais e a sua vinculação a projetos de desenvolvimento integrado, em parceria com várias instituições locais.

Essa é a atual configuração do arcabouço conceitual e normativo da política de patrimônio cultural no País e em Minas Gerais. Os novos instrumentos que vieram se somar ao tombamento do patrimônio edificado – registros, inventários de referências culturais e planos de salvaguarda – além do apoio financeiro a projetos, representam alternativas de ação no campo das políticas públicas de patrimônio, que têm agora seu principal apelo no desenvolvimento social e na corresponsabilidade do cidadão e da sociedade. No contexto dessas mudanças, o município assume papel executivo central, e novos atores, públicos e privados, representados por diferentes setores institucionais e da sociedade civil, passam a fazer parte desse processo (STARLING, 2011).

Ao longo de sua trajetória, as normas definidas pelo Iepha para orientar os municípios em sua atuação procuraram refletir a evolução conceitual ocorrida no campo do patrimônio.

De acordo com a legislação normativa em vigor, os atributos que fizeram jus à pontuação do critério patrimônio cultural relativamente à utilização do instrumento do tombamento de bens materiais estão subdivididos nas categorias: bem imóvel (BI), bem móvel (BM), conjunto urbano ou paisagístico (CP) e núcleo histórico (NH), diferenciando-se entre os diferentes âmbitos institucionais de implementação desse instrumento: federal, estadual e municipal. Os registros de bens culturais imateriais (RI) representam um único atributo, com pontuações que independem da esfera de governo em que se dá a sua implementação.

A implementação do ICMS Cultural tem um impacto evidente no número de bens tombados e registrados no estado. Nota-se que em Minas Gerais, até o exercício de 2013, foram aprovados 3.926 tombamentos e 190 registros. Observa-se, contudo, um número grande de tombamentos sem data de aprovação (tabelas 7 e 8).

Tabela 7 – Número de tombamentos federais, estaduais e municipais – Minas Gerais, 2012

Nível de tombamento	Total
I. Federal	194
II. Federal e estadual	2
III. Federal e municipal	30
IV. Federal, estadual e municipal	3
V. Estadual	87
VI. Estadual e municipal	45
VII. Municipal	3.562
VIII. Sem definição	3
Total	**3.926**

Fonte: Dados Básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Tabela 8 – Registros de bens imateriais por exercício de aprovação do Iepha – Minas Gerais – Exercícios de 2011 a 2013

Nível do Registro	Exercício de Aprovação		
	2011-2013	Sem referência	Total
I. Federal	–	2	2
II. Federal e estadual	–	1	1
III. Federal e municipal	–	–	–
IV. Federal, estadual e municipal	–	–	–
V. Estadual	–	–	–
VI. Estadual e municipal	–	–	–
VII. Municipal	137	50	187
Total	**137**	**53**	**190**

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

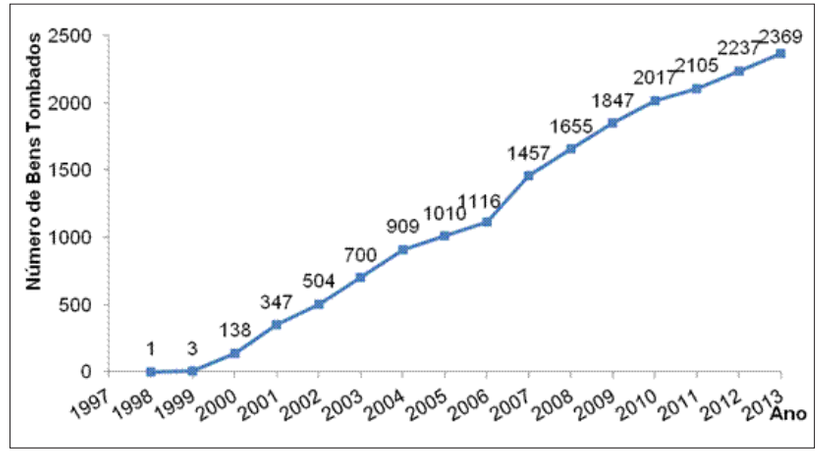
Nota: Sinal convencional utilizado: "-" dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

