O ICMS CULTURAL COMO ESTRATÉGIA DE INDUÇÃO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL

KARINE DE ARIMATÉIA[1]

Resumo: Este trabalho investiga o ICMS Cultural, política de indução criada pelo governo mineiro para a descentralização da proteção do patrimônio cultural. A análise apontou uma alta da adesão a esta política pelos municípios mineiros, que decorre, sobretudo, do sucesso do desenho de implementação proposto pelo estado. A despeito dos problemas apontados, o ICMS Cultural alterou o quadro da proteção do acervo mineiro, e indicou uma solução parcial para os problemas da descentralização apontados na literatura atual.

Palavra-chave: descentralização; ICMS cultural; patrimônio cultural.

Abstact: This work investigates the Cultural ICMS, an induction policy developed by the Minas Gerais government to decentralize the protection of its cultural heritage. The research demonstrates a high adherence to this policy by the counties throughout the state, which occurs above all, due to the successful implementation design developed by the state. Despite the problems that were recognized, the cultural

[1] Arquiteta e Urbanista pelas Faculdades Metodistas Integradas Izabela Hendrix, especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

ICMS has modified the protection of the cultural heritage in the state, and has indicated a partial solution to decentralization problems pointed out in the current literature.

Key-words: decentralization; cultural ICMS; cultural heritage.

Este artigo tem como objetivo discutir o ICMS Cultural, política de indução do governo estadual baseada em incentivos financeiros para a proteção do patrimônio cultural mineiro. Pretende-se levantar os efeitos da operação dessa política, ou, de outra forma, verificar se a política é eficaz em seu fim: a municipalização[2] da preservação dos bens culturais.

[2] O sentido do termo utilizado nesta investigação é a assunção de responsabilidade de gestão da proteção ao patrimônio cultural por parte do governo municipal. Vale destacar que a extensão e as modalidades de gestão variam, como será demonstrado.

Atualmente três quartos dos Municípios mineiros aderiram a essa política de iniciativa do governo estadual, que, em 2009, completou 14 anos de existência. Diante desse índice, tornou-se pertinente o levantamento da seguinte questão: quais são os fatores que influenciaram a adesão dos governos locais a uma política tão específica, de custos políticos tão baixos e de pouca visibilidade? O questionamento torna-se mais instigante se levarmos em conta as intensas desigualdades regionais do Estado mineiro, representado por Municípios que enfrentam problemas sociais graves, que demandam políticas de outra natureza. Para responder a essas e a outras questões, este texto aborda o tema de descentralização em políticas de proteção ao patrimônio cultural e discute, no caso do ICMS Cultural, se a sua implementação foi acompanhada por uma estratégia de indução eficientemente desenhada e se há regime de colaboração entre os entes fede-

rados, fatores decisivos para a formalização da descentralização em políticas públicas, segundo os estudos de Arretche (2004). Pretende-se, ao final, enfatizar como as mudanças nos critérios de alocação de recursos definidos pelo Estado alteram o quadro e o perfil das políticas de proteção do patrimônio cultural mineiro.

A promulgação da lei estadual que estabelece os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido aos Municípios, conhecida como Lei Robin Hood, deu início a um processo de municipalização de políticas públicas de diversas naturezas em Minas Gerais, entre as quais a proteção do patrimônio cultural, tornando-se uma conquista importante, que estimulou o compromisso dos Municípios com o patrimônio local.

O conceito de patrimônio histórico apontado na literatura atual reforça a importância de se criarem políticas de indução nessa área, de forma a descentralizar as ações de proteção dos bens culturais. A preservação do patrimônio cultural é um tema de fundamental importância para os entes federativos brasileiros, particularmente para o Estado de Minas Gerais, dada a notória importância dos seus bens culturais. O tema é recorrente na esfera pública estadual e demanda políticas coordenadas que garantam a efetiva proteção do acervo existente. O termo "patrimônio cultural", no início do século XX, remetia-se, no caso brasileiro, apenas aos monumentos arquitetônicos e aos conjuntos urbanos do período colonial. Com as posteriores discussões internacionais sobre o tema, que resultaram em documentos denominados Cartas Patrimoniais, os conceitos evoluíram e deram origem às tendências e às atuais políticas. A Carta de Veneza representou essa mudança e destacou, como sendo inseparáveis de qualquer monumento, o caráter histórico e o meio onde ele se encontra. Não são mais importantes apenas as

qualidades estéticas dos bens. A compreensão atual do termo envolve o cotidiano, a cultura de uma sociedade. Se levarmos em conta a heterogeneidade cultural de nosso país e a evolução do termo "patrimônio cultural", políticas descentralizadas nessa área tornam-se cada vez mais essenciais em contextos federativos.

Estados federativos e descentralização

Ao iniciar um estudo sobre os desafios de coordenação federativa no Brasil, Abrucio (2006) comenta que é recorrente na literatura sobre o tema associar descentralização com democracia, eficiência administrativa e inovação, o que dificulta a crítica sobre a trajetória da descentralização no Brasil. De forma seminal, Arretche (1996) abordou essa relação entre descentralização e eficiência. Abrucio, entretanto, ao problematizar a trajetória desse processo político, nos fornece conceitos e evoluções relativos aos temas, propiciando, para este texto, uma melhor compreensão dos assuntos tratados.

Abrucio define descentralização "como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado Nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que adquirem autonomia: a) para escolher seus governantes; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira". O autor ressalta que esse mesmo termo designa outros três fenômenos, que não devem ser comparados ao sentido restrito do termo, a saber: desconcentração administrativa, horizontalização das estruturas organizacionais públicas e transferências de atribuições do Estado à iniciativa privada.

Com o objetivo de explicar a trajetória da descentralização em diversos países, Abrucio relaciona as principais

causas do início desse processo. Entre elas estão a crise do modelo centralizador de intervenção estatal, a nacionalização da democracia e outras relacionadas ao surgimento de novas realidades, tais como a urbanização acelerada, que tornou os problemas locais mais intensos para um maior número de pessoas, os conflitos étnicos e o discurso político descentralizador. O princípio de subsidiariedade "segundo o qual as políticas devem ser conduzidas, o máximo possível, pelas autoridades políticas mais próximas dos cidadãos" era constantemente debatido. Além desses fatores, a descentralização estava associada a um melhor desempenho governamental, com aumento da eficiência e efetividade, além de servir como um incentivo a novas soluções administrativas por parte dos governos locais, que estão mais próximos das demandas da população. O processo avançou em vários países, e não foi diferente no Brasil, a despeito de suas particularidades.

Segundo os argumentos do autor, o processo não tem qualidades intrínsecas e tampouco seus aspectos são unicamente positivos. Ao propor essas questões, Abrucio pretende mostrar, nesse contexto, que as formas de organização territorial do poder influem no processo de descentralização. Depois de conceituar e caracterizar melhor a forma federalista, Abrucio aborda um ponto importante, que será usado neste trabalho mais adiante, a manutenção da soberania compartilhada nessa forma de governo. As relações intergovernamentais são colocadas por ele como um fator essencial para manter o controle mútuo e a negociação entre os níveis de governo. Segundo os argumentos do autor, essas relações devem vir acompanhadas, de forma equilibrada, pela cooperação e competição. A cooperação é essencial para "auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas; para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes". Abrucio conclui, então, que a ausência de ações coordenadoras por parte da União ou dos Estados pode

piorar os resultados do processo descentralizador.

