

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS AÇÕES NA ÁREA DO PATRIMÔNIO CULTURAL: O IMPACTO DA LEI ROBIN HOOD NOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Isabella Virginia Freire Biondini¹
Mônica Barros de Lima Starling²
Nícia Raies Moreira de Souza³

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da *Constituição* da República de 1988, estabelecem-se as condições necessárias à expansão e concretização da política de descentralização fiscal, administrativa e político-institucional. Aos governos subnacionais, são distribuídas competências tributárias e de provisão de certos serviços públicos, que concedem às unidades federadas maior poder político-econômico para efetivarem seus espaços de decisão, e, assim, assumirem as responsabilidades e atribuições a elas conferidas pelo arcabouço constitucional. As instâncias subnacionais dotadas de autonomia (política e fiscal) passam a decidir sobre a gestão de políticas em seu território. Portanto, as várias políticas públicas num município ocorrem por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo; ou, ainda, por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999, p. 114-115).

Ao definir o sistema de partilha do novo Estado federativo, a própria Constituição Federal, nos arts. 158, IV e 159, § 3º, especifica as competências tributárias dos entes estaduais e a conseqüente participação dos entes locais em 25% da receita do ICMS e do IPI – exportação dos estados, segundo lei estadual. No estado de Minas Gerais a legislação criada com este intuito foi a Lei Robin Hood, que introduziu na dinâmica de distribuição do ICMS critérios sociais (educação, saúde, meio ambiente e patrimônio cultural), econômicos, geodemográficos, distributivos, entre outros.

No estudo aqui apresentado, analisam-se os resultados de implementação desse mecanismo legal de repasse de recursos vinculado à adoção e implementação de políticas públicas. A análise teve por foco o critério do patrimônio cultural. O repasse desses recursos aos municípios mineiros está condicionado à estruturação de um sistema de gestão delineado pela legislação correlata em vigor, especialmente pela normatização conferida a este tema pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Cultural (Iepha). Estudos anteriores sobre as finanças públicas municipais e os gastos culturais apontaram a importância dessa fonte de recursos para o financiamento de ações na área da cultura. Nesse sentido, pareceu-nos relevante explorar a evolução da adesão municipal à política de patrimônio cultural “orquestrada” pelo Governo estadual, o perfil da distribuição dos recursos que estimularam tal adesão, as características institucionais para a gestão da política em âmbito municipal e as principais ações executadas pelos municípios⁴.

A Lei Robin Hood completa este ano 14 anos de vigência tendo passado por mais uma atualização, seguindo o mesmo objetivo redistributivo e de incentivo às políticas públicas no âmbito municipal. Salienta-se, pois, a oportunidade de empreender avaliações como essa.

Nesse sentido, buscou-se não só demonstrar os avanços obtidos no setor cultural pela inclusão do critério “Patrimônio Cultural” na Lei de distribuição do ICMS, como oferecer aos diversos atores do setor cultural – gestores públicos, produtores, agrupamentos artístico-culturais, pesquisadores, empresas patrocinadoras e a sociedade – um material de reflexão útil para o planejamento de suas ações. O painel construído contribui para a transparência à implementação

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), pesquisadora e coordenadora técnica da Lei Robin Hood na FJP. (isabella.freire@fjp.mg.gov.br)

² Economista e doutoranda em Ciência Política pela UFMG, pesquisadora e coordenadora de projetos do Centro de Estudos de Políticas Públicas da FJP (monica.starling@fjp.mg.gov.br).

³ Mestre em Sociologia, pesquisadora e coordenadora de projetos do Centro de Estudos de Políticas Públicas da FJP (nicia.raies@fjp.mg.gov.br)

⁴ Este artigo apresenta os resultados obtidos no relatório de pesquisa do projeto *A descentralização das ações na área do patrimônio cultural: avaliação do impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros*. Este projeto foi realizado pelo Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro e resulta de uma parceria estabelecida entre essa instituição e a Secretaria do Estado da Cultura, por intermédio da Lei Estadual de Incentivo à Cultura e o patrocínio da Vivo.

desse instrumento de política pública e ao seu impacto sobre a política municipal de patrimônio cultural de Minas Gerais.

O trabalho de pesquisa envolveu o levantamento, sistematização e análise de dados em dois momentos. No primeiro, foram sistematizados os resultados financeiros obtidos no estado a partir da implementação da Lei em relação ao critério patrimônio cultural, cotejando-o com os dados do repasse total de ICMS para os municípios mineiros. Os dados para essa análise compõem o banco de dados da Fundação João Pinheiro, constituído a partir do cumprimento de sua atribuição como órgão coordenador da execução da Lei Robin Hood. O período de análise foi de dez anos, a partir de 1997⁵.

A segunda fase da pesquisa teve como foco as características de organização e estruturação dos municípios para o desenvolvimento de ações na área do patrimônio. A principal fonte de pesquisa foi a documentação enviada pelos municípios ao Iepha para se credenciar ao repasse dos recursos do ICMS no critério patrimônio cultural. Para esse levantamento, elegemos o exercício de 2006 como o ano de referência para a pesquisa documental. Essa etapa compreendeu os seguintes procedimentos: a) cálculo de uma amostra aleatória simples proporcional ao tamanho populacional, dos municípios que encaminharam sua documentação ao Iepha⁶; b) análise dos documentos referentes à estruturação institucional em âmbito municipal (existência de órgão gestor da cultura e de um setor específico orientado para a proteção do patrimônio cultural; existência de legislação de proteção ao patrimônio cultural e de conselhos municipais de patrimônio cultural; alocação de investimentos na área da cultura); c) análise da legislação de criação de conselhos e dos regimentos internos; d) leitura e sistematização das atas de reunião dos conselhos municipais de patrimônio cultural.

2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS EM MINAS GERAIS

Tendo em vista o dispositivo constitucional que “delega” competência legislativa aos Estados para a definição dos critérios de rateio de 25% do ICMS que pertence aos municípios, Minas Gerais, no decreto-lei 32 771, de julho de 1991, estabeleceu para a distribuição do recurso os seguintes critérios: Valor Adicionado Fiscal (VAF), municípios mineradores e compensação financeira por desmembramento de distrito⁷. A distribuição do ICMS⁸ realizada com base nesses critérios demonstrou alto grau de concentração de recursos nos municípios mais desenvolvidos e mais ativos economicamente, conseqüentemente, possuidores do maior volume de VAF.

O diagnóstico pouco favorável para os municípios mais pobres e de dinâmica econômica inexpressiva foi um dos fatores que motivaram a busca por outros critérios que não refletissem apenas a posição econômica do município. Eles deveriam gerar, ao contrário, redistribuição da receita por meio da premiação daqueles que aderissem a certas políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e para o aumento da arrecadação, de acordo com os critérios contidos na Lei 12 040, de 28 de dezembro de 1995.

⁵ Embora o início de implementação da lei tenha sido em 1996, o estágio ainda incipiente de organização e operacionalização dos procedimentos de funcionamento do mecanismo não permitiu a sistematização dos dados referentes a esse ano.

⁶ O cálculo da amostra tomou como universo os 593 municípios de Minas Gerais que se credenciaram para o repasse de recursos no exercício de 2006. Aplicada a fórmula de cálculo, chegou-se a uma amostra de 385 municípios distribuídos proporcionalmente ao número existente em cada estrato de população. A amostra analisada está constituída da seguinte forma: 195 municípios no estrato de população até 10 mil habitantes; 82, no estrato de 10 mil a 20 mil; 69 no estrato 20 mil a 50 mil; 21 no estrato de 50 mil a 100 mil; 9 no estrato de 100 mil a 200 mil; 6 no estrato 200 mil a 500 mil e 3 no estrato acima de 500 mil habitantes.

⁷ A Lei 11 041, de 15 de janeiro de 1993, determinou que, devido à emancipação de seus distritos industriais, Mateus Leme e Mesquita seriam beneficiados com recursos do ICMS.

⁸ Todas as vezes que se fizer referência às transferências de ICMS, estarão implícitos os 10% do IPI. Assim, para efeito de cálculos realizados, também foram incluídos os valores de IPI, uma vez que eles são distribuídos pelos mesmos critérios da Lei Robin Hood, além de estarem deduzidos os 15% do Fundef e o montante do Pasep, tratando-se de valores líquidos.

Assim, a lei aparece como uma estratégia de indução especificamente delineada pelo governo estadual com vistas a obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal, agricultura etc. A Lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos, os mineradores e, através da introdução do critério da cota-mínima, promover uma redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres.

Essa lei foi alterada pela Lei 12.428, apenas um ano após sua implementação e, em 2001, entra em vigor a atual lei de distribuição, a Lei 13.803, de dezembro de 2000. As alterações ocorridas na definição do cálculo dos critérios foram pontuais, tendo sido mais significativas a fixação dos pesos atribuídos às diversas áreas, ou seja, os valores que são destinados aos critérios.

Cabe apontar a redução paulatina dos percentuais atribuídos aos critérios relacionados às atividades econômicas (VAF e de municípios minerados). Ela se deu para possibilitar o aumento na mesma proporção nos critérios relacionados, principalmente, com aspectos sociais (educação, saúde, meio ambiente, patrimônio cultural e agricultura). (tab.1)

Seguindo a mesma lógica que prima pela redistribuição do ICMS e pela indução de políticas públicas foi publicada em 12 de janeiro de 2009 a Lei 18.030, que dita nova forma de distribuição dos recursos.

As principais mudanças foram a criação de sete novos critérios: área alagada, municípios-sede de estabelecimentos penitenciários, mata seca, turismo, esportes, mínimo *per capita* e ICMS solidário com conseqüente redistribuição dos pesos atribuídos aos critérios anteriores. Esta nova norma foi fruto de um amplo debate político iniciado em 2000, novamente em 2003 e 2007, sendo que desta ultima vez resultou na sua aprovação em 2009.

Até o momento, não há como prever os impactos das alterações sugeridas, nem o grau de incentivo das medidas às políticas públicas introduzidas. Pode-se afirmar, contudo, que alterações dessa natureza são extremamente complexas e com elevados custos de transação, pois ao final as escolhas definem a forma de distribuir recursos financeiros aos municípios.

