



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

POLÍTICA(S) DE DESCENTRALIZAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS: O ICMS
PATRIMÔNIO CULTURAL EM MINAS GERAIS

Álvaro Américo Moreira Sales (UFMG) - alvaromsales@gmail.com

Turismólogo e especialista em Gestão Cultural. Mestrando em Arquitetura e Urbanismo na UFMG e servidor municipal da Diretoria de Patrimônio Cultural da Fundação Municipal de Cultura

Fernanda Borges de Moraes (UFMG) - fernanda.borges.moraes@gmail.com

Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento e Projeto do Espaço Urbano.

Política(s) de Descentralização e Redistribuição de Recursos: o ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais

Resumo

A ampliação da autonomia municipal com a descentralização de recursos e responsabilidade, preconizada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, repercutiu nas políticas estaduais de diversas maneiras. Em Minas Gerais, o Estado buscou repassar parte dos recursos provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços aos municípios que comprovem ações em diversas áreas definidas em lei, dentre as quais, a preservação do patrimônio cultural. Este artigo apresenta uma reflexão sobre o alcance e limitações do critério ICMS Patrimônio Cultural, definido em lei, em termos da promoção de uma política estadual de descentralização de recursos em Minas Gerais. O objetivo foi compreender de que maneira essa descentralização ocorre e quais são os resultados desse instrumento no que tange a adesão de municípios, redistribuição de recursos e preservação do patrimônio cultural. Constatou-se o caráter descentralizador do desse instrumento e o estabelecimento de uma parceria entre os entes federativos, possibilitando ações efetivas da área do patrimônio cultural em âmbito municipal.

Palavras-chave: descentralização, patrimônio cultural, política pública

1. Introdução

Este artigo apresenta uma reflexão sobre o alcance e limitações do ICMS Patrimônio Cultural em termos da promoção de uma política estadual de descentralização de recursos em Minas Gerais. A ampliação da autonomia municipal com a descentralização de recursos e responsabilidade, tal como preconizado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988-CRFB/1988, reverberou nas políticas estaduais de diversas maneiras e, em Minas Gerais, o Estado buscou repassar parte dos recursos provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS aos municípios que comprovem ações em diversas áreas definidas em lei, dentre as quais, especial atenção foi dada à preservação de seu patrimônio cultural. O objetivo foi compreender de que maneira essa descentralização ocorre e quais são os resultados desse instrumento no que tange a adesão de municípios, redistribuição de recursos e preservação do patrimônio cultural. Para tal, foi feita uma compilação de dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro-FJP e pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico-IEPHA, além da realização de entrevistas junto ao Centro de Estudos de Políticas Públicas da FJP, no dia 26 de novembro de 2010, e com a Diretoria de Promoção do IEPHA, no dia 2 de dezembro de 2010. Por meio da organização desse material em quadros, gráficos e mapas, buscou-se compreender o processo de construção e consolidação do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais.

A descentralização, determinada pela CRFB/1988 nos artigos 158 e 159 (BRASIL, 1988), redefiniu competências tributárias e responsabilidades na provisão de alguns serviços públicos, dando “origem a um processo de reacomodação das bases federativas, que se manifesta na sua redistribuição dos recursos fiscais e das competências para a execução de políticas entre os três níveis de governo” (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999, p. 89). A trajetória da descentralização em diversos países ganhou maior impulso nas últimas décadas do século XX. No Brasil, o processo de redemocratização, desencadeado no final dos anos 1970, figurou como principal motor da descentralização, após três décadas de regime militar. Em âmbito geral, Abrucio (2006) relaciona as principais causas do desencadeamento desse processo, quais sejam: a crise do modelo centralizador de intervenção estatal; a nacionalização da democracia e o 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. Além disso, a descentralização está associada a um melhor desempenho governamental, com aumento da eficiência e efetividade, servindo como um incentivo a novas soluções administrativas por parte dos governos locais, que estão mais próximos das demandas da população.

Naturalmente, a descentralização de responsabilidades requer transferência de recursos. Se, por um lado a descentralização fiscal definida nos artigos 158 e 159 da CRFB/1988 permitiu o repasse de recursos para os entes subnacionais por meio do aumento de transferências automáticas, assim como ampliou o poder de taxação desses entes, por outro, há também um limite para a descentralização, já que o poderio dos governos subnacionais é inferior constitucionalmente ao do governo nacional (ABRUCIO, 2006).

Cabe ressaltar ainda que há processos em que a descentralização implica a adesão das esferas subnacionais, que pode se dar por iniciativa própria – tal como a adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo – ou por imposição constitucional, como na discussão em tela.

“[...] o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão de implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão o nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos numa escala em que a adesão seja atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e [...] dos atributos estruturais de Estados e municípios.” (ARRETCHE, 2000, p. 53)

A política de descentralização estabelecida pela CRFB/1988 veio desencadear políticas semelhantes em nível estadual. Em Minas Gerais, mais especificamente, o Decreto 32.771, de 4 julho de 1991, definiu que a parcela do ICMS seria distribuída aos municípios. De acordo com o artigo 2º, 94,39% seriam distribuídos a todos os municípios, na proporção do valor adicionado relativo às operações e prestações realizadas em seus territórios, e 5,61% segundo o disposto no artigo 8º da Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989. Entretanto, a maior parte dos repasses era destinada aos municípios mais desenvolvidos, que apresentavam uma atividade econômica mais intensa. Com isso, o repasse do ICMS acabava por ser pouco redistributivo, pois a maior parte dos recursos era destinada a poucos municípios.

Para tentar reduzir tal concentração, o Executivo propôs ao Legislativo o Projeto de Lei 568/95, que foi aprovado em menos de dois meses com algumas alterações propostas por emendas interpostas pelas comissões. Assim, em 28 de dezembro de 1995 foi promulgada a Lei 12.040, mais conhecida como Lei *Robin Hood*, na qual os municípios passaram a receber maior cota de recursos financeiros, tendo em vista:

- Desconcentrar o repasse da parcela do ICMS aos municípios;
- Transferir recursos para regiões menos favorecidas;
- Incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas definidas pela lei;

- Criar uma parceria entre estado e municípios, visando à melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Para alcançar esses objetivos, ficou estabelecido no artigo 1º da Lei 12.040 que o valor dos repasses aos municípios seria definido considerando os seguintes critérios: valor adicionado fiscal – VAF, área geográfica, população, população dos cinquenta municípios mais populosos, educação, área cultivada, patrimônio cultural, meio ambiente, gasto com saúde, receita própria, cota mínima, municípios mineradores e compensação financeira por desmembramento de distrito: aos municípios remanescentes de Mateus Leme e Mesquita, devido à emancipação de distritos. Como aponta Biondini et al (2010), a Lei 12.040 definiu-se como uma estratégia de indução delineada pelo governo com o objetivo de obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, e saúde, dentre outros. Buscou-se favorecer os municípios mais populosos e os mineradores, e, por meio da introdução do critério cota mínima, promoveu-se uma redistribuição do ICMS em favor de municípios mais pobres. Para se chegar ao valor final do repasse anual para cada município, a lei definiu peso para cada um dos critérios supracitados. Esses pesos variam em função da evolução dos exercícios, que se referem ao ano seguinte em relação ao ano que a documentação foi entregue. Para se determinar o valor a ser repassado para os municípios, cada critério é avaliado por um órgão determinado pela lei e assim chega-se a um índice referente a cada um. Por último, o valor do repasse é calculado levando em consideração o índice e o peso de cada critério e o valor total do ICMS arrecadado no ano anterior.