Ao relatar o processo histórico da descentralização no Brasil, Abrucio afirma que, no plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de potencializar a descentralização, iniciada pela redemocratização e impulsionada pela Constituição de 1988. A própria Constituição corrobora esse ponto, quando não deixa claras as competências das unidades estaduais e a forma de relacionamento com os outros governos, caracterizando assim um "vazio institucional" que induz à flexibilização desses governos. Em outras palavras, não houve no plano federal um incentivo à descentralização, que passou a depender da adesão dos outros níveis de governo, "Por isso, o jogo federativo depende hoje de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural numa federação democrática. Em suma, seu sucesso associa-se a processos de coordenação intergovernamental" (ABRUCIO, 2006, p.100).

Entretanto, Arretche (1996) argumenta que a descentralização não depende exclusivamente de um projeto do governo federal, mas que a inexistência de um programa nacional pode comprometer o alcance e implicar outros resultados não esperados, tais como a heterogeneidade na prestação dos serviços.

É nesse contexto que o ICMS Cultural se insere, a despeito da coordenação ter sido proporcionada pelo Estado de Minas Gerais, e não pela União, o que indica, do ponto de vista de uma política nacional, uma solução parcial.

Descentralização e as políticas de proteção ao patrimônio cultural

A trajetória da proteção do patrimônio cultural no Brasil demonstra que as políticas nesse campo foram iniciadas pelo governo federal, com a criação de leis, decretos e

princípios constitucionais que evoluíram com as discussões mundiais sobre o tema.

Pode-se observar que a Constituição de 1934, ao estabelecer que a responsabilidade da proteção do patrimônio do País é de competência da União, dos Estados e dos Municípios, dá início a um tímido processo de descentralização de políticas dessa natureza, apesar de o tema ainda não ser recorrente no debate acerca de políticas públicas. Entretanto, as ações para a proteção do patrimônio não passaram do nível federal até a década de 1970, quando foram criados órgãos estaduais de preservação, tal como o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Apesar dos debates e das ações pontuais anteriores, foi de fato a década de 1980 que marcou as reformas descentralizadoras em nosso país. Esse tema também foi debatido por Arretche (1996). De acordo com a perspectiva dele, "as várias associações positivas que foram estabelecidas pelo consenso dos anos 1980 não se sustentam nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente". A tentativa do autor foi de demonstrar que a descentralização e a eficiência de serviços públicos não são necessariamente vinculadas de forma automática. O bom êxito está relacionado a uma estratégia de indução para a descentralização das políticas e, alimentando um paradoxo, a um fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas. O tema, conforme já demonstrado, foi debatido posteriormente por Abrucio, que destacou que o sucesso da descentralização depende de coordenação intergovernamental. Arretche, entretanto, é quem efetivamente fornece a receita dessa coordenação.

Percebe-se, portanto, um consenso na literatura atual de que não é suficiente descentralizar. Segundo os argumentos já demonstrados, faz-se necessária uma coordenação do nível federal de governo na direção e implementação de

políticas públicas de qualquer natureza. Superar as desigualdades das políticas descentralizadas não deve ser uma atividade de responsabilidade dos governos municipais.

Ademais, conforme já destacado, a descentralização envolve barganhas federativas, significando que a assunção de novas responsabilidades por parte dos governos locais depende de incentivos à sua autonomia, inclusive para recusar tais responsabilidades.

Em relação às políticas de proteção do patrimônio cultural, as iniciativas de descentralização no Brasil foram claras, porém não vieram acompanhadas de incentivos que as induzissem, em face de outras áreas setoriais e condições prévias. O artigo 23 da Constituição de 1988 expressa que é de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos" e que lei complementar fixaria normas para a cooperação entre os entes federados. Lei que, até os dias atuais, não foi elaborada. A despeito disso, a criação do órgão de proteção em Minas Gerais (Iepha) em 1971, pela Lei n° 5.775, antecipou essa cooperação: "Art. 3º – o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG), órgão de **colaboração** com o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), terá por finalidade exercer a proteção, no território do Estado de Minas Gerais, aos bens móveis e imóveis" (grifo nosso).

Nota-se que, em relação a políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural, a descentralização não veio acompanhada por estratégias de indução, tampouco trouxe avanços, uma vez que não enfrentou a questão de coordenação discutida na literatura atual sobre as relações intergovernamentais, que causa efeitos nas políticas prestadas, tais como superposições de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços, dentre outros. Esses efeitos não são tão problemá-

ticos se levarmos em conta a natureza da política de preservação de bens culturais, contudo não cabe aqui discutir essa relação, visto que seria necessário entrar em discussões mais aprofundadas sobre políticas culturais, o que foge ao escopo deste texto. Entretanto, para essa área específica, a coordenação é necessária de forma a impedir que as provisões permaneçam apenas no campo federal, o que tem acontecido desde o início do século XX. Com a evolução do termo, conforme demonstrado anteriormente, a necessidade de se criarem políticas locais tornou-se clara e, para isso, estratégias coordenadas devem ser criadas pelos governos superiores.

As relações verticais na Federação brasileira são caracterizadas pela autonomia com interdependência. Desse modo, a autonomia fiscal e política dos governos subnacionais permite o desenvolvimento de uma agenda independente do governo federal. Foi essa autonomia que permitiu que o Estado de Minas Gerais desenvolvesse uma estratégia para a municipalização de políticas de proteção do patrimônio cultural, independentemente das ações do governo federal. Nesse contexto, o ICMS Cultural, mecanismo de indução criado pela Assembleia mineira, por meio da Lei Robin Hood – Lei n° 12.040, de 1995 –, torna-se uma ação pioneira no Brasil na descentralização de políticas de proteção, ao combinar a autonomia dos entes federados (Município e Estado) com a coordenação necessária para sua implementação no âmbito municipal.

Autonomia fiscal

Não é novidade na literatura que a Federação brasileira enfrentou sucessivos ciclos de descentralização e centralização fiscal. Segundo Arrecthe (2005), essa inconstância é explicada pelas variações de regime político.

Entretanto, a descentralização fiscal mais expressiva no Brasil teve como palco de luta os anos 1970 e foi validada pela Constituição de 1988[3]. É consenso entre alguns autores que ela veio em reação à centralização do regime militar.

[3] Cf. ARRETCHE (2005) sobre a evolução das disputas federativas no Brasil em torno da autoridade tributária e fiscal.

Adicionalmente, Affonso (1996) discorre que esse movimento integrou o processo de redemocratização que estava em pauta e foi iniciado de forma emergencial pelos governos subnacionais diante da crise econômica que assolava o País. Não é difícil concluir que foram eles os maiores beneficiários e que a União perdeu posição no decorrer do processo. Contudo, essa perda foi compensada posteriormente com a expansão dos recursos por meio de contribuição social e com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), extinta em meados de 2008.

A despeito de a Constituição não estabelecer claramente as competências, os governos subnacionais assumiram novas responsabilidades em função do maior número de recursos e da omissão por parte da União em conduzir algumas políticas tradicionais. Esse novo quadro levou à não adesão a algumas políticas consideradas de menor visibilidade pelos governos locais, tais como políticas de proteção ao patrimônio cultural. Sobre esse assunto, Arretche (2004) comenta a avaliação de outros autores de que a Constituição de 1988 descentralizou a receita, mas não os encargos.

Ademais, conforme já destacado, o federalismo supõe diversidade de orientações dos governos eleitos nos diferentes níveis. A coordenação das ações em direção a um resultado convergente no plano federal ou estadual presume o compartilhamento da agenda ou a oferta de incentivos com vistas a induzir as decisões alocativas. Nesse contexto, Almeida (2005) afirma que o federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais: "A forma como os recursos fiscais (...) são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo definem, em boa medida, as feições da Federação".

A Lei Robin Hood

A gestão do governo Eduardo Azeredo, no período de 1995 a 1999, significou alterações importantes no combate

às desigualdades regionais. O governo Azeredo inscreveu-se na história política por sua decisão de regulamentar, por meio da Lei Robin Hood, o inciso constitucional que determinou novos critérios para o repasse aos Municípios da parcela do ICMS que lhes é devida.