Vale ressaltar que a adoção dos critérios da lei não é percebida da mesma forma em todos os municípios. Cada um sente o impacto de maneira diferente, segundo suas características políticas, econômicas, sociais, culturais, geográficas, demográficas etc. Essas peculiaridades são as responsáveis pelo melhor ou pior desempenho dos municípios na captura dos recursos distribuídos pela Lei Robin Hood.

Portanto, a discussão acerca do critério Patrimônio Cultural, e por conseqüência, seu impacto nos territórios municipais mostra-se um tema muito atual e de grande importância por demonstrar a evolução da política pública definida na área do patrimônio cultural.

Tabela 1 - Pesos de distribuição do ICMS aos municípios – Minas Gerais, 1996 – 2005

| Critérios de distribuição | Antes de 1996 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | A partir de 2005 |
|-----------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| VAF | 19,07 | 13,05 | 8,46 | 4,49 | 4,55 | 4,62 | 4,63 | 4,64 | 4,66 | 4,67 | 4,68 |
| Área Geográfica | - | 0,33 | 0,67 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| População | - | 0,67 | 2,04 | 2,71 | 2,71 | 2,71 | 2,71 | 2,71 | 2,71 | 2,71 | 2,71 |
| População 50 mais populosos | - | 0,67 | 1,33 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Educação | - | 0,67 | 1,33 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Produção de Alimentos | - | 0,33 | 0,67 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Patrimônio Cultural | - | 0,33 | 0,67 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Meio Ambiente | - | 0,33 | 0,67 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Saúde | - | 0,67 | 1,33 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Receita Própria | - | 0,67 | 1,33 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Cota Mínima | - | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 | 5,50 |
| Municípios Mineradores | 5,61 | 1,50 | 0,75 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,11 |
| Mateus Leme e Mesquita | 0,32 | 0,29 | 0,29 | 0,26 | 0,19 | 0,13 | 0,05 | 0,04 | 0,02 | 0,01 | - |
| Total | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 | 25,00 |

Fonte: FREIRE. 2002. p. 29.

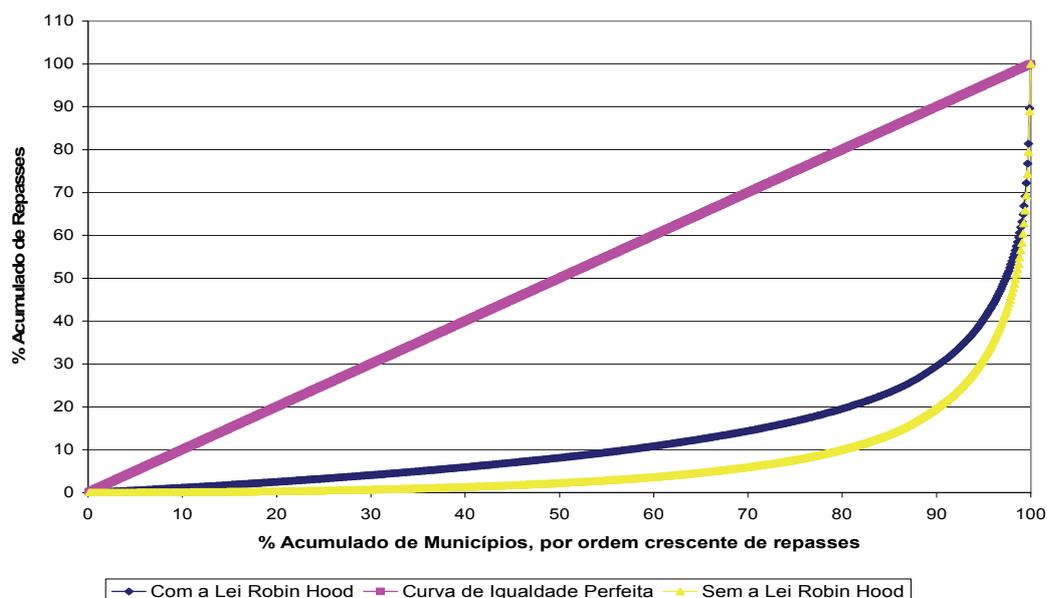
3 IMPACTO REDISTRIBUTIVO DOS RECURSOS

Para avaliar os impactos globais da Lei Robin Hood, agrupou-se os valores de ICMS repassados durante o período de 1997⁹ a 2006, conforme os critérios da lei, comparando-os com valores que deveriam ser repassados se não houvesse a lei (critérios determinados pelo decreto-lei n. 32 771/91). A comparação realizada dessa forma permite captar apenas os efeitos advindos dos novos critérios (Lei Robin Hood), observando-se os ganhos e as perdas para o conjunto de municípios, desconsiderando outros possíveis fatores.

A curva de Lorenz do gráfico 1 mostra a diminuição da desigualdade nas distribuições dos repasses de ICMS entre os municípios após a implementação da lei, uma vez que a curva “com a lei” está mais próxima da linha de igualdade perfeita. Um olhar mais detalhado permite perceber que 50% dos municípios na situação “sem a lei” receberiam até 2,26% do ICMS, ao passo que “com a lei” eles passaram a receber 8,12% dos mesmos recursos. A melhora na distribuição também pode ser notada pela concentração de 89,9% dos recursos em 20% dos municípios refletida na curva “sem a Lei Robin Hood”. Ao contrário, na curva “com a Lei Robin Hood” os mesmos 20% passaram a concentrar 80,38% do ICMS.

A implicação prática demonstrada pelo gráfico 1 é o fato de a distribuição do ICMS ocorrer segundo um “jogo de soma zero”, em que o recurso a ser distribuído é único, e os ganhos de uns necessariamente provocam perdas de outros.

Gráfico 1: Curva de Lorenz dos repasses por município: com e sem a Lei Robin Hood - 1997-2006 - Minas Gerais



Fonte: FJP/CEPP

A tabela 2 apresenta os percentuais de perdas e ganhos do ICMS por parte dos municípios, verificando as faixas de acumulação dos recursos (tanto em ganhos como em perdas). Assim, fica explícita a ocorrência de ganhos de mais de 1.154% por 5% dos municípios, e de até 100% para 50% das localidades. O ganho expressivo, em termos relativos, apresentado por alguns municípios ao longo da vigência da lei é explicado em razão dos critérios anteriores. Como se ressaltou, eles eram altamente concentradores de recursos em localidades com elevada movimentação econômica e/ou com atividade mineradora expressiva. Tal fato reforça novamente a tese da importância dos novos critérios como fator de redistribuição dos recursos.

O impacto da Lei Robin Hood também pode ser verificado na perspectiva da adesão dos municípios às políticas públicas estabelecidas nas normas da lei. Logo, podem-se considerar três outros indicativos do impacto proporcionado pela implementação da lei: a evolução histórica do

⁹ Os valores de 1997 a 1999 não fazem parte da base de dados oficial da FJP. Os valores apresentados foram calculados posteriormente para outros estudos, seguindo a mesma metodologia.

número de municípios registrada ao longo dos anos, o aumento da participação do município nos vários critérios de redistribuição de ICMS e a sua posição em relação aos demais municípios do estado. A pesquisa realizada focou a sua atenção nos impactos indutivos desse mecanismo fiscal para o aparelhamento institucional, a formulação e implementação de diretrizes de política e a orientação de investimentos municipais na área do patrimônio cultural.

Tabela 2: Impacto da Lei Robin Hood sobre os repasses de ICMS – Minas Gerais – 1997 a 2006

| Percentual acumulado de municípios (%) | Ganhos (%) |
|--|------------|
| 5 | 1 154 |
| 10 | 750 |
| 20 | 397 |
| 30 | 254 |
| 40 | 158 |
| 50 | 111 |
| 60 | 68 |
| 70 | 38 |
| 80 | 15 |
| 88,04 | 0 |
| Percentual acumulado de municípios (%) | Perdas (%) |
| 5 | 10,5 |
| 10 | 2,8 |
| 11,9 | 0 |

Fonte: FJP/CEPP

4 A DISTRIBUIÇÃO DO ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL

O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha), fundação integrante do Sistema Operacional de Cultura, criado em 30 de setembro de 1971, é o órgão estadual responsável pela formulação e execução da política de proteção ao patrimônio cultural do estado de Minas Gerais. Dentre suas atribuições, estão a conservação e promoção do patrimônio cultural de interesse de preservação no estado; ações de educação e conscientização social sobre o patrimônio e o desenvolvimento técnico-científico, de forma a cumprir as funções de pesquisa, intercâmbio e capacitação técnica voltados para a área.

Para executar suas atribuições, o Iepha dispõe de um orçamento muito pequeno, mantendo-se em torno de 0,02% do orçamento estadual. Mas, se comparado aos gastos da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), apresenta valores bem significativos para o período (tab. 3).

Tabela 3 – Despesa realizada da SEC e do Iepha – Minas Gerais – 2000 a 2007

| Ano | Total geral da despesa do Estado de Minas Gerais (A) Em mil R\$ | Total da despesa do Estado de MG com Admin. Direta (B) Em mil R\$ | Total da Despesa da Sec. De Cultura (C) Em mil R\$ | (C)/(A) % | Total da despesa do Estado de MG com Autarquias e Fundações (D) Em mil R\$ | (D)/(A) % | Total da despesa do IEPHA (E) Em mil R\$ | (E)/(C) % |
|-------|--|--|---|--------------|---|--------------|---|--------------|
| 2000 | 27.797.628,26 | 24.313.459,25 | 17.117,04 | 0,06 | 3.484.169,00 | 12,53 | 4.245,07 | 24,80 |
| 2001 | 29.078.661,68 | 25.109.295,16 | 11.644,55 | 0,04 | 3.969.366,51 | 13,65 | 6.110,65 | 52,48 |
| 2002 | 27.820.634,31 | 23.279.086,80 | 18.859,45 | 0,07 | 4.541.547,51 | 16,32 | 7.750,69 | 41,10 |
| 2003 | 23.681.684,05 | 20.244.815,65 | 14.040,66 | 0,06 | 3.436.868,40 | 14,51 | 5.274,82 | 37,57 |
| 2004 | 20.293.476,83 | 17.328.094,25 | 9.698,07 | 0,05 | 2.965.382,58 | 14,61 | 5.471,62 | 56,42 |
| 2005 | 21.955.583,85 | 18.650.714,03 | 12.652,79 | 0,06 | 3.304.869,83 | 15,05 | 8.561,38 | 67,66 |
| 2006 | 24.967.125,73 | 21.236.943,47 | 18.601,11 | 0,07 | 3.730.182,27 | 14,94 | 12.289,08 | 66,07 |
| 2007 | 26.606.304,02 | 22.476.130,21 | 16.867,04 | 0,06 | 4.130.173,81 | 15,52 | 12.746,30 | 75,57 |
| Total | 202.201.098,73 | 172.638.538,80 | 119.480,72 | 0,06 | 29.562.559,92 | 14,62 | 62.449,61 | 52,27 |

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Elaboração: CEPP/FJP.