É possível observar que, ao longo da implementação da Lei Robin Hood, houve um grande crescimento no número de tombamentos municipais. Em 1999, estavam registrados apenas três bens culturais tombados em nível municipal. No ano seguinte, quando os tombamentos municipais passaram a constituir critério de pontuação, esse número saltou para 138 bens tombados. Nos anos posteriores, manteve-se a tendência desse crescimento elevado: no exercício de 2013, foram tombados 2.369 bens culturais em nível municipal, em 534 municípios. Essa evolução passa a ser menos acentuada a partir de 2008, o que sugere uma perspectiva mais realista da política municipal no que tange ao instrumento do tombamento (gráfico 2).

O crescimento acentuado do número de tombamentos municipais reflete a orientação exercida pelo órgão estadual por meio de suas deliberações normativas, que condicionam a pontuação a dossiês e laudos do estado de conservação dos bens e a ações de proteção e investimento à pontuação alcançada nos tombamentos existentes nos municípios.

O gráfico 2 ilustra a evolução dos tombamentos municipais ao longo da vigência da Lei Robin Hood. Ressalva-se que a elaboração do gráfico foi feita somente com os tombamentos que apresentavam o exercício de aprovação.

Gráfico 2 – Evolução dos tombamentos de bens móveis e imóveis aprovados em âmbito municipal – Minas Gerais – Exercícios de 1997 a 2013



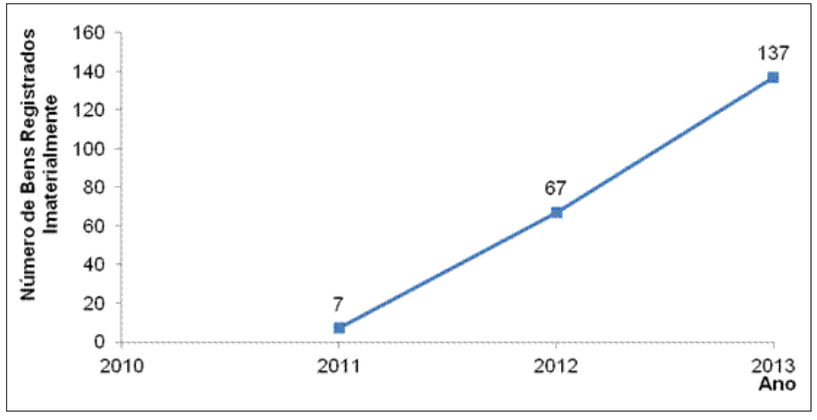
Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

O gráfico 3 apresenta a evolução dos registros de bens culturais imateriais municipais aprovados pelo órgão estadual. Comparados aos tombamentos, o número de bens registrados

é significativamente menor. Isso é explicado, como já ressaltado, pelo fato de a normatização para a implementação desse mecanismo e de sua pontuação no âmbito da lei Robin Hood só ter ocorrido na última alteração da legislação estadual, em 2009. Os registros concentram-se, pois, no período de 2011 a 2013. No entanto, a taxa de crescimento da utilização desse instrumento é mais elevada do que a relativa aos tombamentos municipais.

Gráfico 3 – Evolução dos registros de patrimônio cultural imaterial em âmbito municipal – Minas Gerais – Exercícios de 2011 a 2013



Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Ao analisar os tombamentos de acordo com a categoria de patrimônio, observa-se que as categorias bem imóvel (BI), bem móvel (BM) e conjunto urbano ou paisagístico (CP) são as que apresentaram maior crescimento entre os tombamentos. Já a categoria núcleo histórico (NH) apresentou um crescimento praticamente constante. Observa-se também que, nas categorias BI, BM e CP, o maior número de aprovações dos tombamentos ocorreu principalmente no período de 2001 a 2010. Esses dados estão apresentados na tabela 9.