Entretanto, em 27 de dezembro de 2000, a Lei 12.040 foi substituída pela Lei 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Os critérios Área Geográfica, População, População dos 50 mais Populosos, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Receita Própria tiveram sua porcentagem aumentada. De acordo com Biondini et al (2010), houve uma valorização dos critérios com características sociais, como a educação, saúde, meio ambiente e patrimônio cultural, em detrimento das categorias relacionadas às atividades econômicas.

Por fim, em 2009, após longos debates promovidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em 2000, 2003 e 2007, foi aprovada e publicada em 12 de janeiro de 2009 a Lei nº 18.030, originária do projeto de Lei 23/2003, promovendo mudanças significativas na distribuição da cota do ICMS pertencentes aos municípios do Estado, tendo em vista a inclusão de mais sete critérios: Mata Seca, Turismo, Esportes, Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários, Recursos Hídricos, ICMS Solidário e Mínimo per Capita.

Nessa série de mudanças que ocorreu na Lei *Robin Hood* desde sua criação, foi se revelando clara a dimensão estratégica em termos de desencadear e fortalecer políticas

municipais em áreas prioritárias. Apesar do montante de recursos ainda ser bastante tímido, é importante ressaltar que há um esforço de efetivar o processo de desconcentração e o exercício da autonomia na prática da gestão municipal. Tal dimensão estratégica nos parece adequada e bastante promissora no sentido de realizar, sobretudo, os objetivos de: incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas definidas pela lei, destacando-se a valorização dos critérios com características sociais, como a educação, saúde, meio ambiente e patrimônio cultural, e posterior inclusão dos esportes, ICMS Solidário e Mínimo per Capita; e criar uma parceria entre estado e municípios, visando à melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

2. O critério Patrimônio Cultural: um breve histórico das mudanças ocorridas na legislação

O critério Patrimônio Cultural consta desde a primeira versão aprovada da Lei *Robin Hood* (Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995). Apesar de ter a nomenclatura original modificada – de Cultural para Patrimônio Cultural em 2009 – o objeto manteve o mesmo sentido ao longo dos anos: a preservação do patrimônio cultural nos municípios. Inicialmente, a lei definiu que o peso para o critério seria de 0,33% dos 25% do ICMS arrecadado e destinado aos municípios, sendo que, em 2000, por meio da Lei 13.803, o peso foi alterado para 1%, assim se mantendo na Lei 18.030 de 2009, em vigor.

A elaboração, implementação e avaliação dos critérios para o repasse de recursos do ICMS Patrimônio Cultural aos municípios foram definidas como atribuições do IEPHA. Assim, a Lei 12.040 de 1995 e as outras que foram promulgadas posteriormente ampliaram as atribuições da instituição, que se tornou responsável pela metodologia de pontuação adotada no cálculo dos índices de rateio do ICMS Patrimônio Cultural. Tal metodologia possibilitou identificar e quantificar a proporção de parcela do ICMS a ser distribuída, tornando-se referência de ação pública na área de patrimônio cultural para os municípios que dispõem de acervo indicado para preservação e que se habilitaram a executar ações na área.

No texto da Lei 12.040, em seu anexo III, foi publicada a tabela de pontuação que definiu como critérios a existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural-PCL e o tombamento dos bens culturais nas categorias Núcleos Históricos-NH, Conjuntos Paisagísticos-CP, Bens Imóveis-BI e Móveis-BM, tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal. De acordo com relato da Diretoria de Promoção do IEPHA, o anexo III da referida lei foi feito pelo então presidente do IEPHA, baseado na sua experiência na área de patrimônio cultural. O foco era o tombamento, principalmente nos âmbitos federal e estadual, o que dificultou o trabalho da instituição nas resoluções

normativas provenientes dessa lei, pois não havia espaço para novas proposições; tudo que não fosse tombamento deveria ser encaixado como PCL. Devido à experiências anteriores do IEPHA juntos aos municípios, no que tange a ações de sensibilização e capacitação na área do patrimônio cultural, a introdução do ICMS não foi difícil. “A gente já tinha um certo preparo, a gente já tinha o instrumento na mão. O governador da época, o Eduardo Azeredo, queria uma coisa completa para o ICMS, então o ICMS cultural era algo completo e que já estava praticamente disponível.”, relatou a Diretoria de Promoção.

O anexo III da Lei 13.803, de 27 de dezembro de 2000 não trouxe mudanças quanto aos critérios e suas pontuações, entretanto, a Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009, trouxe aportes significativos, quais sejam: pontuação variável para BM, dependendo da quantidade existente no município; Registro de Bens Imateriais-RI em âmbito federal, estadual e municipal, Educação Patrimonial-EP municipal; Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural-IPAC elaborado pelo município; e criação de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural-FU. Esse anexo, diferentemente daquele da Lei 12.040, resultou de proposta da Diretoria de Promoção do IEPHA, integrando Lei 18.030 com poucas modificações. De acordo com relato da Diretoria de Promoção do IEPHA, as sugestões de mudança partiram da experiência dos técnicos da instituição e sugestões dos municípios e de consultores que atuam na área. Tais mudanças permitiram ao IEPHA exigir ações mais efetivas de preservação do patrimônio cultural nos municípios, que devem inventariar, tomba, registrar, difundir e investir na conservação dos seus bens culturais.

Para a fixação dos requisitos exigidos dos municípios pela Lei *Robin Hood*, foram publicadas Resoluções e Deliberações Normativas pelo Conselho Curador do IEPHA, cujo objetivo foi orientar os municípios em relação ao que é definido por lei e se adequarem às mudanças ocorridas ao longo do tempo. Desde 1996 até 2009, foram aprovadas três resoluções e cinco deliberações normativas (QUAD.1), modificando os critérios de repasse, numa clara demonstração das intenções de que houvesse uma efetiva proteção e preservação do acervo cultural em Minas Gerais.

QUADRO 1 – Resoluções e Deliberações Normativas referentes à Lei *Robin Hood* (1996-2009)

Resoluções/Deliberações	Ano exercício
Resolução 01/96	1997
Resolução 01/97	1998 a 2001
Resolução 01/2000	2002
Deliberação 01/2002	2003
Deliberação 02/2002	2004 e 2005
Deliberação 01/2004	2006
Deliberação 01/2005	2004 a 2010
Deliberação 01/2009	2011

Fonte: IEPHA. Sistematização: Alvaro Sales

Como afirmam Biondini et al (2010), as deliberações normativas atuaram na orientação dos municípios com relação à implementação de ações de proteção do patrimônio cultural, que se ampliaram ao longo do tempo, na medida em que o IEPHA foi analisando os processos e, a partir dessas análises, introduzindo e valorizando novas ações e programas considerados relevantes. Trata-se, portanto, de uma política pública que vai se estendendo qualitativamente, à medida que os municípios proponentes passam a cumprir os requisitos mínimos para participarem do rateio dos recursos do ICMS disponibilizados para a área do patrimônio cultural.