A Lei Robin Hood – Lei Estadual nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 –, modificada pelas Leis nºs12.428, de 27 de dezembro de 1996, e 13.803, de 27 de dezembro de 2000 e, finalmente, substituída pela Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, significou uma mudança importante nos critérios e mecanismos de alocação de recursos para Minas Gerais. A norma passou a definir os critérios para o repasse do ICMS no Estado, conforme determinou a Constituição Federal de 1988 em seu art. 158, IV.

Várias foram as tentativas para o reordenamento do marco legal relativo à distribuição da cota-parte do ICMS para os Municípios. Inácio (2001), ao analisar os efeitos redistributivos da Lei Robin Hood, discorre sobre essas tentativas e sobre o processo de aprovação da legislação. Até a promulgação da lei, o Valor Agregado Fiscal (VAF) era o critério preponderante de distribuição do imposto, a despeito da regulamentação de outros dois critérios compensatórios ao longo do processo. O primeiro destinou 6,1% da cota-parte aos Municípios mineradores, e o segundo foi destinado aos Municípios que tiveram seus distritos emancipados. Ambos foram criados de forma a compensar perdas de arrecadação. Ademais, alguns projetos foram apresentados ao Legislativo para a regulamentação da matéria, como os projetos de lei do deputado Ronaldo Vasconcellos e da deputada Maria Elvira (INÁCIO, 2001, p. 15). Por fim, Inácio (2001) conclui que "a ausência de regulamentação da matéria até 1995 foi resultado das coalizões de veto em presença, e não da falta de iniciativas do Legislativo na regulamentação da matéria".

Depois de vetar alguns projetos, o Executivo propõe ao Legislativo o Projeto de Lei nº 568/95, que foi aprovado em menos de dois meses com algumas alterações propostas por emendas interpostas pelas comissões. Desse modo, a Lei n° 12.040, de 1995, definiu os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS municipal para o período de 1996 a 2000. Em 27 de dezembro de 1996, o Legislativo alterou essa regulamentação ao aprovar a Lei n° 12.428. Em relação aos pesos não houve alteração, mas ocorreram mudanças nos critérios adotados, relacionadas por Inácio (2001) em três direções, a saber: temporalidade de incentivos, criação de índice especial para os 97 Municípios emancipados em 1995 e metodologia de cálculos dos índices.

De forma a estabelecer os novos pesos que ficaram regulamentados até 2000, a Assembleia mineira aprovou, em 27 de dezembro de 2000, a Lei n° 13.803, que revogou e substituiu a norma anterior. Os critérios foram mantidos e os pesos foram modificados, adquirindo uma certa constância, exceto para alguns casos, tais como o critério patrimônio cultural, que teve seu peso aumentado de 0,33% para 1% dos 25% devidos.

Finalmente, o Legislativo aprovou a Lei n° 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Nesse documento, alguns critérios foram acrescidos, tais como turismo e recursos hídricos; entretanto, o percentual do critério patrimônio cultural se manteve.

A lei ficou conhecida por Lei Robin Hood, pela possibilidade de se alcançar uma distribuição mais justa dos recursos devidos. Riani (1996) e Soares (1996), em estudos preliminares, avaliaram o potencial redistributivo da norma. Entretanto, verifica-se a necessidade de investigações mais consistentes sobre a lei, tendo em vista a variedade dos critérios existentes, suas variações ao longo do processo e o tempo percorrido desde a promulgação da primeira legislação.

A despeito dos problemas debatidos sobre a lei, como as questões operacionais e os pesos dos critérios, nota-se uma

alteração das preferências alocativas dos governos municipais, tendo em vista a compensação financeira como resultado.

Critério patrimônio cultural

Até a promulgação da Lei Robin Hood, Municípios que sequer discutiam em suas agendas políticas de proteção ao patrimônio cultural se viram compelidos a repensar e pesquisar sobre o tema em função do recurso disponível para esse fim.

O cálculo do valor repassado referente ao critério patrimônio cultural é baseado na estrutura da política desenvolvida segundo a metodologia estabelecida pelo Iepha/MG, publicada em um documento denominado Deliberação Normativa. A metodologia segue o que determina o anexo II da Lei n° 18.030, de 2000, que define a nota ou pontuação em função de atributos, a saber: tombamentos, educação patrimonial, inventário, fundo municipal de preservação do patrimônio cultural e política cultural local. Após a criação da política municipal, toda a documentação desenvolvida é protocolada no Iepha/MG e submetida a avaliação. Depois desses procedimentos, o Município recebe uma pontuação relacionada com os trabalhos desenvolvidos, o que vai definir o valor do repasse do recurso disponível.

O valor referente ao fator desse critério é calculado com base no Índice do Patrimônio Cultural (PPC), índice anual que é dado pela relação percentual entre o somatório das notas do Município e o somatório das notas do conjunto de Municípios. Esse cálculo é realizado pela Fundação João Pinheiro, após publicação da pontuação definitiva pelo Iepha/MG, a despeito de a lei atribuir ao Instituto a responsabilidade do cálculo do índice. A existência de uma pontuação provisória surgiu da necessidade de se 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 ou por

meio de reuniões entre o setor municipal responsável pelo desenvolvimento da política e a equipe do Iepha.

A data limite do protocolo, definida pela última deliberação[4] publicada, é o dia 15 de janeiro de cada ano. Desse modo, as documentações são corrigidas e o índice é calculado e publicado para que, em janeiro do ano subsequente, os Municípios sejam beneficiados com o recurso referente a esse critério. Para a continuidade do repasse do recurso, a deliberação exige o protocolo anual dos trabalhos, de forma a demonstrar que as atividades não são interrompidas. Essa continuidade muitas vezes é questionada, assunto que será discutido mais adiante.

[4] Deliberação do Conselho Curador do Iepha/MG, 2009.

Outro problema apontado e já destacado é a não obrigatoriedade de aplicação dos recursos recebidos na proteção do patrimônio cultural. A escolha de não vincular a receita pode indicar um incentivo à política, uma vez que receitas vinculadas podem ser menos atrativas, gerando menos autonomia da administração. Entretanto, a não obrigatoriedade de comprovar tais investimentos pode comprometer a eficácia da política.

Em suma, a despeito da ausência de atribuições na Constituição em relação a essa área de política, a descentralização desencadeia, no caso de Minas Gerais, um importante programa de proteção do patrimônio cultural, independentemente da agenda do governo federal. Foi o nível estadual que criou e formulou a estratégia para induzir as políticas municipais nessa área. Ressalta-se que, até a criação do ICMS, os recursos para preservação do patrimônio cultural eram provenientes das receitas federais e estaduais e destinados à restauração de bens tombados em âmbito estadual ou federal existentes nos Municípios mineiros. Criaram-se, desse modo, as condições para a implantação de programa de âmbito estadual, de forma a proteger os bens culturais no território mineiro. Entretanto, resta examinar outros aspectos do tema: a Lei Robin Hood induziu a implementação de

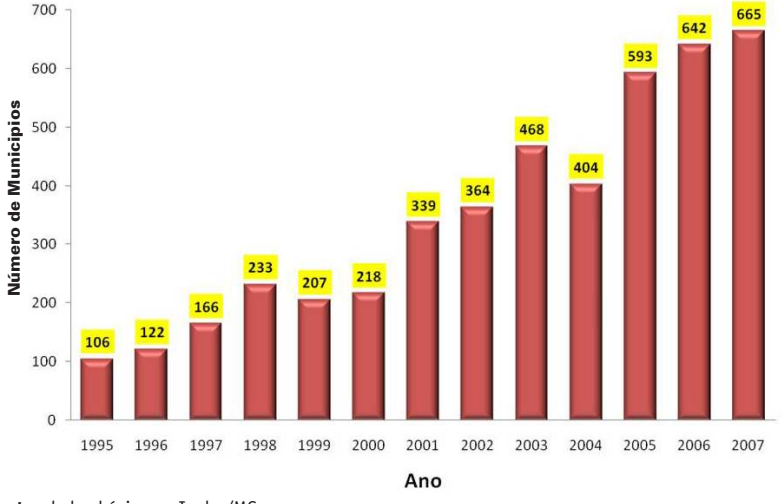
políticas de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais? Quais fatores influenciaram na adesão dessa política pelos governos locais? Qual é a natureza das relações entre o Estado e os Municípios nessa política de indução? Quais os efeitos do programa na questão da preservação do patrimônio cultural mineiro?