Tabela 9 – Categorias de tombamentos e registros por exercício de aprovação do Iepha – Minas Gerais – 2013

Exercício de Aprovação	Categoria					
	BI	BM	CP	NH	RI	TOTAL
Até 2000	112	12	12	2	–	138
De 2001 a 2005	573	156	150	10	–	889
De 2006 a 2010	593	242	178	15	–	1.028
De 2011 a 2013	181	94	68	14	137	494
Sem data	1.085	157	257	15	53	1.567
Total	**2.544**	**661**	**665**	**56**	**190**	**4.116**

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota: Sinal convencional utilizado: "-" dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Apesar da importância do instrumento do tombamento na política de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, as informações sobre o estado de conservação dos bens tombados e sobre os gastos efetuados pelos governos municipais na preservação e restauração de bens tombados constantes da documentação enviada pelos municípios vêm demonstrando que o estímulo ao tombamento de bens materiais não é acompanhado de uma efetiva política de preservação dos bens culturais. Em outras palavras, isso significa que os municípios se mobilizam para o tombamento como uma forma de captação de recursos, descuidando-se, de fato, de uma política de preservação e proteção ao patrimônio cultural (FJP, 2008; 2013).

4. Considerações Finais

Tendo em vista as análises apresentadas sobre a operacionalização do ICMS Patrimônio Cultural paralelamente à sua evolução normativa, esta seção tem por objetivo apontar os pontos positivos e negativos da experiência e sua potencial contribuição para a descentralização das políticas públicas de patrimônio cultural.

Entre os aspectos positivos do programa implementado em Minas, podem-se mencionar:

a) criação de uma "política de Estado", mais abrangente e permanente do que uma "ação de governo";

b) definição de uma agenda de ações públicas na área de patrimônio cultural, a serem implementadas pelas instâncias municipais;

c) forte adesão das municipalidades ao programa, o que denota a sua grande atratividade;

d) importância dos recursos distribuídos pelo critério patrimônio cultural para os municípios de até 20 mil habitantes, que se caracterizam por pequena expressividade econômica e baixa arrecadação por VAF;

e) tendência de ampliação da conscientização de municípios e de seus cidadãos quanto ao seu patrimônio;

f) aplicação prática de um conceito ampliado de patrimônio, antes restrito ao "alto patrimônio", aos bens excepcionais e às grandes referências, fazendo com que as cidades passem a considerar sua própria história, sem se sentirem "menores", o que leva ao reforço da cidadania, à criação de laços comunitários mais fortes e ao sentimento de pertencimento, com valorização da função social do patrimônio;

g) estímulo à participação efetiva das administrações municipais das "cidades históricas" na gestão de seu patrimônio;

h) valorização do órgão estadual de patrimônio como referência de padrões de qualidade relativos a conceitos, métodos e técnicas, e, consequentemente, de seu objeto de trabalho;

i) aumento do mercado de trabalho para profissionais ligados ao setor de patrimônio cultural tanto em consultorias quanto em obras, com reflexos nas áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, possibilitando a inserção do patrimônio no desenvolvimento socioeconômico dos municípios e do Estado;

j) maior permeabilidade do governo estadual no município, facilitando também a adesão a programas de origem estadual, não só na subárea de patrimônio cultural, mas também nas grandes áreas de cultura e meio ambiente.

Entre os aspectos negativos, podem-se apontar:

a) preocupação com arrecadação da maior parte dos municípios, ainda que não haja uma política efetiva de proteção ao patrimônio cultural;

b) poder excessivo das empresas de consultoria, que passaram a atuar como agentes centrais na implementação do programa, muitas vezes gerando tensões entre o órgão estadual e os municípios ou desestimulando a atuação deles na política de proteção ao patrimônio;

c) intervenções equivocadas e descaracterizantes em bens culturais que fazem parte do patrimônio histórico (devido a orientações técnicas equivocadas);

d) investimento insuficiente na conservação e na manutenção de bens culturais protegidos.

Na análise da evolução histórica do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, do ponto de vista de sua operacionalização, destaca-se, ainda, a importância das "deliberações normativas". Mais do que um instrumento disciplinador da forma de entrega de documentação ao órgão aferidor (no caso, o Iepha) ou de atribuição de pontuação, as deliberações serviram também para dar maior flexibilidade à lei. Isso porque sua alteração para melhorias é muito lenta e apenas com sua aplicação é que se percebem suas virtudes, seus problemas e suas lacunas. No caso do ICMS Patrimônio Cultural mineiro, as deliberações serviram

para corrigir rumos, precisar conceitos, propor iniciativas de novas políticas públicas estaduais e fomentar tarefas coletivas em que a ação conjunta seria fundamental. Nesse sentido, foram realizados esforços para incentivar as prefeituras a investir na área do patrimônio cultural, estimulando-as por meio do oferecimento de bônus, a partir da criação de fundos municipais setoriais em 2009.