A primeira delas foi a Resolução Normativa 01/96, de 15 de fevereiro de 1996, que definiu, pela primeira vez, o conteúdo da documentação que deveria ser encaminhada anualmente pelos municípios ao IEPHA. Essa resolução definiu, por meio da pontuação de uma estrutura básica da política cultural local, como deveria ser comprovada a existência de leis de proteção do patrimônio cultural e da equipe técnica especializada na estrutura da prefeitura. Os itens contemplados foram o PCL e os tombamentos em NH, CP, BI, e BM. Para cada item havia uma pontuação específica que era somada ao final. Além disso, os municípios pertencentes à bacia do Rio Jequitinhonha recebiam automaticamente dois pontos até o exercício de 2001, pois a Constituição de Minas Gerais protege essa bacia como patrimônio cultural, e, a partir do exercício de 2002, esses municípios passaram a receber cinco pontos.

Em 18 de fevereiro de 1997, a Resolução 01/96 foi modificada pela Resolução Normativa 01/97, que previa um aumento anual no nível de exigência em relação à documentação visando possibilitar que os diversos municípios, com realidades distintas, pudessem ter tempo para se adequarem sem que isso representasse perdas significativas nas primeiras pontuações e, permitindo assim que se estabelecesse uma igualdade de condições. Além disso, favoreceu os municípios que possuíam sítios arqueológicos fossem pontuados automaticamente como CP.

De acordo com IEPHA (2007), as duas primeiras resoluções cumpriram os objetivos propostos para o critério Patrimônio Cultural nos cinco primeiros anos de sua aplicação. Entretanto, as exigências feitas de maneira gradativa sobrecarregaram os municípios ingressantes, que tinham que cumprir todas as exigências dos anos anteriores em apenas um ano. Além disso, de acordo com a Diretoria de Promoção do IEPHA, o aumento gradativo dessas exigências não capacitou os municípios a apresentarem documentação melhor elaborada. Conforme avaliação dessa diretoria, o material enviado por esses municípios era incipiente e não se exigia dossiês de tombamento, por exemplo. Tal problema foi resolvido nos anos seguintes com a publicação de novas deliberações normativas e com cursos de sensibilização e capacitação oferecidos pelo IEPHA no interior de Minas Gerais.

Em 13 de maio de 2000, o Conselho Curador do IEPHA aprovou a Resolução Normativa 01/2000, que definiu os critérios para a pontuação nos exercícios posteriores ao ano de 2001, aprimorando desta forma o processo de avaliação ao criar mecanismos mais adequados à realidade dos municípios que preservam seu patrimônio cultural. Essa resolução favoreceu aqueles municípios mais atuantes e valorizou os investimentos e atuações na manutenção e proteção do patrimônio imaterial (manifestações culturais como folclore e festas tradicionais). Apesar dessa resolução apresentar uma série de avanços – como a exigência do investimento de, no mínimo, 80% do valor do repasse no patrimônio e da obrigatoriedade de estruturação das leis de proteção –, ela se mostrou bastante rígida em certos critérios, tais como a exigência da criação de um departamento de patrimônio com equipe técnica especializada, pois, ao mesmo tempo em que se buscou valorizar os municípios mais atuantes, relegou-se a segundo plano a heterogeneidade dos municípios mineiros (IEPHA, 2007), para os quais o cumprimento de certas exigências se tornaria uma tarefa muito complicada, por limitações financeiras ou técnicas.

Em janeiro de 2002, foi aprovada a Deliberação Normativa 01/2002, exigindo dos municípios a apresentação do plano de inventário. Assim, a quantidade de bens inventariados por exercício passou a ser determinado pelo próprio município, sendo que nos anos seguintes a pontuação seguiria o cumprimento das ações propostas no plano. Tal medida, de certa maneira, induziu o município a fazer um planejamento da sua política de atuação no patrimônio cultural, pois deveria encaminhar uma documentação ao IEPHA, que, se aprovada, deveria ser cumprida como planejada. Foi estabelecido ainda que os municípios deveriam informar qual era o setor da administração pública municipal responsável pela Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural e aqueles que não possuísem em seus quadros funcionais um arquiteto ou um historiador deveriam contratar consultores. Essa determinação fez com que a maioria dos municípios optasse pela contratação de consultorias e não no investimento na formação dos seus funcionários.

De acordo com IEPHA (2007), essa deliberação considerou a necessidade de integração dos diversos setores que trabalham no município e a diversidade socioeconômica, cultural e administrativa dos municípios mineiros, o que representou uma evolução em relação à Resolução Normativa 1/2000, possibilitando aos municípios corrigir possíveis falhas na documentação. A Deliberação Normativa 01/2002 aproximou o IEPHA dos municípios e permitiu a construção de uma parceria entre estado e municípios, com o órgão estadual se colocando à disposição do município e não é apenas atuando como um órgão fiscalizador.

Pouco mais de sete meses depois, em 27 de agosto de 2002, o Conselho Curador do IEPHA aprovou a Deliberação Normativa 02/2002, que trouxe pequenos, mas importantes, acréscimos à deliberação anterior: valorizou a política de educação patrimonial

que passou a ser, juntamente com a fiscalização em bens culturais, pré-requisito para a pontuação em ações de proteção e investimentos. Entretanto, somente após cinco anos da publicação da primeira resolução normativa, a educação patrimonial passou a ser valorizada, situação justificada pela Diretoria de Promoção do IEPHA, ao afirmar que o ICMS Patrimônio Cultural é um processo que está em constante evolução: “O mais interessante da visão do IEPHA é que a gente vai crescendo. As deliberações vão mudando ano a ano. A demanda por novas deliberações surge dos municípios, empresas de consultoria e do próprio IEPHA.”

Em 30 de junho de 2004, foi aprovada a Deliberação Normativa 01/2004, na qual as principais mudanças foram a exigência de instalação de alarmes e sistemas de prevenção de incêndios nos bens tombados no prazo de um ano; emissão, pelo IEPHA, de laudos de estado de conservação de bens tombados pelos municípios e a eliminação da exigência de técnicos especializados nos municípios. Em relação a essa última alteração, a Diretoria de Promoção do IEPHA afirmou que o objetivo de não exigir técnicos especializados era a promoção de um maior envolvimento da comunidade local no processo de proteção de seu próprio patrimônio cultural. Mas, na realidade, o que ocorreu foi a ampliação da atuação de consultores juntos aos municípios. Outro fator importante dessa deliberação normativa foi a exigência de laudos de conservação, pois vinculou-se o repasse do recurso à conservação do bem cultural. Algo que parece óbvio, já que não há política de patrimônio cultural sem bem cultural, mas que foi colocada em prática somente no exercício 2006.

Em 17 de outubro de 2005, o Conselho Curador do IEPHA aprovou a Deliberação Normativa 01/2005, cuja principal mudança em relação à deliberação anterior foi a redistribuição dos pontos da PCL nos seguintes critérios: existência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, setor da prefeitura responsável pelas atividades relativas ao Patrimônio Cultural e Educação Patrimonial. Dessa forma, a educação patrimonial foi valorizada e consolidada por meio de pontuação própria.