A adesão

Para a análise da adesão dos Municípios mineiros ao ICMS Cultural, deve-se recuperar o argumento de que, em contextos federativos, a promoção de políticas descentralizadas depende do grau de adesão dos governos subnacionais à iniciativa descentralizadora.

Analisemos o gráfico seguinte, que demonstra o histórico da adesão dos Municípios ao critério abordado ao longo da existência da Lei Robin Hood:

Gráfico 1: Evolução da adesão dos Municípios ao ICMS Cultural – 1995 a 2007



Fonte: dados básicos – Iepha/MG
Elaboração própria

Sobre o primeiro ano, ressalta-se um ponto importante: a lei foi publicada no final de 1995, não havendo tempo hábil para a elaboração da regulamentação das normas para a adesão dos Municípios. Desse modo, a pontuação referente a 1995 foi atribuída automaticamente aos Municípios que possuíam em seus territórios bens tombados nos âmbitos federal e estadual, visto que a Lei Robin Hood assegurava aquele critério. Essa atribuição automática impossibilita a utilização do termo "adesão" para aquele ano. Nos anos seguintes, em que a regulamentação foi estabelecida, a baixa adesão inicial pode ser atribuída à falta de conhecimento do tema por parte da administração municipal. Conforme será demonstrado no decorrer do texto, as exigências das primeiras regulamentações eram baixas e aumentaram no decorrer do processo, mas não impediram o crescimento da adesão.

Para se ampliar a discussão, outros dados podem ser analisados. Conforme demonstrado, a inexistência de uma regulamentação das normas para a adesão em 1995 beneficiou 106 Municípios que tinham em seus territórios bens tombados pela União ou pelo Estado. A distribuição desses Municípios por região é viável para fundamentar algumas conclusões.

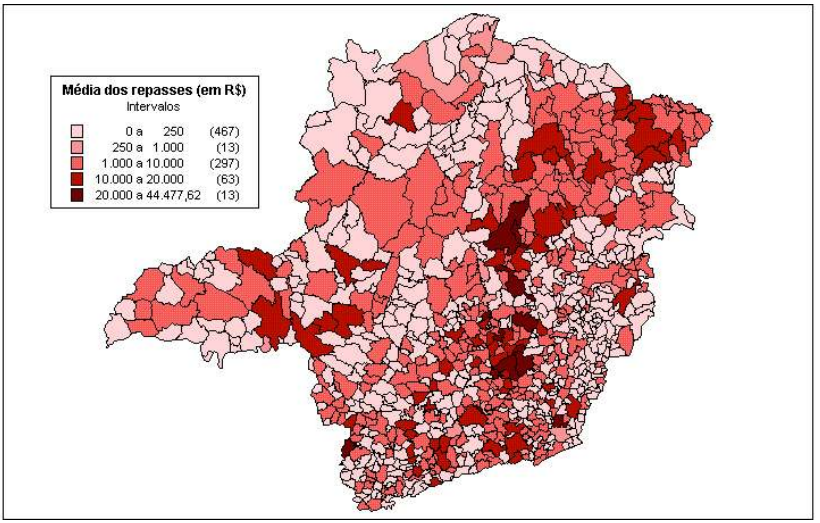
Os dados demonstram que os maiores beneficiários foram os Municípios das regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri, por concentrarem o maior número de bens tombados nos âmbitos federal e estadual.

Analisemos agora os dados disponíveis sobre a distribuição dos repasses. Para a análise desses dados, é importante relembrar que o ano de repasse é imediatamente posterior ao ano de adesão. Desse modo, os Municípios que foram beneficiados em 1995 somente receberam o recurso a partir de 1996, e assim por diante.

As figuras, abrangendo os repasses referentes ao critério patrimônio cultural, permitem visualizar o cresci-

mento da adesão e dos recursos recebidos em regiões antes pouco beneficiadas, tais como a Região Sul e a Região Alto Paranaíba.

Gráfico 2: Participação percentual dos 106 Municípios por região na distribuição do ICMS Cultural – 1995

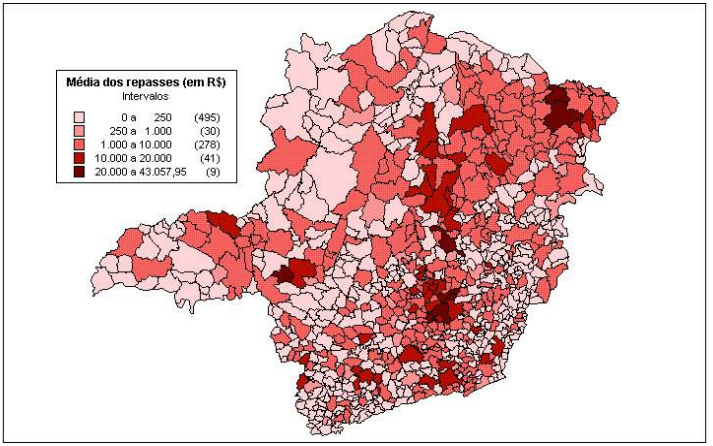


Fonte: dados básicos – Iepha/MG
Elaboração própria

A partir de 1996, quando a regulamentação para a adesão foi definida, os Municípios que se beneficiaram em 1995 continuaram recebendo o recurso, uma vez que a existência de tombamentos federais e estaduais continuou fazendo parte dos critérios de distribuição, apesar das tentativas de vincular esse critério às normas para a adesão, conforme será demonstrado mais adiante.

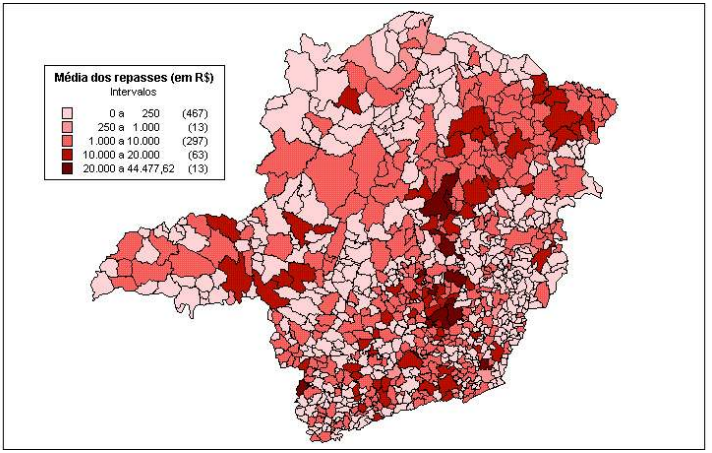
A última figura mostra que, mesmo com as normas para a adesão regulamentadas, os maiores beneficiários dos recursos continuaram concentrados nas regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri. Esse resultado é explicado pelo foco em tombamento, nas normas desenvolvidas para adesão.