O entendimento de que tombamento não é apenas o registro, mas também a preservação no bem (2000), resultou na inclusão de critérios que exigiam investimentos em conservação. Essa nova demanda visava canalizar a aplicação dos recursos do ICMS no patrimônio e evitar o oportunismo daquelas prefeituras que tombavam para passar a receber os recursos. Por último, a proposição de incorporação das ações municipais de proteção a políticas públicas estaduais. Isso se verifica quando, por meio das DNs, pontua-se a adesão a políticas públicas estaduais, tornando-se possível criar sinergias e reforçar ações estaduais. Foi assim com o inventário urgente dos bens ferroviários do acervo da Rede Ferroviária Federal, que estava em extinção (2001), com o projeto Jornadas do Patrimônio (2008) e com as ações de educação patrimonial (2000). Com a modificação da lei de 2009, esse estímulo passou a constar definitivamente dos quadros de pontuação definidos pelas DNs.

De certa maneira, além de realizarem um importante monitoramento de processos, as DNs são também um laboratório importante de ações que possam ser incorporadas em futuras modificações da lei. Desse monitoramento de processos, surgiram avanços metodológicos importantes, como o plano de inventário e a incorporação do Fundo do Patrimônio Cultural (Funpac), a partir de 2009.

A solução do Funpac pode ser analisada como um dos maiores avanços do programa. O fundo apresenta inúmeras vantagens além daquela de canalização de recursos "não carimbados" para investimentos em patrimônio. Entre essas vantagens, podemos salientar a gestão democrática, compartilhada e transparente de dinheiro público e a disponibilidade de recursos extras. Há que

se considerar, entretanto, que os investimentos em patrimônio não são exclusivos do fundo, e que este não pode inibir outras fontes de custeio, tais como investimentos privados, investimentos federais ou estaduais, leis de incentivo, mecenatos, etc. Essas possibilidades são, muitas vezes, resultado da capacidade de gestão do município, que deve ser valorizada e devidamente pontuada. Além disso, devemos ressaltar que a operacionalização do Funpac é de difícil compreensão por parte das cidades de menor capacidade administrativa, o que causa várias dúvidas.
As revisões feitas por ocasião de redefinição das deliberações normativas possibilitam mudanças metodológicas importantes tanto para o aprimoramento do processo, quanto para a solução de problemas verificados na condução dos trabalhos. Entre essas, cabe mencionar, além dos aspectos explicitados acima, a ênfase na gestão e a valorização diferenciada entre planejamento e implementação.

No tocante à gestão, destaca-se o posicionamento do Iepha com relação à importância da gestão na questão da municipalização da política de patrimônio. A separação metodológica entre ações de planejamento (legislativas, de gestão, planos, etc.) e ações efetivas, consagrada na reforma de 2009, trouxe uma solução importante para a questão de pontuação dos estreante. Entretanto, a nosso ver, ela tem outra vantagem: permitir que se tenha uma visão sistêmica da política cultural local e reduzir a presença de casuísmos e fisiologismos, fornecendo aos municípios mais segurança quanto às suas ações subsequentes. Especialmente a partir de 2009, o primeiro ano do município no programa seria dedicado à elaboração de planos e, nos anos subsequentes, à sua implementação. Esse procedimento é mais explícito no quadro de inventários, mas, de certa maneira, está implícito também nos outros.

Dentro de uma análise crítica da relação do Iepha com os municípios, três questões devem ser destacadas: a) autonomia do município x presença preponderante do Estado; b) caráter educativo x caráter punitivo do programa; e c) preocupação com número de pontos x preocupação com política pública de patrimônio.