Por fim, em 30 de junho de 2009, foi aprovada a Deliberação Normativa 01/2009 pelo Conselho Curador do IEPHA, em consonância com a Lei nº 18.030 de 2009. Algumas mudanças ocorreram na pontuação e no conteúdo dos quadros. O município deveria destinar 50% do repasse do ICMS Patrimônio Cultural para projetos e ações ligados a bens culturais protegidos, que foram contemplados no programa de investimentos apresentado. Dessa forma, ampliou-se a atuação da política cultural no âmbito municipal, pois foram incluídos os equipamentos culturais – importantes da vida cultural dos munícipes – e instituído o fundo municipal de cultura, que garante que o investimento dos recursos provenientes do ICMS Patrimônio Cultural na área.

Percebe-se que as exigências do IEPHA, por meio da trajetória das resoluções e deliberações normativas (QUAD. 2), foram aumentando ao longo dos anos, de modo que

haja, ano a ano, uma maior adesão dos municípios mineiros ao objetivo de preservação do patrimônio local.

QUADRO 2 – Síntese da evolução das Resoluções e Deliberações Normativas referentes à Lei Robin Hood (1996-2009)

Resoluções / Deliberações Normativas	Quadros	Pontuação
01/96	Tombamentos PCL	Segundo o Anexo III da Lei 12.040 3 pontos
01/97	Tombamentos - Dossiês de Tombamento e inscrição no livro do Tombo. PCL - Lei de criação do Conselho, equipe técnica, legislação urbanística compatível e inventário.	Segundo o Anexo III da Lei 12.040 3 pontos
01/97 para o exercício 2000	Tombamentos - Além das exigências anteriores, laudos técnicos comprovando o estado de conservação dos bens. PCL - Além das exigências anteriores, comprovação da atuação da equipe técnica, do funcionamento do conselho e de investimentos em bens culturais.	Segundo o Anexo III da Lei 12.040 3 pontos
01/2000	Quadro I - Dossiês e Laudos (30%). Obs.: A pontuação nos quadros II e III dependia do atendimento às exigências desse quadro. Quadro II - Inventário: Mínimo de 20 fichas por exercício (10%). Quadro III - Ações de proteção e investimento: atuação do departamento de patrimônio (12%), investimento de, no mínimo, 80% do ICMS Patrimônio Cultural (10%), investimento em bens tombados ou inventariados (6%), investimento em atividades culturais (6%), atuação do conselho (8%), inscrição no livro do Tombo (4%), implementação de programas culturais (7%) e funcionamento do conselho (7%).	A pontuação estabelecida pelo Anexo III da Lei 12.040 é dividida segundo as porcentagens ao lado
	Quadro IV - Planejamento e Política Cultural (PCL): lei de patrimônio e capítulo sobre o assunto na lei orgânica municipal (10%), legislação de incentivos fiscais (10%), funcionamento do Conselho (40%) e criação de um Departamento de Cultura com equipe técnica (40%).	3 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado
01/2002	Quadro I - Dossiês e Laudos (30%). Obs.: A pontuação no quadro III dependia do atendimento às exigências desse quadro. Quadro III - Ações de proteção e investimento: atuação do setor de patrimônio (30%), investimento em bens móveis e imóveis (30%) e investimento e atividades culturais (10%). Quadro II - Inventário (40%): os municípios definem seu Plano de Inventário. Quadro IV - Planejamento e Política Cultural (PCL): legislação de proteção (5%), existência do Conselho (20%) e setor de Patrimônio com equipe técnica especializada (35%).	A pontuação estabelecida pelo Anexo III da Lei 13.803 é dividida segundo as porcentagens ao lado
	A única alteração foi a inclusão de vistorias técnicas em bens culturais e realização de atividades de educação patrimonial no Quadro III	3 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado
02/2002		-
01/2004	Alteração na ordem dos quadros: Quadro I – Existência de Planejamento e de Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – PCL, Quadro II – Inventários de Proteção ao Acervo Cultural – IPAC, O Quadro III – Dossiês de Tombamento e Laudos de Estado de Conservação e Quadro IV – Ações de Proteção e Investimentos.	-

Continua

Resoluções / Deliberações Normativas	Quadros	Pontuação
01/2005	Alteração na distribuição da pontuação do Quadro I – Existência de Planejamento e Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – PCL: existência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (0,40 ponto), setor da prefeitura responsável pelas atividades relativas ao Patrimônio Cultural (0,30 ponto) e Educação Patrimonial (0,80 ponto).	1,50 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado
01/2009	Quadro I – Existência de Planejamento e Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – PCL: existência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (2 pontos), setor da prefeitura responsável pelas atividades relativas ao Patrimônio Cultural (1 ponto) e participação em programas culturais (1 ponto).	4 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado
	Quadro V – Educação Patrimonial	2 pontos
	Quadro VI – Registro do Patrimônio Imaterial: dossiê de registro do imaterial (30%), relatório sobre o bem imaterial (70%)	Pontuação dividida segundo as porcentagens ao lado.
	Quadro VII – Existência de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural: lei de criação do fundo e decreto de regulamentação (0,50 ponto), gestão de recursos (2,50 pontos).	3 pontos divididos segundo as porcentagens ao lado

Fonte: Magalhães (2008) e Deliberação Normativa 01/2009

A autonomia fiscal e política dos governos subnacionais, característica da descentralização, vem possibilitando o desenvolvimento de uma agenda independente do governo federal. Nesse breve histórico, fica evidente que o processo de descentralização possibilitado pelo ICMS Patrimônio Cultural veio, por um lado, mitigar as dificuldades do IEPHA em garantir a conservação e valorização do patrimônio mineiro e, por outro, induzir as administrações municipais a identificar, conservar e valorizar os patrimônios materiais e imateriais locais.

3. A descentralização do patrimônio cultural em Minas Gerais

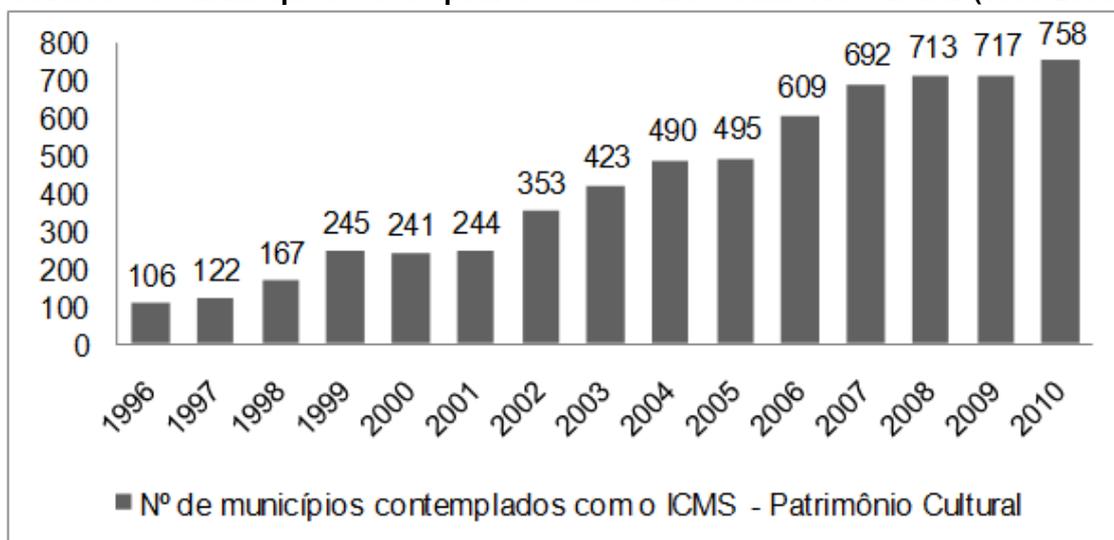
A municipalização das políticas de patrimônio cultural possibilitou descentralizar as responsabilidades sobre a valorização, conservação e preservação do patrimônio cultural, encargo, tendo em vista que era impossível para o IEPHA atuar incisivamente num universo de 853 municípios, considerando os recursos humanos e financeiros e a correspondente estrutura logística necessários. Por outro lado, couberam ao órgão os encargos da coordenação da política de descentralização, implicando a montagem do aparato mínimo para tal coordenação, fazendo com que fosse criada a atualmente denominada Diretoria de Promoção, que realiza a interlocução com municípios e divulga anualmente a pontuação de cada um desses.