A inserção do critério patrimônio cultural na denominada Lei Robin Hood significou o acréscimo de recursos financeiros que incentivaram a adesão dos municípios à política de patrimônio ditada pelo ente estadual, sem implicar em um aumento do montante a ser distribuído pelo cofre público estadual, vez que o recurso pleiteado “pertence” aos próprios municípios, nos termos do art. 158 da CF/88.

4.1. A adesão dos municípios e dos valores repassados segundo o critério patrimônio cultural

Os recursos injetados nos municípios via ICMS patrimônio cultural são de suma importância para o setor cultural e de patrimônio. Em muitos municípios, as receitas recebidas respondem pela totalidade dos gastos dos governos municipais em cultura (FJP, 2007). Há alguns casos em que os recursos do ICMS patrimônio são superiores aos gastos em cultura do município. Isso indica que eles podem estar sendo utilizados para custear despesas em outros setores, uma vez que os recursos dessa receita não são vinculados aos gastos na área. Ao longo do tempo, acirrou-se a disputa dos municípios, e é bastante expressivo o número daqueles habilitados a receberem esse recurso.

Entre 1997 e 2006, há expressiva elevação do número de municípios que conseguem pontuação no critério patrimônio cultural para receber o repasse de ICMS. Em 2006, 68,7% dos municípios mineiros conseguiram pontuação. Vários fatores contribuíram para esse aumento, desde as mudanças nos procedimentos de avaliação ocorridas nesse período até aqueles relativos à capacidade dos municípios de atenderem as demandas da legislação. Esse aspecto está relacionado ao esforço de divulgação desse mecanismo realizado pelo Iepha e à profissionalização ocorrida a partir do trabalho das consultorias especializadas. Assim, há maior inteiração dos governos municipais em relação aos requisitos exigidos em lei para sua inclusão e manutenção no rateio do critério, estimulando um maior aparelhamento da gestão municipal para o atendimento das demandas.

Pela tabela 4, percebe-se que os valores repassados pelo critério patrimônio cultural registraram aumentos consideráveis ao longo da série. As exceções são os anos de 2002 e 2003, como resultado da queda da arrecadação nesse biênio. A partir de 1998, a parcela destinada ao critério se mantém inalterada: 1%. Isso indica que as oscilações verificadas a partir daí são consequência da elevação da arrecadação de receita de ICMS. Comparando com o primeiro ano da série, houve incremento real do repasse em todo o período analisado.

Tabela 4: Evolução anual da adesão dos municípios e dos valores reais (1) repassados de ICMS no critério patrimônio cultural – Minas Gerais - 1996-2006

| Ano | Peso na LRH | Municípios | | ICMS Total repassado | | ICMS Patrimônio Cultural | |
|------|-------------|------------|-------|----------------------|--------|--------------------------|------|
| | | Abs. | Δ % | Em mil R\$ | Δ % | Em mil R\$ | Δ % |
| 1996 | 0,333 | 106 | - | 3.607.769 | - | 12.014 | - |
| 1997 | 0,666 | 122 | 15,09 | 3.485.020 | -3,40 | 23.210 | 93,2 |
| 1998 | 1,000 | 167 | 36,9 | 2.672.958 | -23,30 | 26.737 | 15,2 |
| 1999 | 1,000 | 233 | 39,5 | 2.909.876 | 8,86 | 29.165 | 9,1 |
| 2000 | 1,000 | 186 | -20,2 | 3.061.105 | 5,20 | 30.583 | 4,9 |
| 2001 | 1,000 | 218 | 17,2 | 3.256.769 | 6,39 | 32.568 | 6,4 |
| 2002 | 1,000 | 335 | 53,7 | 3.034.252 | -6,83 | 30.343 | -6,7 |
| 2003 | 1,000 | 351 | 4,8 | 2.868.130 | -5,47 | 28.681 | -5,5 |
| 2004 | 1,000 | 457 | 30,2 | 3.098.993 | 8,05 | 30.990 | 8,1 |
| 2005 | 1,000 | 392 | -14,2 | 3.454.842 | 11,48 | 34.548 | 11,5 |
| 2006 | 1,000 | 586 | 49,5 | 3.706.518 | 7,28 | 37.065 | 7,3 |

Fonte: FJP/CEPP.

Nota: (1) Valores atualizados para 2006 com base no IGP-DI médio da FGV.

4.2 Características dos municípios que receberam pontuação na lei Robin Hood no critério patrimônio cultural

Em 1997, 14,3% do total de municípios do estado receberam pontuação no critério patrimônio cultural. Em 2000 e 2005 nota-se uma redução do número de municípios habilitados no

critério em comparação com os anos imediatamente anteriores. No entanto, o número foi sempre superior ao verificado no primeiro ano da série. As taxas de variação do número de municípios são mais elevadas do que o aumento dos recursos repassados. Em 2000 e em 2005, porém, houve declínio do número de municípios e incremento do valor real repassado. O aprimoramento dos procedimentos de redistribuição dos recursos disponíveis, por meio das deliberações normativas do Conselho Curador do Iepha/MG, e o aperfeiçoamento do gerenciamento local do patrimônio cultural são alguns dos fatores importantes que determinaram esse aumento da adesão dos municípios ao critério. A tabela 4 registra esse movimento.

A totalidade dos grandes municípios (estrato VII) conseguiu pontuação no critério do patrimônio em todos os anos da série. Esse estrato inclui Belo Horizonte, Contagem, Uberlândia e Juiz de Fora. Nos outros estratos percebe-se uma elevação paulatina da proporção dos municípios que consegue repasse do ICMS patrimônio cultural. (tab. 5)

Já comparando o número de municípios que recebeu repasse do critério em 2006 com o primeiro ano da série, nota-se um aumento em todos os estratos populacionais. No entanto, ele é maior para os municípios menores, com até 20 mil habitantes. Assim, a passagem de 39 para 300 municípios com população de até 10 mil habitantes representou incremento de 669%. Para aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, a variação foi de 473% (de 22 para 126 municípios). Vale notar que, como há menos municípios nos estratos populacionais superiores, a taxa de variação sofre essa influência. Assim, ao longo da série, há uma aproximação do número total dos municípios em cada estrato, movimento que se desloca para os grupos populacionais anteriores. Nos cinco primeiros anos da série, somente o estrato VII tinha 100% dos municípios habilitados no critério patrimônio cultural. De 2002 a 2005, a totalidade dos municípios do estrato anterior (VI) também consegue se habilitar. E, a partir de 2005, todos os municípios de porte médio (estrato V) conseguem pontuação no critério.

Tabela 5: Municípios por estrato de população habilitados pelo critério patrimônio cultural – Minas Gerais – 1997-2006 (%)

| Ano | I. Até 10 mil | II. Mais 10 a 20 mil | III. Mais de 20 a 50 mil | IV. Mais de 50 a 100 mil | V. Mais de 100 a 200 mil | VI. Mais de 200 a 500 mil | VII. Mais de 500 mil | Total | |
|------|---------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|-------|------|
| | | | | | | | | % | Abs. |
| 1997 | 7,5 | 12,6 | 35,6 | 33,3 | 63,6 | 57,1 | 100 | 14,3 | 122 |
| 1998 | 10,2 | 18,4 | 46,5 | 48,6 | 72,7 | 100 | 100 | 19,6 | 167 |
| 1999 | 15,1 | 30,8 | 58 | 66,7 | 83,3 | 87,5 | 100 | 27,3 | 233 |
| 2000 | 10,5 | 23,3 | 49 | 63,9 | 76,9 | 85,7 | 100 | 21,8 | 186 |
| 2001 | 14,9 | 24,4 | 53,3 | 64,9 | 76,9 | 85,7 | 100 | 25,6 | 218 |
| 2002 | 27,2 | 41,4 | 63 | 89,5 | 92,9 | 100 | 100 | 39,3 | 335 |
| 2003 | 30,5 | 46,4 | 59,6 | 75 | 87,5 | 100 | 100 | 41,1 | 351 |
| 2004 | 43,9 | 56 | 76,4 | 78,9 | 92,3 | 100 | 100 | 53,6 | 457 |
| 2005 | 35,2 | 48,5 | 67 | 78,9 | 100 | 100 | 100 | 46 | 392 |
| 2006 | 58,9 | 76,8 | 88,5 | 85 | 100 | 88,9 | 100 | 68,7 | 586 |

Fonte: FJP/CEPP.

4.3 Análise dos repasses de ICMS patrimônio cultural

A partir de 1998, a parcela destinada ao critério passa a ser 1%. Isso indica que as oscilações observadas nos valores resultam da variação na arrecadação de receita de ICMS. Como se verá adiante, o impacto disso na distribuição dos recursos aos municípios é variado e depende de diversos fatores.

4.3.1 Volume de recursos de ICMS patrimônio cultural

A tabela 6 apresenta a evolução dos recursos repassados via ICMS patrimônio cultural. Entre 1997 e 2006, o valor repassado aumentou 59,7%. Passou de R\$ 23,2 milhões para R\$ 37 milhões, em valores reais. No conjunto, nota-se que os municípios de pequeno porte são os que recebem maior volume de recursos e que estes são crescentes ao longo do tempo.

Assim, em valores reais, os municípios com população de até 20 mil habitantes e tiveram aumento acima de 200%. Esses aumentos foram compensados pelo declínio dos repasses

para os municípios maiores¹⁰. Quanto maior o município, mais elevada é a sua perda relativa em relação aos repasses do ICMS patrimônio cultural.