A questão de até onde se devem respeitar as decisões próprias do município e a sua condução personalizada da política local de patrimônio tem criado posições contrastantes dentro do Iepha. A primeira é a de respeitar as decisões do município. A segunda é a de preferir o monitoramento crítico, não aceitando, por exemplo, tombamentos polêmicos ou casuísticos ou destombamentos acríticos (tendência que vem sendo observada ultimamente). Discute-se também a aceitação ou não, como itens a pontuar, dos investimentos realizados em festas populares que não tenham, pelo menos à primeira vista, uma relação muito próxima com o patrimônio cultural. A autonomia monitorada tem sido a posição mais recente do órgão e parece ser adequada, pois tem-se verificado um número crescente de casuísmos e desvios. Por outro lado, a indução de ações de referência tem surgido também como uma alternativa para essa discutível oposição entre autonomia e tutela.

O segundo conflito ocorre entre posicionamentos favoráveis à punição, especialmente com a perda de pontos ou com a não pontuação de alguns itens, e a atitude de aceitar situações problemáticas ou tecnicamente equivocadas, ainda que sinalizando com a punição em um segundo momento. Essa segunda postura é considerada pelos que a defendem como mais "pedagógica". Quando se avalia historicamente esses dois posicionamentos, percebe-se que se uma postura mais branda talvez tenha sido necessária nos primeiros anos, hoje, tendo em vista a experiência acumulada pelos municípios, ela talvez não se justifique mais. Nesse caso, a punição seria também uma atitude "pedagógica". A "Ficha de Avaliação" elaborada pelos técnicos do Iepha desde os primórdios da aplicação da lei é instrumento importante não apenas de diálogo mais apurado com os municípios, mas também como instrumento de educação e pode ser verificada uma acuidade cada vez maior dos municípios no preenchimento de seus dossiês anuais. Ultimamente tem se adotado a posição de "aceito com ressalvas", o que se traduz por "procedimento a ser corrigido no ano seguinte", posição essa que parece ser uma intermediária entre o punir ou não punir. Ainda dentro desse quesito, uma questão importante é a de comprovação/autenticação dos documentos, o que, em função da pequena capacidade de fiscalização do Iepha, costuma se basear na credibilidade da documentação apresentada pelo município, baseada na "fé pública" que a legislação confere aos prefeitos.

Por último, a preocupação excessiva com a pontuação em detrimento da sua finalidade maior, que é a preservação do patrimônio, resta como um problema ainda a ser resolvido. Os municípios veem, basicamente, o ICMS Patrimônio Cultural como fonte de receita. Essa é a causa de disfunções como dossiês malfeitos, tombamentos questionáveis (em termos de suas escolhas), fraudes, reuniões de conselho só para cumprir formalidades (sem pauta e/ou sem conteúdo), registros de bens imateriais (porque é de gestão mais fácil e custa menos), número excessivo de bens tombados. Como a metodologia em operação não define um número máximo de pontos a ser alcançado pelos municípios, e sendo os recursos limitados, o número elevado de pontos só diminui o valor de cada ponto. Ao contrário, uma pontuação mais baseada na qualidade faria com que as melhores práticas fossem efetivamente recompensadas.

Somam-se a essas questões sobre as relações com os municípios as limitações técnico-financeiras municipais que levam a não efetivação de setores locais de gestão do patrimônio ou a sua descontinuidade ou ainda a não manutenção dos arquivos relativos ao patrimônio local dentro das próprias prefeituras. Outro agravante é a baixa formação administrativa dos governantes e o seu desconhecimento quanto a suas responsabilidades, especialmente no momento de transferências de administração municipal, em que muitos não têm consciência da improbidade administrativa que podem representar as omissões quanto ao trato adequado do patrimônio cultural.

Apesar das disfunções observadas, o saldo da experiência parece positivo, em especial por se constituir numa estratégia de indução bem delineada e continuada de estímulo a políticas municipais de conscientização, valorização e cuidado com o patrimônio. A literatura teórica e empírica sobre o tema assinala que a promoção de políticas públicas descentralizadas em um contexto federativo depende da existência de uma estratégia indu-

tora por parte da União ou do governo do estado, da eficiência de uma coordenação intergovernamental e do grau de adesão dos governos subnacionais à iniciativa descentralizadora (ARRETCHE, 2004, 1996; ABRÚCIO, 2006). O modelo proposto pelo estado de Minas Gerais para estimular as políticas municipais de proteção ao patrimônio cultural, como visto, responde a essas condições, por meio da adoção de uma estratégia de indução que abrange o repasse de recursos aos municípios e a coordenação do processo, assumida pelo órgão gestor do patrimônio no estado, o Iepha, por meio das suas deliberações normativas. Como resultado, os municípios responderam favoravelmente, ampliando sua adesão ao longo da implementação da política.