Figura 1: Mapa de distribuição dos repasses – critério patrimônio cultural
1º semestre de 2003 (referente à adesão de 2002)



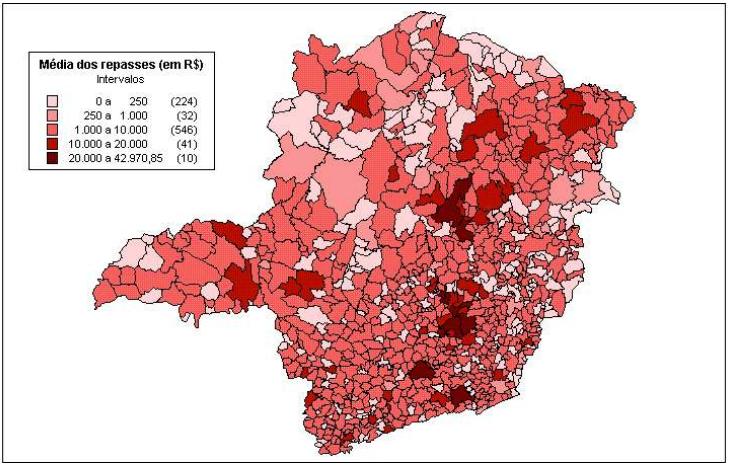
Fonte: Fundação João Pinheiro

Figura 2: Mapa de distribuição dos repasses – critério patrimônio cultural
1º semestre de 2005 (referente à adesão de 2004)



Fonte: Fundação João Pinheiro

Figura 3: Mapa de distribuição dos repasses – critério patrimônio cultural
1º semestre de 2007 (referente à adesão de 2006)



Fonte: Fundação João Pinheiro

A despeito da concentração dos recursos em algumas regiões, os dados apontam que, a partir de 1996 em diante, políticas municipais de proteção ao patrimônio cultural mineiro passaram a fazer parte das agendas dos governos municipais. A tabela a seguir corrobora essa conclusão ao demonstrar que as adesões por região não são tão contrastantes. Em 2007, cerca de três quartos dos Municípios mineiros aderiram ao programa, número expressivo e suficiente para comprovar o sucesso da municipalização da política.

Como explicar essa alta taxa de adesão? Ao debater a descentralização das políticas sociais nos anos 1990, Arretche (1999) apresenta alguns determinantes que influenciaram a adesão ou não por parte de alguns Estados a políticas dessa natureza, cuja responsabilidade está sendo, paulatinamente, transferida pelo governo federal. Esses determinantes também podem ser usados para explicar o sucesso

da municipalização das políticas de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais.

Tabela 1: Adesão dos Municípios ao ICMS Cultural/dados por região – 2007

REGIÃO	ADESÃO (%)
Norte	61,79
Noroeste	63,15
Centro-Oeste	70,17
Rio Doce	70,58
Sul	79,87
Mata	80,41
Central	86,07
Alto Paranaíba	80,64
Triângulo	84,61
Jequitinhonha/Mucuri	93,93

Fonte: dados básicos – Iepha/MG
Elaboração: Karine de Arimatéia

Para a autora, num país com a estrutura federativa como a do Brasil, que é marcada por desigualdades de naturezas diversas, alguns fatores como capacidade fiscal, administrativa e cultura cívica local influenciam o processo de descentralização, mas não são suficientes para determiná-lo. Já as estratégias de indução com configurações eficientes, propostas para outro nível de governo, podem "compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural e institucional" (ARRETCHE, 1999). As funções da gestão das políticas públicas pelos Estados e Municípios dotados de autonomia política e fiscal são assumidas por iniciativa própria, por adesão a algum programa ou por obrigação constitucional. No caso mineiro, a assunção se deu pela existência de um programa bem estruturado proposto pelo Estado e com a sua coordenação.

Entretanto, para Arretche, o sucesso ou o fracasso da adesão aos programas propostos pelos governos depende de alguns determinantes, como custos derivados na natureza da política (investimento para implementação e para custeio), legado das políticas prévias, incentivos à municipalização, benefícios políticos, exigências para adesão.

Tomemos por empréstimo alguns desses determinantes para analisar o caso do ICMS Cultural. Para aderir à política proposta pelo Estado, é necessário um investimento financeiro considerado relativamente baixo, se levarmos em conta os recursos recebidos. Em função das altas exigências para a adesão relativas aos procedimentos exigidos para a habilitação do Município como beneficiário, o que determina uma elevada capacidade técnica, a maioria dos Municípios tem contratado empresas especializadas em patrimônio cultural para implementar a política. Empresas que prestam esse tipo de serviço proliferaram desde a promulgação da lei[5], e a concorrência acirrada tem resultado em preços de consultoria cada vez mais baixos. Desse modo, o problema da alta exigência é facilmente contornado com um investimento inicial baixo, que não chega, normalmente, a 10% do recurso que o Município irá receber, segundo consulta em contratos dessa natureza em alguns Municípios. Nota-se, então, que há incentivos envolvidos, que não são baixos, ao levarmos em conta a receita de muitos Municípios mineiros. Em relação ao custeio da política, o Estado determina a criação de um setor na administração municipal composto de, no mínimo, dois funcionários para a condução da política. Ora, se não há exigência de uma secretaria de cultura, o que acarretaria mais custos (e a maioria dos Municípios não tem, conforme dados do IBGE), esses dois funcionários são, normalmente, emprestados de uma secretaria já existente.

[5] Um dos documentos para o protocolo no Iepha relata a existência ou não de consultoria no desenvolvimento da política e, em caso afirmativo, o nome da empresa ou do consultor é apresentado, gerando dados para um levantamento das empresas existentes.

Em relação aos benefícios políticos, eles são questionáveis para o caso em questão. Implementar uma política de

proteção municipal pode ser impopular em função da sua natureza, que envolve mecanismos de proteção, tais como tombamentos e inventários. Para a realização de inventários de bens particulares (por exemplo, bens imóveis), é necessário entrar em contato com a edificação ou, de outra forma, entrar no imóvel do proprietário, o que configura um assunto delicado. Já o tombamento é resultado de um procedimento administrativo, que, se concluído, restringe a propriedade do bem. Esses são mecanismos extremamente complicados ao levarmos em conta o pouco conhecimento do assunto por parte da população envolvida e a falta de zelo com o tema por parte da administração pública. Apesar do cuidado em se tombar bens públicos num primeiro momento de implementação da política, tombamentos de bens particulares são inevitáveis em alguns casos em que os valores culturais associados ao bem são considerados altos. Em função desses problemas, o Estado passou a exigir atividades de educação patrimonial na configuração do programa, que têm sido consideravelmente bem utilizadas, podendo, inclusive, em um futuro próximo, angariar benefícios políticos.

No que tange às políticas prévias, não há dados suficientes publicados que confirmem a existência de programas de preservação do patrimônio cultural antes da publicação da Lei Robin Hood. Entretanto, a análise de algumas leis orgânicas municipais, realizada para esta investigação, demonstrou a existência de ações pontuais, tais como tombamentos isolados de bens.

Em suma, o governo estadual instituiu um programa que oferece uma estrutura de incentivos favorável à adesão, o que se revela no amplo alcance da municipalização dessa política, conforme demonstra a tabela 1. Em conclusão à sua pesquisa, Arretche discorre que a "descentralização fiscal não é suficiente para que uma dada administração decida aplicar o acréscimo de receitas dela". Considerando as

múltiplas áreas de política, a decisão acerca de onde aplicar é resultado de um cálculo que a administração realiza "levando em conta a natureza da política, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente", variáveis da descentralização propostas pela autora.