Dessa maneira, o IEPHA foi convertendo seu papel de fiscalizador em parceiro no processo de preservação do patrimônio cultural junto aos municípios que aderiram aos

objetivos da Lei *Robin Hood*, por meio da concretização de políticas municipais, como a realização de inventários, tombamentos, registros e ações de educação patrimonial. As dificuldades de descentralização, contudo, ainda estão relacionadas ao estabelecimento de critérios para a transferência de recursos e responsabilidades para a esfera municipal. No entanto, o IEPHA parece ter conseguido, ao longo dos anos, contornar tais dificuldades por meio das resoluções e deliberações normativas que orientam e incentivam os municípios a concretizar ações na área do patrimônio cultural.

Novamente ressaltamos que, como afirma Arretche (2000), o sucesso de um programa de descentralização está diretamente ligado à adesão dos municípios. O gráfico 1 demonstra a participação ascendente dos municípios mineiros no critério patrimônio cultural e expressa o alto grau de adesão dos municípios mineiros.

GRÁFICO 1 – Municípios contemplados com o ICMS Patrimônio Cultural (1996-2010)



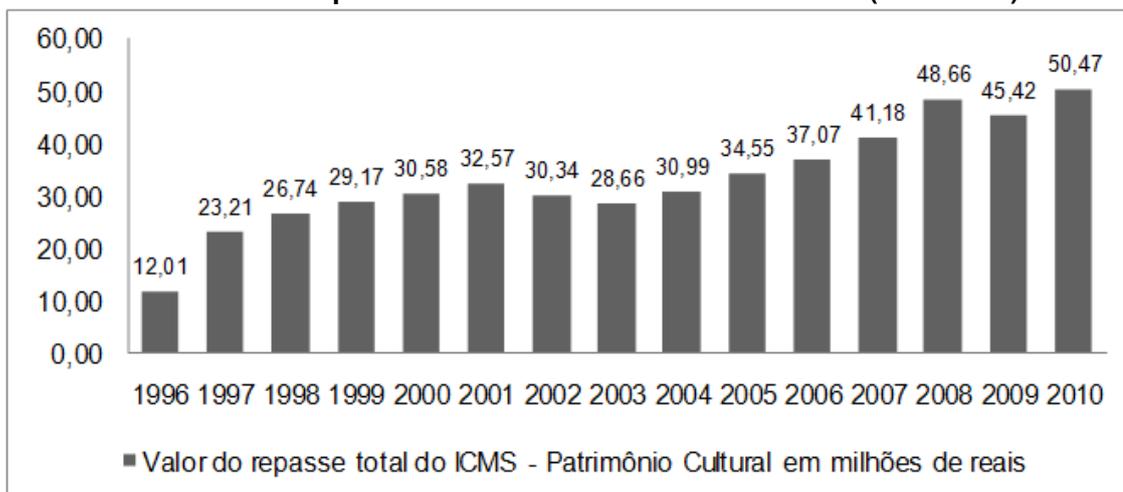
Fonte: IEPHA. Sistematização: Álvaro Sales

Em 1996, apenas 106 municípios foram contemplados com recursos, sendo que a maioria deles possuía bens tombados nas esferas federal e estadual e, por essa razão, foram pontuados automaticamente. De 1996 até 2010, houve um crescente e contínuo aumento do número de municípios contemplados; num total de 853 municípios em Minas Gerais, 758, ou 89 % deles, receberam recursos provenientes do ICMS Patrimônio Cultural. Alguns fatores contribuíram para tal, como, por exemplo, as mudanças ocorridas nos procedimentos de avaliação no período, a capacidade dos municípios em atenderem às demandas da população e o esforço de divulgação realizado pelo IEPHA, que percorreu os municípios ministrando palestras, cursos de sensibilização e capacitação dos agentes públicos locais. Dessa forma, os municípios se inteiraram dos requisitos exigidos nas deliberações normativas, o que, de certa forma, estimulou um maior aparelhamento da estrutura de gestão municipal para o atendimento das exigências.

Outro aspecto relacionado à crescente adesão dos municípios é o baixo investimento financeiro para se habilitar ao ICMS Patrimônio Cultural, se considerado o montante de recursos recebidos. Apesar da elevada capacidade técnica exigida para a adesão ao critério, o que, na maioria das vezes, exige a contratação de consultoria externas pelas prefeituras, a relação custo-benefício ainda é bastante positiva. De acordo com o relato da Diretoria de Promoção do IEPHA, calcula-se que o valor pago em consultorias não ultrapassa 10% do recurso que o município irá receber no ano seguinte, o que comprova o baixo custo de adesão.

Com relação aos recursos disponibilizados para o critério ICMS Patrimônio Cultural, houve um considerável aumento ao longo do período 1996-2010 (GRAF. 2) Partiu-se de R\$12,01milhões em 1996 para R\$ 50,47milhões em 2010, o que representa um aumento de 420%. A partir de 2000, devido à Lei 13.803, o critério Patrimônio Cultural tem sua participação aumentada para 1% (valor que foi mantido na Lei 18.030 de 2009), mas o aumento expressivo dos recursos disponibilizados está diretamente relacionado ao aumento da arrecadação de ICMS em Minas Gerais. Já as quedas percebidas nos anos de 2002, 2003 e 2008 foram consequência de quedas na arrecadação de ICMS no estado.