Esses dados devem ser vistos com cautela, na medida em que a unidade de análise é o grupo de municípios de acordo com sua população. Nesse sentido há um número de municípios maior e crescente nos estratos populacionais menores. A análise da média de recursos recebida por municípios torna relativa essa noção, conforme a análise da tabela 6.

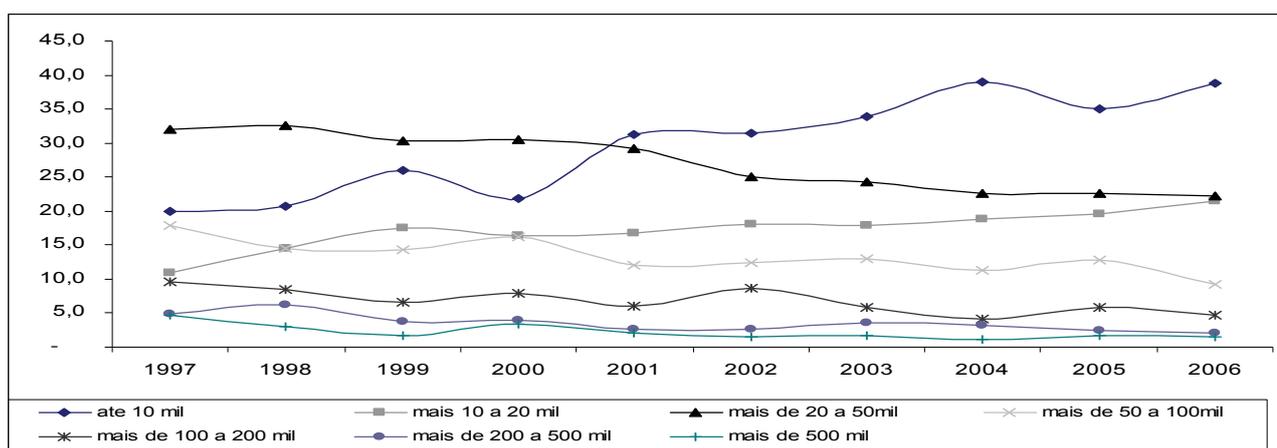
Tabela 6: Repasse de ICMS patrimônio cultural por estrato de população – Minas Gerais 1997-2006

| Estrato de População | Ano (mil R\$) | | | | | | | | | |
|----------------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| I. Até 10 mil | 4.650 | 5.533 | 7.554 | 6.688 | 10.184 | 9.557 | 9.711 | 12.058 | 12.083 | 14.361 |
| II. De 10 a 20 mil | 2.556 | 3.874 | 5.096 | 5.006 | 5.423 | 5.489 | 5.108 | 5.853 | 6.744 | 7.957 |
| III. De 20 a 50 mil | 7.416 | 8.715 | 8.823 | 8.823 | 9.318 | 9.498 | 7.600 | 6.977 | 7.797 | 8.248 |
| IV. De 50 a 100 mil | 4.148 | 3.868 | 4.193 | 4.949 | 3.942 | 3.781 | 3.716 | 3.483 | 4.451 | 3.438 |
| V. De 100 a 200 mil | 2.220 | 2.280 | 1.902 | 2.425 | 1.940 | 2.655 | 1.672 | 1.284 | 2.026 | 1.740 |
| VI. De 200 a 500 mil | 1.131 | 1.655 | 1.083 | 1.181 | 858 | 785 | 1.027 | 998 | 856 | 763 |
| VII. Mais de 500 mil | 1.089 | 812 | 516 | 1.017 | 687 | 476 | 482 | 337 | 592 | 558 |
| Total | 23.210 | 26.737 | 29.165 | 30.583 | 32.531 | 30.343 | 28.681 | 30.990 | 34.548 | 37.065 |

Fonte: FJP/CEPP

Pela análise do volume de recursos segundo estratos de população, verificam-se dois fatos: os municípios menos populosos se apropriam de uma parcela maior dos repasses desse critério, e a proporção de recursos destinada a eles aumentou entre 1997 e 2006. A proporção dos recursos do ICMS patrimônio cultural apropriada pelos micro-municípios passou de 20% em 1997 para 38,7% em 2006. Para aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, passou de 11% para 21,5%. Nos demais estratos populacionais houve redução da proporção dos recursos apropriados. Os grandes municípios ficaram com 4,7% dos repasses em 1997 e passaram a se apropriar de apenas 1,5%. Esses dados devem ser relativizados pela composição de cada estrato populacional. No primeiro estrato há, em 2006, 300 municípios que se pontuaram, 126 no segundo, 100 no terceiro, 34 no quarto, 14 no quinto, oito no sexto e quatro no sétimo (graf. 3).

Gráfico 3: ICMS patrimônio cultural apropriado pelos municípios por estrato de população – Minas Gerais - 1997-2006



Fonte: FJP/CEPP

Esses dados são muito importantes para demonstrar o caráter redistributivo da Lei Robin Hood no critério patrimônio cultural. No entanto, a fim de complementar esse quadro, é importante analisar o repasse médio por estratos de população e o repasse *per capita* que pondera os resultados pela população de cada município. (tab.7)

¹⁰ Para aqueles com população entre 50 mil e 100 mil, 100 mil e 200 mil, 200 mil e 500 mil e mais de 500 mil, a taxa de variação foi de, respectivamente, -17,1%, -21,6%, -32,6% e -48,7%.

No caso do repasse médio por estratos de população, nota-se que se reduziu a média recebida por município. Isso porque houve um aumento acentuado do número de municípios superior ao aumento dos recursos disponíveis para repasse. Assim, de 1997 para 2006, há um declínio real médio de 68%. Os estratos populacionais que apresentaram maior queda foram os estratos VI e VII. A menor redução foi no estrato II (46,9%).

O mesmo ocorreu com os valores *per capita*. A incorporação de muitos municípios determinou a queda dos repasses *per capita* em todos os grupos populacionais. Outro dado interessante, porém, é que, embora a média recebida pelos grandes municípios seja maior que a dos municípios menores (porque nos estratos superiores há um número menor de municípios), os valores *per capita* são muito menores. Assim, apenas os micro-municípios para os anos analisados apresentaram valores *per capita* acima da média registrada para a totalidade dos municípios.

Tabela 7: Média anual de ICMS patrimônio cultural recebido pelos municípios segundo estratos de população – Minas Gerais, 1997, 2005, 2006

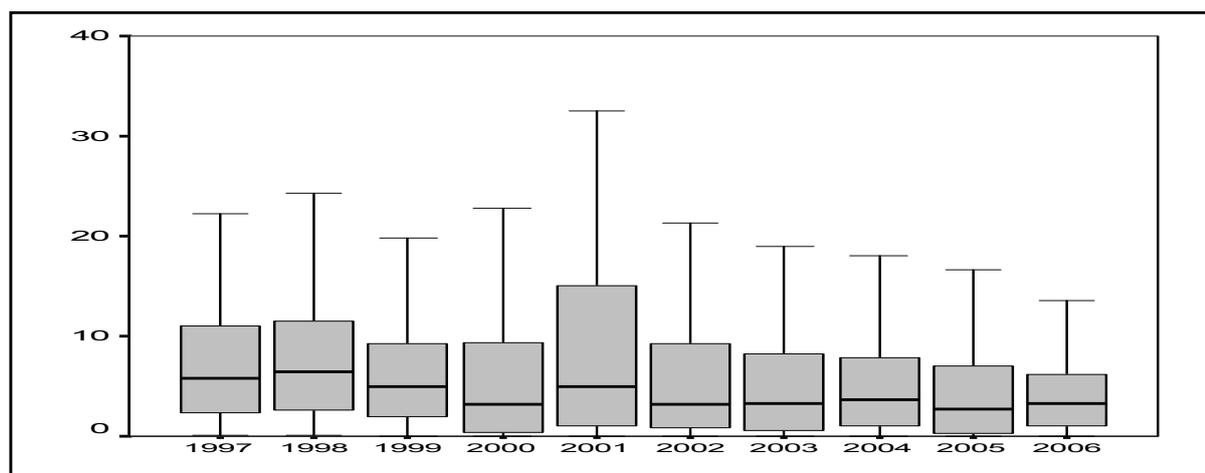
| Estrato de população | Ano | | | | | | | | |
|----------------------|---------|------------|------------|---------|------------|------------|---------|------------|------------|
| | 1997 | | | 2005 | | | 2006 | | |
| | Média | Total | Per capita | Média | Total | Per capita | Média | Total | Per capita |
| I. Até 10 mil | 119.241 | 4.650.389 | 23,1 | 49.725 | 12.083.176 | 10,3 | 45.736 | 14.361.097 | 9,9 |
| II. De 10 a 20 mil | 116.164 | 2.555.606 | 8,2 | 67.441 | 6.744.139 | 4,8 | 61.679 | 7.956.644 | 4,4 |
| III. De 20 a 50 mil | 205.988 | 7.415.541 | 6,7 | 82.071 | 7.796.764 | 2,8 | 80.863 | 8.248.005 | 2,8 |
| IV. De 50 a 100 mil | 345.643 | 4.147.716 | 5,0 | 143.591 | 4.451.318 | 2,1 | 92.912 | 3.437.748 | 1,4 |
| V. De 100 a 200 mil | 317.212 | 2.220.491 | 2,4 | 155.815 | 2.025.601 | 1,3 | 124.318 | 1.740.450 | 1,0 |
| VI. De 200 a 500 mil | 282.798 | 1.131.193 | 0,9 | 95.078 | 855.700 | 0,4 | 84.752 | 762.764 | 0,3 |
| VII. Mais de 500 mil | 544.649 | 1.089.298 | 0,4 | 147.928 | 591.713 | 0,2 | 139.615 | 558.459 | 0,2 |
| Total | 190.248 | 23.210.235 | 11,5 | 69.795 | 34.548.410 | 6,8 | 60.862 | 37.065.166 | 6,6 |

Fonte: FJP/CEPP

4.3.2 Representatividade do ICMS patrimônio cultural no total de ICMS

A relação entre o total de ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) e o ICMS Total (ICMS T) indica a representatividade do recurso do critério patrimônio cultural no total do repasse a cada município do estado. Desde 1998, é repassado, em média, 1% do total do ICMS, pelo critério do patrimônio cultural. A dispersão dos valores desse indicador, como visto no gráfico 4, é, no entanto, bastante acentuada.