Sobre a natureza das relações entre o Estado e os Municípios mineiros nessa política de indução, segunda questão a ser analisada, vale introduzir o comentário de Costa (2005), de que a municipalização aumenta as responsabilidades do governo estadual, que passa a ter encargos na coordenação das políticas de descentralização, implicando um maior aparato estrutural para tal coordenação. Para tanto, criou-se em Minas Gerais uma estrutura organizada inserida em uma instituição já existente (Iepha/MG), que induziu a proteção do patrimônio mineiro, resultando em um vasto registro de bens culturais. Sem dúvida, a configuração do sistema possibilitou a descoberta de riquíssimos acervos até então desconhecidos e a proteção jurídica de muitos bens culturais por meio do tombamento.

O Iepha/MG, fundação integrante do Sistema Operacional de Cultura, foi criado em 30 de setembro de 1971. Entre as suas atribuições, estão conservação e promoção do patrimônio cultural mineiro, desenvolvimento técnico-científico na área e ações de educação patrimonial. A Lei Robin Hood, ao introduzir o critério patrimônio cultural em sua redação, ampliou consideravelmente as atribuições da instituição. Cabe ao Iepha, por intermédio do seu Conselho Curador, desenvolver toda a metodologia da política em atendimento ao Anexo II dessa lei, promover assessoria e orientação aos Municípios para a implementação do programa, analisar toda a documentação protocolada e publicar as notas dos Municípios. Essas novas atribuições geraram

alterações significativas na instituição, que tendem a se intensificar com o sucesso da adesão.

Sobre os efeitos do programa em relação à proteção do patrimônio cultural mineiro, não cabe aqui levantar se a descentralização de políticas de proteção significou maior eficiência nas políticas adotadas, o que ampliaria a discussão. O que está em jogo é investigar a política de indução criada em Minas Gerais, o ICMS Cultural, e comentar os seus resultados na questão da preservação do patrimônio cultural mineiro.

Para tanto, é imprescindível comentar o desenho elaborado para a criação da política municipal por meio da Deliberação Normativa do Conselho Curador do Iepha/MG.

A Deliberação Normativa

A Lei Robin Hood estipula em seu art. 1° a forma de distribuição da parcela do ICMS devido aos Municípios com base em percentuais para cada critério definido. O Anexo II da lei, que trata apenas do critério patrimônio cultural, define os atributos, as suas características, as siglas e as notas relacionadas a cada atributo para efeito do critério. Para cada um dos atributos, há uma nota relacionada. Ressalta-se que, em relação aos tombamentos, as notas são relacionadas com a categoria e com o âmbito do tombamento (estadual, federal ou municipal).

O Conselho Curador do Iepha/MG tem a responsabilidade de elaborar o documento que irá estipular a metodologia para a adesão do Município à política, que deve abarcar todos os atributos estipulados na lei.

Conforme mencionado, a primeira Lei Robin Hood foi publicada em dezembro de 1995, impedindo a regulamentação das diretrizes para a implementação da política em tempo hábil, de forma a beneficiar os Municípios já em

1996. Desse modo, apenas os Municípios com bens tombados nos âmbitos federal e estadual foram favorecidos com o recurso.

O primeiro documento foi elaborado em 15 de fevereiro de 1996 e estipulou as diretrizes para o protocolo no mesmo ano, de forma a repassar o recurso, a partir de 1997, para os Municípios que aderissem ao programa naquele ano. Esse documento foi desenvolvido considerando, entre outros aspectos, "a prioridade de descentralização administrativa proposta pelo governo estadual e a consequente necessidade de municipalização da política de preservação dos bens culturais."[6] Essa resolução definiu como data limite para o protocolo dos trabalhos o dia 15 de abril de 1996.

[6] Resolução nº 1, de 1996 – Iepha/MG.

Em 18 de fevereiro de 1997, foi publicada uma nova resolução[7]. Esse documento é similar ao anterior e definiu metodologias diferenciadas para os protocolos em 15 de abril de 1997, 1998 e 1999.

[7] Resolução nº 1, de 1997 – Iepha/MG.

Em 13 de maio de 2000, foram publicadas as novas normas para a adesão. Essa data indica a ausência de uma metodologia específica para os protocolos de 15 de abril de 2000, que seguiram, dessa forma, as exigências para o ano de 1999. A análise desse documento apontou uma evolução considerável da estrutura metodológica exigida e indica um papel mais ostensivo do Estado na indução da política em relação às condições de elegibilidade por parte dos Municípios. Entretanto, os dados demonstram que essas novas regras não impediram o crescimento da adesão. Essa resolução é consideravelmente mais elaborada e debatida, principalmente porque reduziu o espaço da discricionariedade das burocracias. Quadros foram criados de forma a especificar e esclarecer a metodologia para cada atributo exigido. Ademais, formas de apresentação do trabalho foram estipuladas em um relatório. Para o atributo Política Cultural Local (PCL),

exigiu-se a criação de um departamento responsável pela condução da política e a presença de um arquiteto no quadro de funcionários para Municípios com menos de 20 mil habitantes. Este último ponto foi muito questionado pelos envolvidos com a política municipal, em função da escassez dessa categoria de profissional em Municípios pequenos[8]. Os debates provocaram a extinção do item na deliberação seguinte. O item inventário (quadro II) foi adicionado ao atributo tombamento, questão também reavaliada no documento seguinte, em função da falta de relação entre eles. Um dos itens também criticado, segundo entrevista com o diretor de promoção do Iepha/MG, Carlos Henrique Rangel, foi a exigência de comprovação de investimentos em bens e atividades culturais (quadro III) de, no mínimo, 80% da verba recebida, item também invalidado no documento seguinte. Os tombamentos federais e estaduais foram, a partir desse documento, vinculados aos requisitos exigidos para o atributo tombamento, dito de outra forma, a pontuação desses bens não era mais automática. O protocolo continuava sendo realizado diretamente no Iepha; no entanto, exigia-se um ofício para tal ato. Pela primeira vez, estipularam a data de publicação da pontuação ("a partir de agosto"). Essa informação também foi revogada dos documentos seguintes em função da sua ilegalidade, visto que a própria lei determinava o dia 30 de abril como data-limite para a divulgação dos dados.

[8] Fonte: entrevista com Carlos Henrique Rangel.

Em 11 de janeiro de 2002, publicou-se um novo documento[9]. Em função do crescimento da adesão dos Municípios, exige-se o protocolo por via postal com comprovante de recebimento. Criou-se um quadro a mais, o quadro V, que estipulou a forma de apresentação dos trabalhos de maneira mais detalhada. De uma forma geral, as exigências são semelhantes àquelas do documento de 2000, mas tornaram-se sem efeito os itens mais questionados, a saber, a exigência de um arquiteto do quadro de funcionários em Municípios com menos de 20 mil habitantes e a exigência de compro-

[9] Deliberação nº 1, de 2002 – Iepha/MG.

vação de aplicação de, no mínimo, 80% do recurso recebido em bens e atividades culturais. Outra consideração relevante diz respeito à possibilidade de correção dos documentos com erros após a publicação da pontuação, item revogado nos documentos posteriores. Essas alterações indicam uma diminuição das exigências, entretanto a alteração do item inventário, cuja execução torna-se mais complexa, oblitera as evidências anteriores.

As exigências para o protocolo em 15 de abril de 2003 foram publicadas em 11 de agosto de 2002[10], permitindo um tempo maior para a preparação dos documentos pelo Município. Pela primeira e única vez, num período de um ano, foram publicadas duas deliberações. A despeito disso, não foram avaliadas alterações substanciais. Para o protocolo de 2004, valeu a mesma deliberação.

[10] Deliberação nº 2, de 2002 – Iepha/MG.