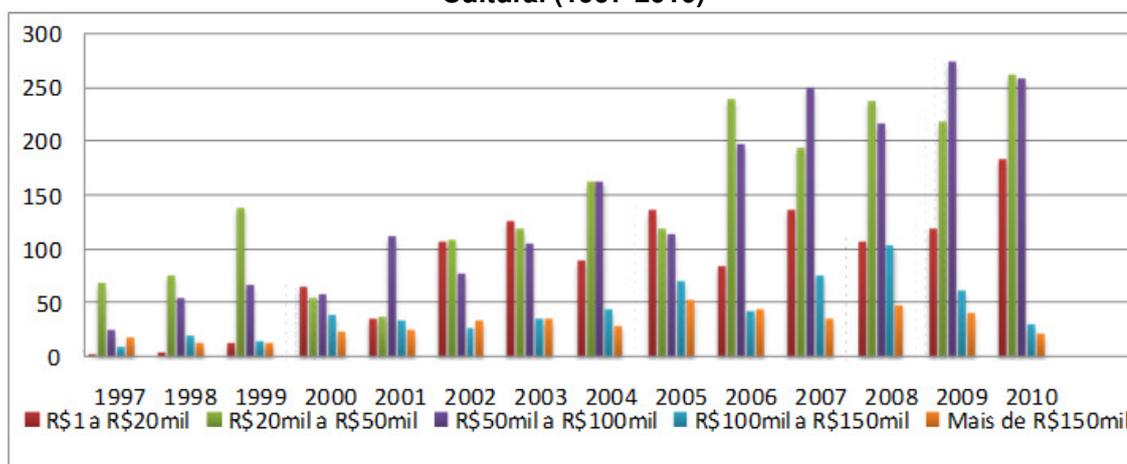
GRÁFICO 2– Repasse total do ICMS Patrimônio Cultural (1996-2010)



Fonte: FJP. Sistematização: Álvaro Sales

Se, a princípio, houve aumento dos recursos disponibilizados, também aumentou o número de municípios participantes, o que faria com que os valores recebidos por cada município tendesse a diminuir. No entanto, na análise dos valores recebidos por cada município, percebe-se que, de 1997 a 2010, o repasse anual tem sido cada vez maior. O gráfico 3 demonstra, por faixas de valor, quantos municípios receberam determinado recurso em cada ano.

GRÁFICO 3 – Distribuição de municípios por faixa de valor do ICMS Patrimônio Cultural (1997-2010)



Fonte: FJP. Sistematização: Álvaro Sales

De 1997 a 1999, em razão do foco (previsto na Lei 12.040 de 1995) em municípios detentores de bens tombados em âmbito estadual e municipal, a maior parte dos municípios contemplados recebia anualmente entre 20 e 50 mil reais: 56% em 1997, 46% em 1998 e 57% em 1999. Os municípios que possuíam esse tipo de tombamento recebiam o recurso automaticamente desde o início do ICMS Patrimônio Cultural. No entanto, com o incremento da PCL, nas resoluções normativas e campanhas de sensibilização e capacitação do IEPHA junto aos municípios, percebe-se, a partir de 2000, um aumento expressivo no número de municípios que receberam até 20 mil reais anuais – partiu-se de 1 em 1997 para 65 em 2000. São municípios que, em sua maioria, não possuem bens culturais tombados federal ou estadualmente, mas que começaram a implantar uma política de preservação do patrimônio cultural e realizar planos de inventário. Assim, mesmo que ainda não possuíssem tombamentos municipais, já pontuavam no PCL.

Percebe-se também, entre 2001 e 2010, um aumento do número de municípios que receberam repasses anuais entre 20 e 50 mil reais (de 37 para 263) e entre 50 e 100 mil reais (de 113 para 260). Trata-se de municípios que avançaram nos processos de preservação de seu patrimônio cultural e perceberam que, ao realizar ações nessa área, poderiam ter recursos garantidos do governo estadual. São municípios que tem uma política cultural implementada – com conselho municipal de cultura, leis que preservam o patrimônio cultural e agentes públicos atuantes –, possuem também bens já inventariados e tombados em âmbito municipal e realizam ações de educação patrimonial. É nessa faixa, entre 20 a 50 mil reais, que está localizada a maior parte dos municípios que aderiram ao ICMS Patrimônio Cultural.

A faixa que corresponde ao repasse anual entre 100 e 150 mil reais apresentou certo crescimento no período analisado: de 10 municípios em 1997 para 30 em 2010. Para

atingir essa pontuação, o município deve ter um considerável número de bens tombados, além de ser atuante na preservação de seu patrimônio cultural. Entretanto, apenas uma parte dos municípios de Minas Gerais tem condições de atingir essa faixa de valor, seja por questões histórico-culturais – aqueles com grande estoque de bens culturais – ou territoriais – se o município tem área maior tem maiores chances de ter um estoque patrimonial.

Por fim, o número de municípios que recebeu mais de 150 mil reais anuais aumentou numa proporção muito menor que as demais faixas de valor no período analisado (de 18 em 1997 para 21 em 2010). Este é um conjunto restrito de municípios, que apresenta considerável estoque patrimonial, bens tombados nos âmbitos federal, estadual e municipal e são bastante atuantes na preservação e em ações no campo do patrimônio cultural. Dessa forma, mesmo os municípios que almejam chegar a essa faixa de valor estarão impossibilitados pelas limitações de suas características patrimoniais. Tal fato que demonstra uma característica do ICMS Patrimônio Cultural, que foi apontada pela Diretoria de Promoção do IEPHA: os tombamentos federal e estadual ainda são muito importantes e responsáveis por grandes repasses adquiridos pelos municípios. Entretanto, analisado o conjunto do repasse de recursos, conclui-se que há, de fato, a descentralização e redistribuição, pois a adesão é alta e, ao somar o número de municípios por faixa de valor, percebe-se que os municípios com menor estoque patrimonial recebem um valor total proporcionalmente maior do que aqueles com maior estoque.

Na análise da distribuição espacial do critério ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, também por faixa de valor, percebe-se que a disseminação, em todo o estado, da adesão dos municípios foi expressiva. As figuras 1 e 2 evidenciam tal processo, nos períodos de 1997 a 2003 e de 2004 a 2010, respectivamente.

Nos anos 1997 e 1998 (FIG. 1) há uma predominância de municípios com bens de origem colonial, como, por exemplo, Ouro Preto e Mariana. Esses municípios possuem grande estoque patrimonial com bens tombados tanto em nível federal quanto no estadual. Por essa razão, saíram na frente quando a Lei *Robin Hood* foi instituída, pois, como dito anteriormente, bens culturais federais e estaduais são pontuados automaticamente. Há também uma concentração de municípios na Bacia do Rio Jequitinhonha, situada na porção nordeste do estado. Por figurar como patrimônio cultural na Constituição do Estado de Minas Gerais, os municípios integrantes também recebem pontuação automática. Entretanto, os recursos recebidos são menores do que os municípios de origem colonial, pois a pontuação é menor. Percebe-se também que, em 1997 e 1998, alguns municípios que não se enquadram nessas duas situações mencionadas, receberam recursos consideráveis – acima de 100 mil reais anuais –, provavelmente por apresentarem uma boa gestão de seu patrimônio cultural. Este é o caso, por exemplo, de Uberlândia, no Triângulo Mineiro e Montes Claros, no norte do estado. A partir de 1999, percebe-se que a adesão ao

FIGURA 1 – Evolução do ICMS Patrimônio Cultural por faixa de valor (1997-2003)