Gráfico 4: Participação do repasse de ICMS patrimônio cultural no ICMS total – Minas Gerais – 1997 a 2006



Fonte: FJP/CEPP

Esse gráfico destaca, para todos os anos, a assimetria em direção dos valores superiores dos conjuntos. O ano de 2001 foi o que apresentou a maior assimetria. A partir dele, os valores superiores foram paulatinamente declinando. Há uma concentração dos valores mais baixos, principalmente depois de 2002. Tiradentes, Diamantina, Catas Altas e Serro são municípios cujos

resultados aparecem como *outlier* em vários anos. Isso significa que esses municípios se apropriam de um percentual de ICMS Patrimônio Cultural superior a 1% do ICMS total destinado a eles.

A tabela 8 apresenta o repasse da cota-parte do ICMS patrimônio cultural em cada estrato populacional em relação, primeiro, ao ICMS total do estado (ICMS PCE/ICMS T). Vê-se que no primeiro ano da série os micro-municípios (estrato I) estavam na média do repasse do critério do patrimônio, 1%, os valores tendo duplicado nos anos seguintes. Assim, em 2006, o repasse aos micro-municípios atinge 2,6% do total do ICMS de Minas Gerais. O ganho dos municípios desse grupo populacional representa uma redução percentual, principalmente no dos médios (200 mil a 500 mil hab.) e grandes municípios (mais de 500 mil hab.).

No conjunto, são os municípios até 20 mil habitantes que mais recebem recursos pelo critério. Embora isso seja um forte indício da redistribuição dos recursos do ICMS, ressalta-se que há muito mais municípios nesses estratos populacionais do que em qualquer outro.

Tabela 8: Evolução da participação do ICMS Patrimônio Cultural (ICMS PC) sobre o ICMS total (ICMS T) – Minas Gerais, 1997-2006

| Estrato de população | 1997 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| I. Até 10 mil | 1,0 | 2,0 | 2,3 | 2,3 | 2,6 |
| II. De 10 a 20 mil | 0,7 | 1,6 | 1,9 | 2,3 | 2,5 |
| III. De 20 a 50 mil | 1,4 | 2,1 | 1,7 | 1,5 | 1,4 |
| IV. De 50 a 100 mil | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 0,9 | 0,6 |
| V. De 100 a 200 mil | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,6 |
| VI. De 200 a 500 mil | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| VII. Mais de 500 mil | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Total do Grupo | 0,7 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |

Fonte: FJP/CEPP

Nota: (1) Relação entre o ICMS patrimônio cultural do estrato populacional e o ICMS Total.

Pelo exame da tabela 9, percebe-se que, não obstante os municípios com até 10 mil habitantes representarem 59,7% dos municípios do estado, abrigam apenas 14% de sua população. No entanto, abarcam 38,7% dos repasses de ICMS critério patrimônio. Em relação ao ICMS, considerando todos os critérios (ICMS T), há uma correspondência entre a proporção dos recursos apropriada (15%) e sua população (14%). Logo, esses municípios apresentam a maior relação entre o ICMS patrimônio cultural e o ICMS total (ICMS PC / ICMS T).

Embora os grandes municípios (estrato VII), representem apenas 0,5% do total do estado, comportam 21,1% da população do estado. Da mesma forma, nota-se que a proporção de repasse de ICMS total é bem próxima da população residente (19,4%) e abarca apenas 1,5% dos recursos pelo critério patrimônio cultural.

Tabela 9: Distribuição dos municípios, da população, do ICMS total, do ICMS patrimônio cultural e do ICMS patrimônio cultural sobre o ICMS total por estrato de população – Minas Gerais, 2006

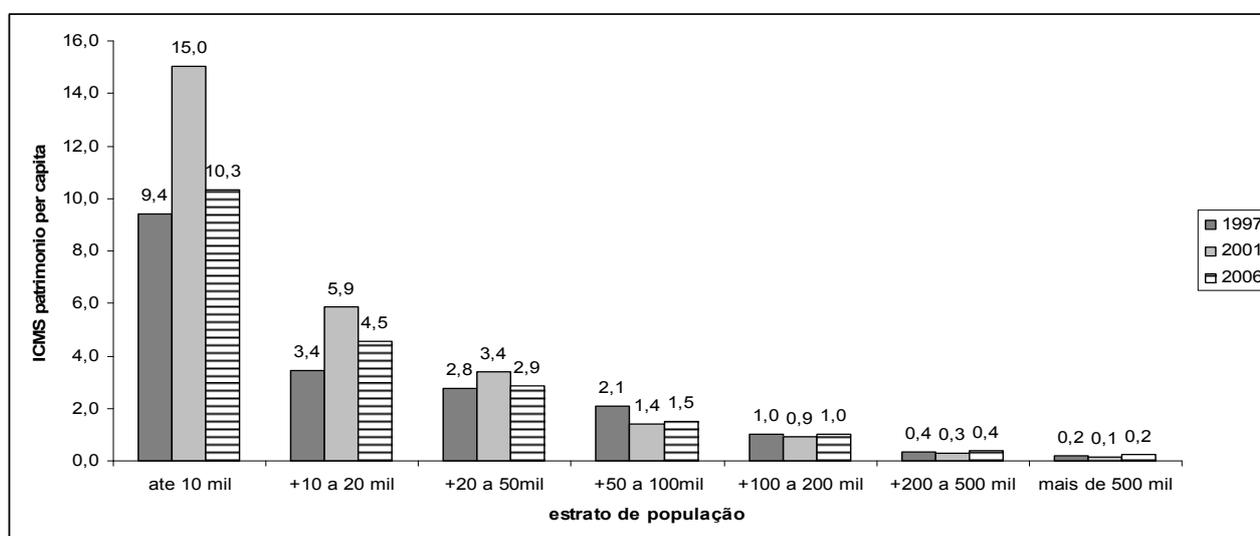
| Estratos de população | Municípios (%) | População (%) | ICMS Total | | ICMS Patrimônio | | ICMS PC sobre o ICMS total (%) |
|-----------------------|----------------|---------------|------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------------------|
| | | | % | Per capita (R\$) | % | Per capita (R\$) | |
| I. Até 10 mil | 59,70 | 14,00 | 15,00 | 216,48 | 38,70 | 9,88 | 2,60 |
| II. De 10 a 20 mil | 19,20 | 11,90 | 8,60 | 136,17 | 21,50 | 4,44 | 2,50 |
| III. De 20 a 50 mil | 13,20 | 16,60 | 15,40 | 173,80 | 22,30 | 2,82 | 1,40 |
| IV. De 50 a 100 mil | 4,70 | 14,60 | 15,30 | 196,08 | 9,30 | 1,37 | 0,60 |
| V. De 100 a 200 mil | 1,60 | 9,00 | 7,40 | 157,47 | 4,70 | 1,00 | 0,60 |
| VI. De 200 a 500 mil | 1,10 | 12,80 | 19,00 | 256,88 | 2,10 | 0,33 | 0,10 |
| VII. Mais de 500 mil | 0,50 | 21,10 | 19,40 | 195,79 | 1,50 | 0,22 | 0,10 |
| Total do grupo | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 193,79 | 100,00 | 6,62 | 1,00 |

Fonte: FJP/CEPP

O aumento nos primeiros anos do repasse do ICMS patrimônio cultural *per capita* foi compensado pelo aumento do número de municípios que passaram a concorrer ao recurso. Assim, em relação a 2001, há um declínio do indicador nos municípios menores. Nos municípios com população acima de 100 mil há uma estabilidade do ICMS cultural *per capita* ao longo do tempo.

Vale notar que esses municípios são os que recebem maior repasse em média. Porém, por serem mais populosos, o volume de recursos *per capita* está muito abaixo do dos pequenos municípios (Graf. 5).

Gráfico 5: Distribuição do repasse do ICMS patrimônio cultural *per capita* por estratos de população – Minas Gerais – 1997/2006



Fonte: FJP/CEPP

Ainda ponderando os resultados pela população, nota-se que somente os micro-municípios (até 10 mil habitantes) se encontram nos intervalos maiores de ICMS patrimônio cultural *per capita*. 36,6% dos micro-municípios que receberam repasse tiveram o ICMS *per capita* superior a R\$10,00. Por outro lado, 64,3% dos municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes tiveram repasse *per capita* de até R\$ 1,00, e 87,5% dos municípios com população entre 200 e 500 mil habitantes receberam até R\$ 0,50 (tab. 10).

Nesse sentido, são os municípios menores os mais beneficiados pela Lei Robin Hood no critério patrimônio cultural. Essa conclusão se refere tanto ao volume de recursos que é repassado, em relação ao ICMS que engloba todos os critérios quanto ao montante ponderado pela população. O único indicador em que os pequenos municípios estão em desvantagem é a média, uma vez que há mais municípios nos estratos inferiores de população. No entanto, o melhor indicador para avaliar a redistribuição dos recursos é o que considera a população.