Em relação ao protocolo de 2005, as exigências publicadas em 30 de junho de 2004[11] também garantiram um maior prazo de preparo. Esse documento marca uma considerável organização da metodologia do trabalho. Os quadros trocaram de nome, adquirindo uma certa lógica para a implementação da política, e foi excluído o quadro V, de forma a não confundir os Municípios, uma vez que esse quadro se referia apenas à forma de apresentação dos trabalhos. Em relação aos bens tombados nos âmbitos federal e estadual, revogou-se a exigência de apresentação do laudo técnico de conservação desses bens. Sobre as correções dos trabalhos, a deliberação, pela primeira vez, informou que os resultados seriam comunicados aos prefeitos via correio, com aviso de recebimento, e que o Município tinha a faculdade de questionar a pontuação num prazo de 30 dias.

[11] Deliberação nº 1, de 2004 – Iepha/MG.

A deliberação seguinte é datada de 17 de outubro de 2005. As principais alterações referem-se ao retorno da exigência de um relatório de estado de conservação dos bens tombados nos âmbitos federal e estadual, exigência invalida-

da posteriormente pela própria Procuradoria do Iepha/MG[12], que entendeu que ela não estava de acordo com a Lei n° 13.803, de 2000, alegando que a responsabilidade dos bens tombados pelo Estado ou pela União são de competência do Iepha/MG e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Ademais, o item educação patrimonial, que antes integrava o atributo tombamento, foi transferido para a PCL, exigindo-se maior rigor na sua comprovação.

Em relação à exigência de um setor responsável na administração municipal, alguns pontos podem ser discutidos. A deliberação estipula que esse setor seja representado por, no mínimo, dois membros. Não há a necessidade da existência de uma secretaria ou departamento[13]. A exigência refere-se a um setor, cuja comprovação pode ser feita por meio de uma declaração assinada pelo prefeito. Essa informalidade tem levado à utilização de membros de qualquer secretaria, evitando onerar a folha de pagamento do Município. A falta de uma secretaria específica para esse fim sugere uma falta de planejamento na área e uma descontinuidade dos trabalhos ao longo do ano.

Em 30 de junho de 2009, foi publicada a última deliberação em consequência da alteração da Lei Robin Hood em janeiro do mesmo ano. Criaram-se quadros em decorrência do acréscimo de atributos no Anexo II da lei, tais como Registro de Bens Imateriais e Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural. Esse novo documento estipulou as novas formas de criação da política a partir de 2010 e alterou a data do protocolo para 15 de janeiro. A análise dele merece ser realizada após a publicação da pontuação, que acontecerá até 20 de julho de 2010, conforme estipula o art. 13 da deliberação.

Entre as várias questões, duas merecem citação neste texto: por que tombamentos federais e estaduais são vinculados a políticas municipais por meio da Lei Robin Hood, que define, como um dos seus principais objetivos, a municipa-

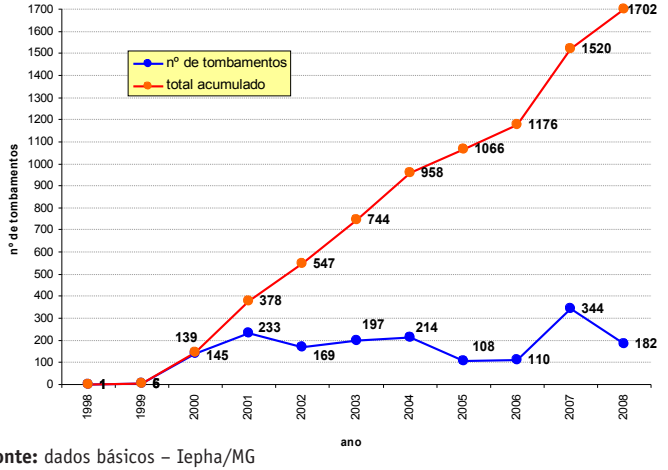
[12] Fonte: entrevista oral com Carlos Henrique Rangel.

[13] Conforme quadro I, item 2, da Deliberação Normativa de 2005: "O Município deve informar qual o setor responsável, em seu organograma, pela gestão da política municipal de proteção ao patrimônio cultural. Deve constar da informação o nome do setor, o nome e a formação profissional do responsável (chefe/gerente), o endereço e o telefone para contato e o e-mail do setor ou da prefeitura, se houver. Esse item deve corresponder ao declarado no Quadro IV – Relatório de Atividades de Setor de Patri-

lização das políticas de preservação dos bens culturais, conforme relatado nas deliberações? Por que há essa vinculação na lei, se o próprio Iepha revogou a exigência de apresentação de laudos técnicos sobre esses bens alegando que a responsabilidade sobre eles é de competência do Estado ou da União? Essas são questões paradoxais, ainda sem respostas precisas. A única forma de o Município obter índices mais elevados na pontuação é realizando tombamentos. Ademais, Municípios com bens tombados pelo Estado ou pela União obtêm pontuações mais altas. Portanto, as características desse atributo revelam que o ICMS Cultural é uma política com foco voltado para tombamentos, conforme a hipótese levantada. Esse foco vai contra o conceito atual de preservação do patrimônio cultural, que valoriza mecanismos como o inventário e a educação patrimonial, e tem ocasionado, no território mineiro, uma multiplicação de bens protegidos municipalmente, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

mônio Cultural da Prefeitura. Deve apresentar em anexo: o diploma e o registro profissional do responsável pelo setor (o setor tem que ter, no mínimo, um integrante além do responsável ou chefe)."

Gráfico 3: Número de tombamentos municipais por ano aprovados pelo Iepha/MG para efeito da Lei Robin Hood – 1998 a 1999



Fonte: dados básicos – Iepha/MG
Elaboração própria
Obs: foram excluídos os tombamentos aprovados "com ressalva".

A despeito do Iepha exigir, por meio de laudo técnico, a conservação dos bens e reservar-se ao direito de aferir em campo os dados relatados no laudo, não há dados que comprovem a efetiva proteção. Entretanto, o Ministério Público, por intermédio da Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de Minas Gerais, tem atuado com o objetivo de conferir a conservação dos bens tombados no território mineiro. A Coordenadoria, criada pela Resolução PGJ 78, de 2005, é um órgão especializado integrante da estrutura do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente do Patrimônio Histórico e Cultural e da Habitação e Urbanismo (Caoma). Segundo dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público, somente em 2008 foram realizados 369 procedimentos e 111 ações civis públicas em defesa do patrimônio cultural mineiro.

Finalmente, a última hipótese levantada em relação à configuração da política diz respeito à não obrigatoriedade de aplicar os recursos recebidos na proteção do patrimônio cultural. Conforme demonstrado, houve uma tentativa de vinculação na deliberação de 2000, que foi revogada nas deliberações subsequentes. A análise dos Relatórios de Investimentos de alguns Municípios que aderem à política demonstrou que a maioria dos investimentos realizados refere-se às festividades, e uma parcela mínima é investida nos bens tombados e inventariados, que representam, de fato, patrimônio protegido. Em entrevista com Carlos Henrique Rangel, que participa das reuniões com os setores responsáveis após a publicação da pontuação, ele apontou como uma das reclamações mais comuns, por parte dos funcionários envolvidos e de alguns conselheiros, a incapacidade de usar os recursos na proteção dos bens, visto que a verba referente ao critério vai diretamente para a conta do Município, juntamente com os outros repasses. Uma das soluções para esse ponto foi o acréscimo, na lei aprovada em janeiro de 2010,

do atributo relativo à criação de fundos municipais de patrimônio cultural, solução que permite vincular uma parcela desse recurso para a manutenção dos bens culturais. Falta, entretanto, realizar uma análise do resultado dessas modificações após a publicação da pontuação do último protocolo, que aconteceu em 15 de janeiro de 2010.