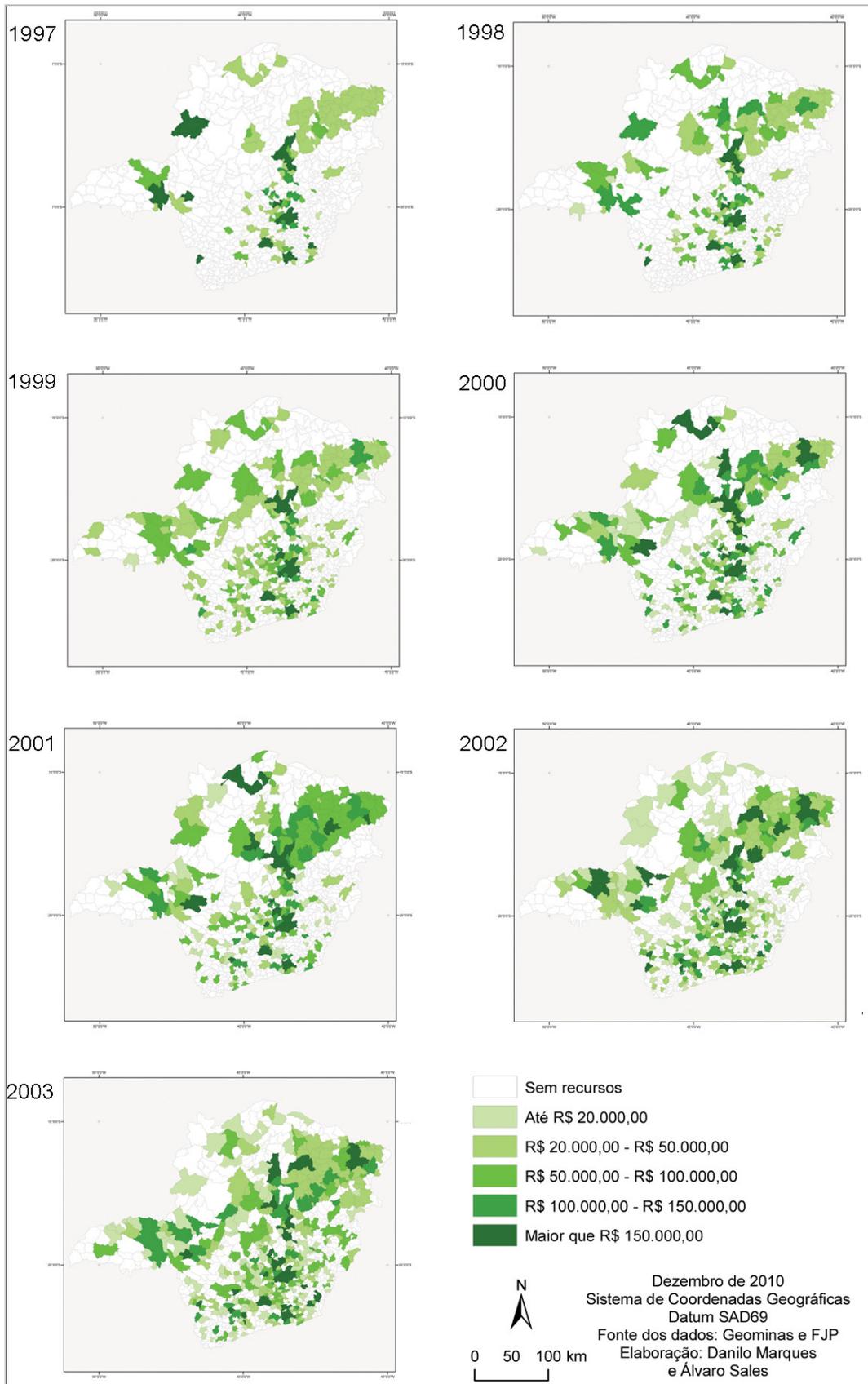
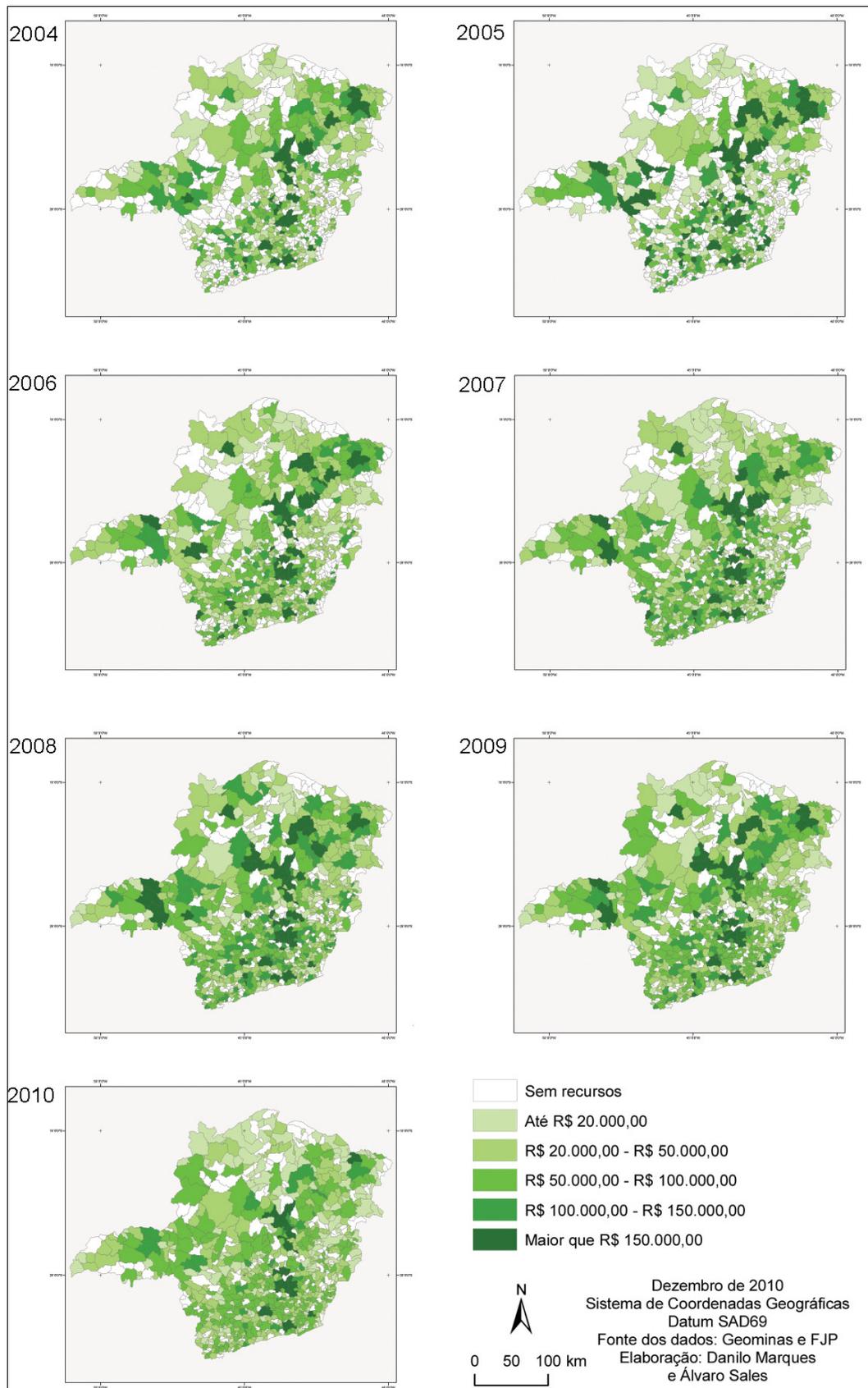


FIGURA 2 – Evolução do ICMS Patrimônio Cultural por faixa de valor (2004-2010)



ICMS Patrimônio Cultural vai aumentando consideravelmente até 2010 (FIGS. 1 e 2). Inicialmente, o aumento da faixa de valor entre 20 e 50 mil reais é maior, pois são municípios que já possuíam uma estrutura de preservação do patrimônio cultural e bens culturais tombados e, ao aderirem ao critério, receberam uma pontuação maior e, conseqüente, maior recurso do governo estadual. Mas a partir de 2000, há também um aumento de municípios que receberam até 20 mil reais anuais, o que demonstra que o ICMS passou a atingir também municípios pouco desenvolvidos economicamente e pouco estruturados.