Tabela 10: Intervalos de repasse do ICMS patrimônio cultural *per capita* por estrato de população – Minas Gerais, 2006

| Estratos de população | ICMS Patrimônio cultural per capita | | | | | | | Total |
|-----------------------|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|------------------|--------|
| | R\$0,01 a R\$0,5 | R\$0,51 a R\$1,00 | R\$1,01 a R\$2,00 | R\$2,01 a R\$5,00 | R\$5,01 a R\$10,00 | R\$10,01 a R\$20 | Mais de R\$20,00 | |
| Até 10 mil | 2,70 | 3,70 | 2,30 | 15,70 | 38,00 | 26,30 | 11,30 | 100,00 |
| Mais 10 a 20 mil | 2,40 | 3,20 | 12,70 | 50,80 | 24,60 | 5,60 | 0,80 | 100,00 |
| Mais de 20 a 50 mil | 6,00 | 14,00 | 26,00 | 38,00 | 16,00 | - | - | 100,00 |
| Mais de 50 a 100 mil | 17,60 | 35,30 | 20,60 | 23,50 | 2,90 | - | - | 100,00 |
| Mais de 100 a 200 mil | 21,40 | 42,90 | 21,40 | 14,30 | - | - | - | 100,00 |
| Mais de 200 a 500 mil | 87,50 | - | 12,50 | - | - | - | - | 100,00 |
| Mais de 500 mil | 100,00 | - | - | - | - | - | - | 100,00 |
| Total | 6,30 | 8,00 | 10,20 | 27,10 | 27,60 | 14,70 | 6,00 | 100,00 |

Fonte: FJP/CEPP

4.3.3 Os maiores recebedores de ICMS patrimônio cultural

A lista dos municípios que recebem os maiores valores de ICMS patrimônio cultural não apresenta muita variação ao longo do tempo (tab. 11). Por meio do ranking dos 20 maiores recebedores de ICMS patrimônio cultural, nota-se uma estabilidade dos municípios nessa lista. São

47 municípios que estiveram pelo menos uma vez na lista dos 20 maiores, 13 deles tendo aparecido apenas uma vez. Em 2006, a maioria dos municípios na lista dos maiores apareceu mais de cinco vezes nos dez anos da análise. Congonhas e Catas Altas conseguiram pontuação alta em todos os anos analisados. Mariana, Ouro Preto¹¹ e São João Del Rei, em oito anos. Diamantina, Conceição do Mato Dentro e Tiradentes, em sete. Nesse sentido, nota-se uma sobre-representação de cidades históricas dentre os mais beneficiados pela cota parte do ICMS patrimônio cultural. Somente dois municípios (Caeté e Itamarandiba) não haviam aparecido na lista dos 20 maiores recebedores de ICMS patrimônio cultural nos anos anteriores.

Tabela 11: Ranking dos 20 municípios que receberam repasse do ICMS Patrimônio Cultural (ICMS PC) – 2003-2006

| Ranking | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---------|-----------------------------------|-----------|----------------------|-----------|------------------------|-----------|----------------------|-----------|
| | Município | ICMS PC | Município | ICMS PC | Município | ICMS PC | Município | ICMS PC |
| 1 | Ouro Preto | 587,53 | Cataguases | 448,16 | Mariana | 571,77 | Conc. do Mato Dentro | 469,28 |
| 2 | Catas Altas | 465,59 | Congonhas | 392,82 | Diamantina | 567,43 | Congonhas | 410,37 |
| 3 | Conc. do Mato Dentro | 428,19 | Mariana | 372,45 | Ouro Preto | 565,69 | Ouro Preto | 388,3 |
| 4 | Congonhas | 355,1 | Diamantina | 358,98 | Cataguases | 513,63 | São João del Rei | 375,2 |
| 5 | Pedra Azul | 349,54 | Catas Altas | 321,18 | Congonhas | 509,08 | Catas Altas | 372,49 |
| 6 | Santa Bárbara | 330,88 | Santa Bárbara | 300,82 | Catas Altas | 423,98 | Sabará | 301,15 |
| 7 | Cataguases | 308,27 | Conc. do Mato Dentro | 278,44 | Sabará | 367,35 | Cataguases | 272,13 |
| 8 | Araxá | 295,84 | Araxá | 264,01 | Conc. do Mato Dentro | 362,59 | Araguari | 262,72 |
| 9 | Tiradentes | 291,68 | Araçuaí | 263,22 | Tiradentes | 313,27 | Juiz de Fora | 253,76 |
| 10 | Jequitinhonha | 277,84 | São João del Rei | 261,07 | Itabira | 287,16 | Santa Luzia | 251,03 |
| 11 | São João del Rei | 266,09 | Pedra Azul | 236,92 | Poços de Caldas | 278,51 | Caeté | 243,76 |
| 12 | Caxambu | 256,21 | Juiz de Fora | 233,64 | Couto de Mag. de Minas | 271,18 | Matozinhos | 240,78 |
| 13 | Serro | 243,65 | Caxambu | 226,46 | Matozinhos | 270,11 | Mariana | 235,12 |
| 14 | Ouro Branco | 239,82 | Felisburgo | 214,48 | Juiz de Fora | 254,81 | Diamantina | 231,36 |
| 15 | Belo Horizonte | 234,1 | Serro | 212,23 | Jequitinhonha | 254,62 | Tiradentes | 227,96 |
| 16 | Mariana | 230,85 | Itabira | 208,02 | São João del Rei | 254,03 | Itamarandiba | 225,51 |
| 17 | Nova Lima | 227,88 | Sabará | 206,01 | Pedra Azul | 246,58 | Jequitinhonha | 220,13 |
| 18 | Matozinhos | 217,45 | Jequitinhonha | 195,82 | Ouro Branco | 241,59 | Buenópolis | 206,92 |
| 19 | Juiz de Fora | 217,36 | Tiradentes | 190,85 | São Tomé das Letras | 237,52 | Santana dos Montes | 206,92 |
| 20 | Grão Mogol | 214,55 | Ouro Preto | 190,54 | Santana dos Montes | 233,5 | Serro | 206,79 |
| | Total 20 primeiros (1) | 6.038,41 | | 5.376,11 | | 7.024,39 | | 5.601,67 |
| | ICMS patr. cultural repassado (2) | 28.681,30 | | 30.989,93 | | 34.548,41 | | 37.065,17 |
| | % (1)/(2) | 21,1 | | 17,3 | | 20,3 | | 15,1 |

Fonte: FJP/CEPP

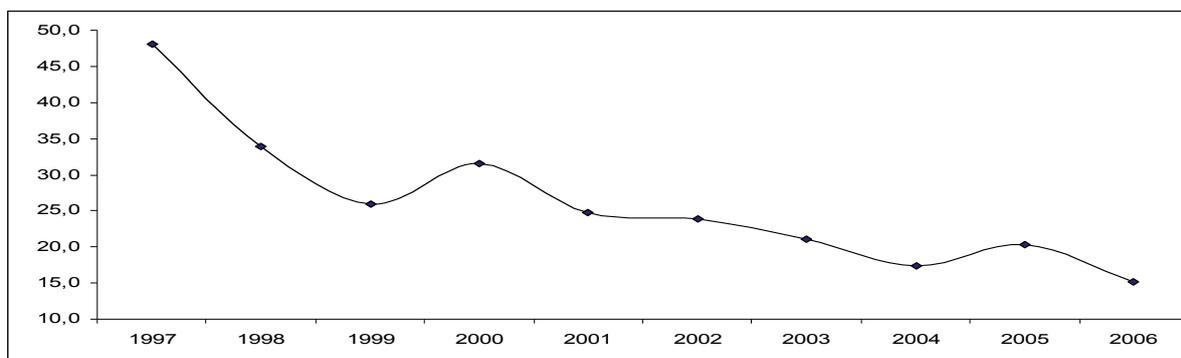
Analisando por estrato de população, nota-se também uma evolução da participação dos pequenos municípios nos maiores recebedores pelo ICMS patrimônio cultural. Em 1997, somente dois municípios com até 20 mil habitantes estavam na lista (Catas Altas e Tiradentes). Em 2006, seis municípios desse estrato de população passam a fazer parte do ranking dos maiores recebedores de ICMS patrimônio cultural: Conceição do Mato Dentro, Tiradentes, Santana dos Montes, Congonhas, Catas Altas e Buenópolis.

Considerando os municípios maiores (a partir de 100 mil habitantes) constata-se redução desses no período. Em 1997, havia seis municípios nos últimos estratos de população (Sabará, Poços de Caldas, Santa Luzia, Juiz de Fora, Uberaba e Belo Horizonte) e, em 2006, somente quatro (Sabará, Araguari, Santa Luzia e Juiz de Fora).

¹¹ Ouro Preto foi o primeiro lugar de repasse em seis anos. Só não conseguiu essa colocação em 2002 (21°), 2004 (20°), 2005 (3°) e 2006 (3°).

Nos primeiros anos de funcionamento da Lei Robin Hood nota-se uma grande concentração do repasse para alguns municípios. Se em 1997, quase a metade dos recursos (48%) ficava com 20 municípios, em 2005 e em 2006, o percentual apropriado pelos vinte municípios é de, respectivamente, 20,3% e 15,1%, conforme aponta o gráfico 8. Assim, verifica-se tanto a incorporação de novos municípios (de 122, em 1997, para 586, em 2007) quanto uma clara desconcentração dos recursos, ao longo da histórica analisada.

Gráfico 6: Proporção do ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) apropriado pelos 20 municípios que mais receberam repasse pelo critério – Minas Gerais - 1997-2006



Fonte: FJP/CEPP

5 A ESTRUTURAÇÃO MUNICIPAL PARA A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM MINAS GERAIS

Desde a entrada em vigor da Lei Robin Hood, coube ao Iepha a fixação dos requisitos exigidos dos municípios para a habilitação no critério Patrimônio Cultural. Estas definições são feitas em Resoluções e Deliberações Normativas (DN) publicadas pela entidade e aprovadas pelo seu Conselho Curador. Estas refletem as mudanças ocorridas no padrão de exigências do Iepha para o repasse dos recursos do ICMS no critério patrimônio cultural.¹²

A Lei 13.803/00 apresenta em seu anexo III os critérios para a pontuação dos municípios em função dos atributos: núcleo histórico (NH), conjunto paisagístico (CP), bens imóveis (BI), bens móveis (BM) e política cultural local (PCL). Os quatro primeiros atributos referem-se a variáveis essencialmente quantitativas. A pontuação varia em relação ao número de domicílios dos núcleos históricos, à área dos conjuntos urbano ou paisagístico e ao número de unidades dos bens móveis e imóveis. Do ponto de vista qualitativo, é observado o estado de conservação dos bens tombados a partir dos próprios dossiês de tombamento e da apresentação de laudos técnicos. Cada um desses documentos, além do inventário do acervo cultural do município, deve ser apresentado conforme modelo divulgado pelo Iepha. No item política cultural local são observadas a existência de lei de tombamento municipal, a criação e dinâmica de funcionamento de conselho municipal de patrimônio cultural e de departamento de patrimônio cultural ou órgão afim, com equipe técnica especializada. O somatório da pontuação de cada um desses atributos define o Índice de Patrimônio Cultural (PPC) municipal, que é dado pela relação percentual entre o somatório das notas do município e o somatório das notas do conjunto de municípios.