Vimos que as iniciativas de descentralização de políticas de proteção do patrimônio cultural no Brasil foram claras, mas não vieram acompanhadas de incentivos que as induzisse e nem enfrentaram a questão da coordenação necessária, de modo a evitar efeitos não esperados nas políticas prestadas. Para essa área de política, a coordenação é uma forma de impedir que as provisões permaneçam apenas no campo federal, o que tem acontecido desde o início do século XX.

Entretanto, no caso de Minas Gerais, a autonomia política e fiscal permitiu o desenvolvimento de uma estratégia para a descentralização de políticas dessa natureza, mudando o quadro da proteção do acervo mineiro. A Lei Robin Hood foi criada de forma a induzir políticas municipais de diversas naturezas por meio de incentivos financeiros, entre as quais políticas de proteção do patrimônio cultural (como o ICMS Cultural), alterando as preferências alocativas dos Municípios mineiros.

A análise do ICMS Cultural apontou essa alteração no quadro de políticas de preservação dos bens culturais mineiros. Antes da sua implementação, as ações de proteção aos bens culturais em Minas Gerais estavam voltadas exclusivamente para os bens tombados nos âmbitos estadual ou federal, por meio de financiamentos a obras de restauração ou conservação desses bens por parte desses governos, sem nenhuma vinculação a políticas planejadas mais abrangentes, que envolvessem mecanismos mais eficientes de preservação, discutidos nos debates atuais sobre o tema, tais como in-

ventários e atividades de educação patrimonial. Ademais, as ações municipais em prol da proteção restringiam-se a atos pontuais como tombamentos municipais via lei orgânica.

Os dados mostraram que, atualmente, três quartos dos Municípios mineiros aderiram à política. A alta adesão de uma política tão específica por Municípios marcados por graves problemas sociais foi demonstrada por alguns determinantes propostos por Arretche. O ICMS é uma política caracterizada por baixo custo de implementação e manutenção e vem acompanhada por incentivos financeiros. Em suma, o governo estadual instituiu um programa que oferece uma estrutura de incentivos favorável à adesão, o que se revela no amplo alcance da municipalização dessa política, conforme evidenciado.

A avaliação da política, como forma de levantar os seus efeitos, apontou três problemas em relação à sua configuração. Um deles diz respeito ao foco em tombamentos. A lei beneficia os Municípios que realizam mais tombamentos municipais e que têm em seus territórios tombamentos federais e estaduais, prejudicando o efeito redistributivo esperado.

Ademais, a alta capacidade técnica exigida pela metodologia para o desenvolvimento de alguns documentos tem impulsionado a contratação, por parte da administração pública, de empresas especializadas no ramo, que acabam assumindo uma função pública, o que gera um impacto no processo de institucionalização dessa área política.

Por fim, a não obrigatoriedade de aplicar a totalidade dos recursos recebidos na proteção do patrimônio cultural, somada à multiplicação de tombamentos como forma de gerar mais incentivos, tem impulsionado, cada vez mais, o abandono de bens que, por meio da proteção, foram considerados parte integrante do patrimônio municipal.

Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In*: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, v., p. 77-125.

AFFONSO, R. de B. A. Os Municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, nº 3, p. 3-10, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. *Recentralizando a Federação?* Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

Anais do Seminário Preservação: A Ética das Intervenções – realização Iepha/MG; apoio Fiemg, Fapemig. Belo Horizonte: Iepha, 1997.

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

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, nº 31, p.44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, nº 40, p.112-141, jun. 1999.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 24, p. 69-85, jun. 2005.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil:* promulgada em 16 de julho de 1934.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil:* promulgada em 5 de outubro de 1998. Brasília: Ministério da Educação, 1998.

BRASIL. *Decreto-Lei n° 25, de 30 de novembro de 1937*, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL. *Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933*, que declara Ouro Preto monumento nacional.

BRASIL. *Decreto n° 3.551, de 4 de agosto de 2000*, que institui o registro de bens culturais de natureza material.

CARSALADE, F. *Itinerário dos órgãos estaduais de preservação do patrimônio histórico:* o caso do Iepha-MG. *In*: Urbanização Brasileira – Redescobertas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003.

CARTAS PATRIMONIAIS. *Cadernos de Documentos nº 3*. Brasília: Minc/Iphan. 1995.

CASTRIOTA, L. *O Inventário do Patrimônio Urbano e Cultural de Belo Horizonte* – uma experiência metodológica. *In*: V Seminário de História da Cidade e Urbanismo. Campinas, 1998.

CASTRIOTA, L. *Memórias e Patrimônio Cultural:* inventários e políticas de preservação. *In*: V Seminário de História da Cidade e Urbanismo. Campinas, 1998.

CHOAY, F. *A Alegoria do Patrimônio* (tradução de Luciano Vieira Machado). São Paulo: Editora Unesp, 2001.

COSTA, B. L. D. *O que induzem os mecanismos de indução?* O Fundef, As Relações Intergovernamentais e o Ensino Fundamental. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FÉRES, L. R. A Evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural. *In: Cidade, Memória e Legislação:* A preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2002.

FERNANDES, E. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. *In*: *Políticas Urbanas e Legislação Urbanística e Ambiental*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

GUTIÉRREZ, R. Direito ao Patrimônio Construído. *In*: *O Direito à Memória. Patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura/DPH, 1992.

INÁCIO, M. *Efeitos da Lei Robin Hood sobre o perfil das transferências alocativas dos Municípios mineiros*. Montes Claros: Unimontes, 2001.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). *Cartas Patrimoniais*. Brasília: Iphan, 1995.

Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. *Diretrizes para a Proteção do Patrimônio Cultural de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Iepha/MG, 2001.

MINAS GERAIS. *Lei n° 5.775, de 30 de setembro de 1971*, que autoriza o Poder Executivo a instituir, sob forma de fundação, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha/MG), e dá outras providências.

MINAS GERAIS. *Lei n° 8.828, de 5 de junho de 1985*, que altera dispositivos da Lei n° 5.775, de 30 de setembro de 1971, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. *Lei n° 12.040, de 28 de dezembro de 1995*, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. *Lei n° 12.428, de 27 de dezembro de 1996*, que altera a Lei n° 12.040, de 28 de dezembro de 1995, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. *Lei n° 13.803, de 27 de dezembro de 1996*, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

MURTA, S. M., ALBANO, C. (orgs). *Interpretar o patrimônio:* um exercício do olhar. Território Brasilis. Belo Horizonte: UFMG, p. 9-73, 2002.

OLIVEIRA, I. C. E. de. *Estatuto da cidade:* para compreender. Rio de Janeiro: Iban/Duma, 2001.

RESENDE, F. da C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). *Dados*. Rio de janeiro v. 40, nº 3, p. 41-64, 1997.

RESENDE, F. Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios. jul. 1997. Mimeo.

RIANI, S. Impactos da Lei Robin Hood. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, nº 14, p 64-66, abr./jun. 1996.

SANTOS, C. N. F. dos. Preservar não é tombar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Revista Projeto*, nº 86. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1986.

SIMÃO, M. C. R. *Preservação do patrimônio cultural em cidades*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

SOARES, M. C. O impacto redistributivo da Lei Robin Hood. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, nº 16, p. 54-62, out./dez. 1996.

STARLING, M. B. de Lima; REIS, A. *A.* Apontamentos sobre o ICMS Cultural. *Cadernos do CEHC*. Série Cultura. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, nº 4, 2002.

Sites consultados:

http://www.mp.mg.gov.br/extranet/portal – Acesso em 7/7/2008.

http://www.fjp.mg.gov.br – Acesso em 15/7/2008.

http://www.iepha.mg.gov.br – Acesso em 15/7/2008.

RANGEL, C.H. Belo Horizonte, julho de 2008. Entrevista concedida a Karine de Arimatéia.