Até 2002 (FIG. 1), percebe-se a concentração de municípios que receberam recursos do ICMS Patrimônio Cultural nas regiões nordeste (bacia do rio Jequitinhonha), oeste (Triângulo Mineiro), central, sul e sudeste (Zona da Mata). Nas regiões norte e leste, a distribuição dos recursos foi mais pulverizada, não configurando concentrações expressivas. No restante do estado, prevaleciam grandes áreas que não receberam recurso algum. Entretanto, de 2003 em diante (FIGS. 1 e 2), é possível notar que o número de municípios que receberam recursos aumentou e as concentrações ficaram mais homogêneas. Esse aumento da adesão é mais expressivo a partir de 2006 (FIG.2), quando praticamente todas as regiões do estado tiveram municípios recebendo recursos.

Para além da evolução das manchas de adesão, é importante notar que os municípios foram, ao longo dos anos, recebendo maiores recursos do ICMS Patrimônio Cultural. Como se pode perceber nas figuras 1 e 2, ao longo dos anos cresceu o número de municípios referentes às faixas de valor correspondentes a entre 100 e 150 mil reais e maior que 150 mil reais, com uma distribuição espacial mais equilibrada. Não foram apenas municípios de origem colonial que receberam recursos, mas também, aqueles que implantaram políticas de preservação do patrimônio cultural, realizaram planos de inventários, tombamentos de bens culturais e ações de educação patrimonial. O mesmo ocorreu nas outras faixas de valor, entre 20 e 50 mil reais e 50 em 100 mil reais anuais, em que o número de municípios recebendo esses recursos aumentou pelas mesmas razões. O que, de certa forma, vem corroborar a afirmação da Diretoria de Promoção do IEPHA: "Isso aqui é uma deliberação, o município participa se quiser. Ninguém é obrigado a participar do ICMS. É uma política pública aberta, se quiser o recurso é só participar." Os municípios têm, ao longo dos anos, aderido ao ICMS Patrimônio Cultural, e recebido maiores recursos.

4. Considerações finais

Como afirmam Arretche e Rodriguez (1999), a descentralização implica na redistribuição de recursos e competências para a execução de políticas entre os níveis de governo. No âmbito da Lei *Robin Hood*, o instrumento do ICMS Patrimônio Cultural funciona

exatamente dessa maneira: o Estado repassa recursos para aqueles municípios que se habilitaram e atenderam aos critérios estabelecidos em lei. No entanto, coube a esses municípios aderir ou não a esse instrumento, questão colocada por Arretche (2000). De acordo com a autora, para que a descentralização ocorra de fato, deve haver incentivos da esfera governamental superior. Tais incentivos, no caso do ICMS Patrimônio Cultural, se dão por meio de repasses de recursos para aqueles municípios que de fato preservam seu patrimônio cultural.

A relação entre Estado e municípios acaba por gerar uma parceria entre os entes federativos, pois o IEPHA construiu, ao longo dos anos, vínculos crescentes com os agentes públicos municipais possibilitando o estabelecimento de ações efetivas na área do patrimônio cultural em âmbito municipal. Além disso, contribuiu na criação e consolidação de estruturas planejamento e gestão do patrimônio cultural em âmbito municipal. Os municípios, por sua vez, sugeriram ao IEPHA mudanças nas deliberações normativas sempre buscando aprimorar os critérios e auxiliaram na consolidação de um instrumento que se tornou política pública da instituição.

A experiência do ICMS Patrimônio Cultural foi pioneira no país e vem servindo de modelo para outros estados instalarem medidas semelhantes, tendo em vista que o repasse de ICMS aos municípios está previsto na CRFB/1988, como uma forma de descentralização e redistribuição mais equitativa. O ICMS Patrimônio, sem dúvida, contribuiu para a preservação do patrimônio cultural em Minas Gerais, seja por, num primeiro momento, conclamar os municípios a refletirem sobre o que seria seu patrimônio cultural, seja no desenvolvimento paulatino de estruturas capazes de gerir sua valorização e preservação. De acordo com dados do IEPHA, em 2010 há 3.861 de bens culturais tombados em Minas Gerais, sendo 233 em nível federal, 135 em nível estadual e 3.493 em nível municipal.

De acordo com o exposto, fica evidente o caráter de descentralização do ICMS Patrimônio Cultural, com a redistribuição de recursos entre os municípios de Minas Gerais. Por outro lado, é também evidente a necessidade de rever os valores percentuais, frente, obviamente, às estratégias e metas desejadas. Ou seja, à medida que as ações e responsabilidades dos municípios quanto ao seu patrimônio se consolidarem como prática de gestão e os recursos necessários forem garantidos no orçamento municipal – para além dos destinados ao fundo-FU – o Estado tende a ser um agente menos importante num quadro consolidado de descentralização e autonomia municipal. A questão é saber até quando a Lei *Robin Hood* deverá atuar segundo as metas já estabelecidas e quais serão os próximos passos a serem dados tanto nas políticas de descentralização e redistribuição de recursos quanto nas de valorização, conservação e preservação do(s) patrimônio(s) cultural(is) de Minas Gerais.

Referências Bibliográficas

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.

ARIMATÉIA, Karine de. *O ICMS Cultural com estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural*. Cad. Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.12, n.18, p. 165-201, jan/jun. 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 302p

ARRETCHE, Marta T. S.; RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FAPESP: FUNDAP; Brasília: IPEA, 1999. 184 p.

BIONDINI, Isabella V. F.; STARLING, Mônica B. L.; SOUZA, Nícia R. M. *Descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros*. XIV Seminário sobre a Economia Mineira. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A013.pdf. Acesso em 12dez2010.

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

IEPHA. *A descentralização da proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais*. Elaborado por Carlos Henrique Rangel e Keila Pinto Guimarães. Diretoria de Promoção, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto n.º 32.771, de 4 de julho de 1991*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 04 jul. 1995.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual n.º 12 040, de 28 de dezembro de 1995*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 dez. 1995.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual n.º 13 803, de 27 de dezembro de 2000*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 28 de dez. 2000.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual n.º 18 030, de 12 de janeiro de 2009*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 jan. 2009.

MAGALHÃES, Rodrigo Moreira; MORAES, Fernanda Borges de. *A importância da Lei Robin Hood para o desenvolvimento turístico dos municípios de Minas Gerais*. 2008. 70 f., enc. Monografia (Graduação) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.