5.1 Evolução normativa do Iepha

As primeiras Resoluções foram definidas em 1996 e 1997 e receberam as denominações 01/96, 01/ 97. Nessas resoluções, definiu-se pela pontuação de uma estrutura básica da política cultural local, onde deveria ser comprovada a existência de leis de proteção do patrimônio cultural e de equipe técnica na estrutura da prefeitura. A Resolução 01/97, aprovada para o exercício de 1998, foi modificada, ano a ano, para os exercícios de 1999 a 2001, se tornando mais exigentes. A Resolução 01/ 2000 introduziu novas mudanças na distribuição da pontuação para o exercício de 2002. A DN 01/2002 foi definida para regulamentar o exercício de 2003 e a DN 02/2002 introduziu

¹² Um retrospecto das Resoluções e Deliberações Normativas do Iepha pode ser encontrado no Documento Pontuação Detalhada – ICMS Patrimônio Cultural: Exercícios de 1996 a 2006, disponível no site www.iepha.mg.gov.br

modificações para os exercícios de 2004 e 2005. Em junho de 2004, o Iepha publicou a DN 01/2004 para normatizar o exercício de 2006 e, em outubro de 2005, a DN 01/05 regulamentou novas mudanças para o exercício de 2007.

Essas normas delimitam o padrão de exigência do Iepha para o cumprimento das especificações legais, previstas no anexo III da Lei Robin Hood. A partir da apresentação de documentação, pelos municípios, que comprove os investimentos realizados no setor cultural, o número e o estado de conservação dos bens tombados, a existência de legislação de proteção ao patrimônio cultural e existência e atuação de conselho municipal de patrimônio, equipe técnica da prefeitura para implementação das ações, bem como de planejamento da política cultural local. Cada um desses atributos tem uma pontuação máxima a ser alcançada em relação à atuação comprovada pelo município¹³.

Nos primeiros anos, havia uma clara intenção do órgão estadual de patrimônio em estimular a adesão dos municípios bem como a sua estruturação gradativa para atender as demandas necessárias à implementação de ações municipais na área do patrimônio. No primeiro ano de implementação da política, dada a ausência de regulamentação dos critérios para avaliação, foram pontuados apenas os 106 municípios que possuíam bens tombados em nível federal e estadual. Esses municípios receberam pontuação referente aos bens tombados sem a obrigação da apresentação da documentação de tombamento ou de comprovação do estado de conservação dos imóveis. A obrigatoriedade de apresentação desta documentação foi instituída a partir de 2007.

Os municípios da bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha passaram também a fazer jus a uma pontuação (2 pontos) desde o primeiro ano de vigência da lei, por ser considerada monumento natural e determinado o seu tombamento com a finalidade de proteção e conservação por meio da Constituição Estadual de 1989, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 84, inciso II.

A partir do exercício de 1999, a política passou a ser mais exigente com relação à comprovação da Política Cultural Local, incluindo requisitos referentes à institucionalização para a gestão municipal do patrimônio que incluía a criação de uma legislação urbanística compatível com a legislação de proteção ao patrimônio cultural, a comprovação de criação de um conselho municipal de patrimônio cultural e a comprovação de atuação da equipe técnica. A Resolução 01/97 definiu ainda a exigência da apresentação de dossiês de tombamento, em nível municipal, conforme metodologia divulgada pelo Iepha. Para os exercícios de 2000 e 2001, os municípios deveriam comprovar o funcionamento do Conselho municipal através das atas de reuniões e ainda apresentar relatórios de investimentos realizados pelo município na área da cultura bem como de comprovação da atuação da equipe técnica.

A Resolução 01/2000 introduziu modificações na forma de apresentação dos documentos exigidos, que passaram a ser agrupados em Quadros (I - Dossiês e Laudos; II- Inventários; III- Ações de proteção e investimentos e IV – Planejamento e política cultural local), bem como na forma de distribuição da pontuação. Os dossiês e laudos passaram a corresponder a 30% dos pontos distribuídos. Os outros 70% eram distribuídos pelos demais itens exigidos, cabendo 10% às fichas de inventário, 12% à atuação do Departamento de Patrimônio, 10% aos investimentos dos recursos recebidos, 6% para o investimento em bens culturais e 6% para o investimento em atividades culturais. O Conselho municipal de patrimônio Cultural seria pontuado em 26%, caso comprovasse a sua atuação efetiva por meio das atas de reunião. A comprovação da política cultural local, ponto essencial para a implementação das ações na área do patrimônio cultural, valia três pontos, e incluía as definições acerca da proteção do patrimônio cultural na lei orgânica municipal, a lei municipal de proteção ao patrimônio cultural (10%), legislação de incentivos fiscais (10%), decreto de criação do Conselho municipal do Patrimônio Cultural (40%) e comprovação da existência do Departamento de Proteção ao Patrimônio ou órgão afim com equipe técnica especializada.

¹³ Detalhes a respeito das exigências a serem cumpridas pelos municípios e a pontuação a que terão direito constam dos quadros definidos pelo Iepha em suas DN's e estão disponíveis no site da Instituição: www.iepha.mg.gov.br.

Para o exercício de 2003, a DN 01/2002 introduziu a exigência de apresentação de um plano de inventário que voltou a fazer parte do quadro da Política Cultural Local, valendo 40% dos três pontos distribuídos (1,20). Essa mudança representou uma importante valorização desse instrumento de planejamento da política de preservação e proteção do patrimônio histórico e cultural.

A DN 02/2002, aprovada em agosto de 2002, introduziu algumas modificações, especialmente quanto ao projeto de educação patrimonial, que passou a ser, juntamente com a fiscalização de bens culturais, pré-requisito para a pontuação do Relatório de Atividades no Quadro III.

A DN 01/2004 inovou alguns aspectos com relação à DN 02/2002, especialmente no tocante à fiscalização, estabelecendo a obrigatoriedade da instalação de alarmes e sistema de prevenção de incêndio nos bens tombados dentro do prazo de um ano. O próprio Iepha assumia, por força dessa deliberação, a função de fiscalizar os municípios quanto ao cumprimento dos trabalhos exigidos para a comprovação da atuação na área do patrimônio cultural. Por fim, a DN 01/2005 aprovada em outubro de 2005, regulamentou as mudanças com relação aos critérios de avaliação do Iepha para o exercício de 2007. Por meio dessa deliberação estabeleceu-se uma nova mudança na distribuição dos pontos referentes ao Quadro I - Política Cultural Local - e ao Quadro II - Inventário. No quadro da política cultural local, a nova deliberação valorizou a apresentação de projeto ou plano de educação patrimonial e sua realização que passou a valer 0,80 pontos, enquanto a existência de conselho municipal de patrimônio e seu funcionamento associado a lei de proteção passaram a valer 0,40 pontos. O setor responsável pelas atividades relativas à proteção do patrimônio passou a valer 0,30 pontos. No Quadro II, a apresentação do Plano de inventário e sua realização passaram a valer 1,50 pontos.

As deliberações normativas atuam, portanto, orientando os municípios com relação à implementação de uma ação de proteção do patrimônio cultural, que se amplia ao longo do tempo, na medida em que o órgão responsável pela formulação da política de patrimônio no Estado vai introduzindo e valorizando novas ações e programas considerados relevantes. Trata-se, portanto, de uma política pública que vai se estendendo aos municípios mineiros, à medida que passam a cumprir os requisitos para participarem do rateio dos recursos do ICMS disponibilizados para a área do patrimônio.

5.2. A gestão do Patrimônio Cultural pós-Lei Robin Hood

O levantamento de dados sobre a estruturação municipal para a gestão do patrimônio cultural em Minas Gerais teve como fonte de pesquisa a documentação enviada pelos municípios ao Iepha, com o objetivo de pleitear o repasse dos recursos referentes ao critério patrimônio cultural. Foram coletadas informações para 385 municípios de um total de 586 credenciados para o recebimento da cota-parte do ICMS no exercício de 2006. O levantamento de dados foi pontual e teve por foco o exercício de 2006, cujo período de referência das informações é de abril de 2004 a abril de 2005.

5.2.1 A Organização de um Setor de Patrimônio Cultural

O órgão gestor da cultura em âmbito municipal tem por responsabilidade formular e implementar uma política pública de cultura com base na realidade cultural e sócio-econômica dos municípios. Cabe a essa estrutura estabelecer as diretrizes e as metas a serem alcançadas pela gestão cultural local no curto, médio e longo prazos. Entretanto, a importância marginal atribuída ao setor frente a outras áreas de políticas públicas, tem configurado um desenho institucional onde predomina a gestão da cultura em associação com outras áreas de políticas. Essa característica não é um atributo do Estado de Minas Gerais, mas sim um reflexo da precariedade da institucionalização do setor cultural no país.¹⁴

¹⁴ Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, para o ano de 2006, apenas 6,8 % dos municípios brasileiros haviam organizado um aparato institucional específico para o setor cultural. A MUNIC de 2006 dispunha de um suplemento específico para o setor cultural, tendo levantado informações detalhadas sobre o mesmo.

A tabela 12 evidencia que apenas 10,6% dos municípios analisados instituíram uma estrutura específica para a gestão da cultura. Dentre esses, é mais significativa a montagem de uma estrutura vinculada à administração direta (7,0%). A forma mais comum encontrada no estado para a gestão da cultura é em associação com a área da educação (34,5%). Somando-se a esse montante aqueles municípios cuja gestão da cultura encontra-se subordinada a área da educação, ou seja, como um departamento desta secretaria, esse percentual chega a 47,7%. Agregando-se todos os casos em que a gestão da cultura apresenta-se associada a outros setores ou subordinada a outras secretarias (educação e turismo), chegamos a 66,6% dos municípios. Somando-se ainda os municípios cuja gestão da cultura subordina-se ao gabinete do prefeito, o percentual alcança 89% dos casos. Esse é o retrato da organização institucional do setor cultural dos municípios mineiros que tem se credenciado ao recebimento dos recursos do ICMS patrimônio cultural. Isso significa que a área da cultura não se constitui como prioridade dos governos municipais em Minas Gerais, o que resulta na ausência de estruturas específicas para a sua gestão.