Notas:

1 Nas transferências de ICMS, estão implícitos os 10% do IPI, que, de acordo com a lei, são distribuídos pelos mesmos critérios da Lei Robin Hood. Além disso, estão deduzidos os 15% do Fundef e o montante do Pasep.

2 Os critérios de pontuação dos municípios e a sua valoração – categorias de tombamento e ações de política de patrimônio cultural –, conforme apresentado pelo Anexo III da Lei 13.803, de 2000.

3 Como explicado anteriormente, o VAF respondia antes da Lei Robin Hood por quase 95% do repasse do ICMS, sendo, portanto, um critério extremamente concentrador do recurso nos municípios mais dinâmicos do ponto de vista econômico.

4 É preciso ressaltar que já haviam ocorrido tombamentos de edificações de arquitetura moderna, como a Igreja São Francisco de Assis, na Pampulha, em Belo Horizonte, em 1947, e a sede do MEC, no Rio de Janeiro, em 1948. Em 1967, foi tombada a Catedral de Brasília.

5 A concepção de patrimônio histórico no País, na época, passou a ser influenciada pela noção de "referência cultural", oriunda da experiência do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), dirigido por Aluísio Magalhães, entre 1975 e 1979, e das orientações centrais do Programa de Reconstrução de Cidades Históricas (PCH).

Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-125.

ARIMATÉIA, K. O ICMS Cultural como estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 165-201, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996.

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

CASTRIOTA, L. **Patrimônio Cultural**: conceitos, políticas e instrumentos. São Paulo: Anablume, Belo Horizonte: Ieds, 2009.

CHUVA, Márcia. **Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil**. Revista do Patrimônio, n. 34, 2012, p. 147-166.

FONSECA, M. C. L. **Referências Culturais:** base para novas políticas de patrimônio. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. São Paulo, n. 2, p. 111-120, fev. 2001.

FONSECA, Márcia Cecília Londres Fonseca. **O patrimônio em processo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Minc, Sphan, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A descentralização das ações na área do patrimônio cultural**: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros, Belo Horizonte, 2008. 92 p. (mimeo).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estudo preliminar visando à inclusão do critério patrimônio cultural na lei de distribuição do ICMS aos municípios do Estado da Bahia.** Produto 2 – Relatório Descritivo. Belo Horizonte, 2013. 145 p. (mimeo)

Iepha/MG. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais Relatório de Atividades 2007-2010. Belo Horizonte: Iepha/MG, 2010. 59p.

LEITE, C. **Contrausos da cidade:** Lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp; Aracaju, SE: Editora UFS, 2007.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**, 1989. Belo Horizonte: Líder, 2001.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 dez. 1995.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 dez. 2000.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 dez. 2000.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSERALD, Henri (Orgs.). **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 193-218.

SALES Álvaro A. M.; MORAES Fernanda B. **Política(s) de descentralização e redistribuição de recursos: o ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, maio 2011, Rio de Janeiro, Brasil.

SANT'ANNA, M.. **Critérios de intervenção em sítios urbanos históricos**: uma análise crítica. s. d. Disponível em: <www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/marcia.htm>. Acesso em: 1º jun. 2010.

STARLING, Mônica Barros de Lima. **Política de Patrimônio Cultural** – É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, 2011.

Entrevistas com gestores e técnicos do Iepha:

ASKAR, Jorge. Entrevista realizada em 27/8/2013
BONFIM, Luciana Paula. Entrevista realizada 3/9/2013
DEOTTI, Alessandra. Entrevista realizada em 6/9/2013
MACHADO, Marília. Entrevista realizada em 15/10/2013
QUIRINO, Adriana. Entrevista realizada em 4/9/2013
RANGEL, Carlos. Entrevista realizada em 23/8/2013
XAVIER, Andrea. Entrevista realizada em 30/8/2013

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014