Tabela 12: Órgão responsável pela cultura em municípios de Minas Gerais - 2005

| Órgão municipal de Cultura | ABS | % |
|---|-----|-------|
| Fundação Municipal de cultura | 14 | 3,6 |
| Secretaria Municipal de Cultura | 27 | 7,0 |
| Secretaria Municipal de cultura em conjunto com outras políticas | 59 | 15,3 |
| Secretaria Municipal de Educação | 51 | 13,2 |
| Secretaria Municipal de Educação e cultura em conjunto com outras políticas | 133 | 34,5 |
| Setor subordinado à Secretaria Municipal de Turismo | 14 | 3,6 |
| Setor ou departamento subordinado ao gabinete | 86 | 22,3 |
| Sem informação | 1 | 0,3 |
| Total | 385 | 100,0 |

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha. Elaboração: FJP/CEPP

A demanda de uma equipe técnica na estrutura das prefeituras para implementar ações de preservação dos bens culturais é, juntamente com a legislação de proteção do patrimônio cultural, um dos primeiros requisitos das deliberações normativas do Iepha. Ao longo dos anos foi sendo ampliado o grau de exigência neste item. Os municípios teriam de comprovar a existência de um Setor de Patrimônio Cultural com equipe técnica especializada composta de arquiteto ou historiador. Na ausência desses profissionais, os municípios poderiam contratar profissionais ou consultorias que atuem nessas áreas.¹⁵ Permanecia ainda a exigência de comprovação da atuação do setor mediante a apresentação de relatórios de atividades e de investimentos.

A tabela 13 apresenta os dados da configuração institucional do setor de patrimônio cultural encontrada nos municípios mineiros para o ano de 2005¹⁶. Os dados evidenciam uma multiplicidade de formatos dessas estruturas orientadas para atuação na área do patrimônio cultural. Supõe-se que essa diversidade de configurações se relacione ao grau de institucionalização do setor cultural nos municípios mineiros. Nesse sentido, os dados, ainda que pontuais, evidenciam uma escala no processo de organização dessas estruturas. Em primeiro lugar estão aqueles que podem ser caracterizados pela não organização específica do setor, representada pelos dados daqueles municípios que identificam o próprio órgão municipal de cultura, os conselhos municipais de patrimônio cultural e os departamentos ou seções de cultura subordinadas a outra secretaria e ao gabinete como responsáveis pelas ações na área do patrimônio (74%). Entre esses também é possível visualizar diferenciações, em relação às quais determinados setores provavelmente se

¹⁵ De acordo com as normas instituídas, as cidades com população igual ou superior a 20 mil habitantes deverão possuir um arquiteto urbanista nos quadros funcionais do órgão de patrimônio. As cidades com menos de 20 mil habitantes devem comprovar horas de consultoria técnica de um arquiteto urbanista. Essas exigências caem no exercício de 2006 por força de Deliberação de nº. 01/2004, não sendo mais exigido que o município tenha técnicos especializados.

¹⁶ Como a pesquisa da estruturação institucional dos municípios para a gestão do patrimônio cultural teve por base apenas o ano de 2005, não foi possível visualizar a evolução ocorrida no setor de patrimônio cultural ao longo do período de exercício da lei.

encontrarão em melhores condições de ter uma atuação mais adequada às exigências da área. A organização de um setor ou gerência de patrimônio cultural, conforme demandada pelas normas do Iepha, por outro lado, foi encontrada em 23,6% dos municípios.

A associação desses dados com as informações sobre o tamanho de municípios, a capacitação da equipe, as principais atividades desenvolvidas e a apresentação ou não de relatório de investimentos podem auxiliar a caracterizar melhor a estrutura do município para atuação na área.¹⁷

Quanto ao tamanho dos municípios dados evidenciam que os três principais tipos de órgãos de patrimônio encontrados em municípios até 20 mil habitantes têm uma participação equilibrada em torno dos 25%. Nesse caso estão incluídos os órgãos municipais de cultura, propriamente ditos, as seções ou departamentos de cultura vinculados a outras secretarias ou vinculadas ao gabinete municipal. Nesses municípios, portanto, pode-se dizer que não há predominância da criação de um setor específico para o patrimônio, mas a presença de equipes especializadas nos próprios órgãos municipais de cultura ou órgãos afins. O setor ou gerência de patrimônio cultural pode ser encontrado em aproximadamente 18,5% dos municípios desses estratos populacionais.

Nos estratos superiores a 20 mil habitantes, a diferença percentual entre os vários tipos de setores ou departamentos de patrimônio passa a ser mais significativo. Chama a atenção a Gerência ou Setor de Patrimônio Cultural que passa a constituir a modalidade mais importante na medida em que os estratos de população se tornam mais elevados. Assim, essa modalidade alcança 80% no estrato de 100 até 200 mil; 66,7% no estrato entre 200 a 500 mil e 100% no estrato acima de 500 mil (deve-se considerar que nos estratos populacionais superiores existe um número menor de municípios). Nos estratos entre 20 a 100 mil habitantes a estrutura mais encontrada é a seção ou departamento de cultura vinculada a outras secretarias, entretanto, os setores ou gerências de patrimônio cultural já passam a contar com um percentual acima de 25%.

Por sua vez, as seções ou departamentos de cultura subordinados ao gabinete municipal apresentam uma importância decrescente na medida em que os estratos de população aumentam. Essas observações ratificam a hipótese de que a tendência à especialização do setor de patrimônio depende de uma estrutura mais evoluída na área da cultura, que por sua vez parece estar associada ao tamanho dos municípios.

Tabela 13: Setores de patrimônio cultural por estrato de população - Minas Gerais, 2005

| Órgão de Patrimônio Cultural | Total | | Estrato de População (%) | | | | | | |
|--|-------|-------|--------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | Abs. | % | Até 10 mil hab | De 10 a 20 mil hab | De 20 a 50 mil hab | De 50 a 100 mil hab | De 100 a 200 mil hab | De 200 a 500 mil hab | Mais de 500 mil hab |
| Órgão municipal de cultura | 88 | 22,9 | 25,3 | 22,2 | 19,7 | 25,0 | - | 33,3 | - |
| Setor ou Gerência de Patrimônio Cultural | 91 | 23,6 | 18,6 | 18,5 | 28,2 | 25,0 | 80,0 | 66,7 | 100,0 |
| Conselho Municipal de Patrimônio Cultural | 4 | 1,0 | 1,0 | 1,2 | - | 5,0 | - | - | - |
| Seção ou Depto. de cultura vinculada a outra secretaria | 111 | 28,8 | 28,4 | 27,2 | 33,8 | 40,0 | 20,0 | - | - |
| Seção ou Depto. de cultura vinculada ao gabinete municipal | 83 | 21,6 | 24,2 | 28,4 | 16,9 | 5,0 | - | - | - |
| Sem informação | 8 | 2,1 | 2,6 | 2,5 | 1,4 | - | - | - | - |
| Total | 385 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha. Elaboração: FJP/CEPP

No tocante à capacitação da equipe de patrimônio cultural, os municípios ainda se encontravam, em 2005, sob a influência da solicitação de comprovação da inserção de arquitetos-urbanistas, historiadores ou outros profissionais especializados das áreas de antropologia,

¹⁷ O Iepha estabelece em suas resoluções duas pontuações para o setor de patrimônio cultural dos municípios. Na primeira, pontua-se o setor de patrimônio cultural e, na segunda, a atuação do setor. Assim, no exercício de 2006, de acordo com os critérios do Iepha, 80,5% dos municípios tem o seu setor de patrimônio cultural pontuado, mas apenas 23% comprovam uma atuação de acordo com as exigências do órgão estadual.

engenharia, geografia, direito entre outras. Nessa data, a distribuição dos municípios com relação a essa questão se apresentava da seguinte forma: 45% comprovaram a atuação de arquiteto e 80% assinalaram a existência de historiadores. Por outro lado, 79% dos municípios declararam ter contratado empresa de consultoria ou profissionais independentes para compor sua equipe técnica. Como, de acordo com a amostra da pesquisa, 72,5% dos municípios estão inseridos nos dois primeiros estratos – até 20 mil habitantes – pressupõe-se que o percentual de contratação de consultores se refira prioritariamente a esses municípios. Essa configuração da equipe com a presença de técnicos especializados deixa de ser exigência do órgão gestor a partir da DN 01/2004, de 30 de junho de 2004, que orientará pontuação dos municípios a partir do exercício de 2006.

As principais atividades executadas pelo setor de patrimônio cultural estão apresentadas na tabela 14. As atividades estão relacionadas à execução e acompanhamento dos trabalhos exigidos pelo Iepha para o credenciamento dos municípios ao repasse dos recursos do ICMS. Esses trabalhos dizem respeito, pois, à documentação da organização municipal e da atuação dos conselhos e dos setores de patrimônio; elaboração de plano de inventário de acordo com as realidades municipais; elaboração de dossiês de tombamento e laudos que comprovem o estado de conservação desses bens; os relatórios de atividades e dos investimentos realizados pelo município na área.

Os projetos de educação patrimonial também já ocupam espaço importante da atuação dos setores de patrimônio, tendo sido citados por quase 44% dos municípios. Os projetos de educação patrimonial passam a compor as exigências do órgão estadual de patrimônio a partir da deliberação 01/2004, que entrou em vigor para normatizar o exercício de 2006, foco deste trabalho.

Ainda vale citar os projetos de restauração de bens culturais (20,6%), que já concretizam uma ação específica dos municípios que, por sua vez, decorre de ações anteriores, como o inventário ou o tombamento de bens materiais. Pode se dizer que a partir de iniciativas dessa ordem, a ação municipal passa a tomar uma dinâmica própria, respondendo às especificidades culturais locais.

Tabela 14. Principais atividades do setor de patrimônio cultural – Minas Gerais, 2005

| Atividades do setor de patrimônio | ABS (1) | % | % DOS CASOS (2) |
|--|---------|------|-----------------|
| Realização e acompanhamento de trabalhos técnicos para envio ao IEPHA (planos de inventário, laudos técnicos, dossiês) | 334 | 36,7 | 87 |
| Promoções ou eventos | 190 | 20,9 | 49,5 |
| Educação patrimonial | 168 | 18,4 | 43,8 |
| Projetos de restauração de bens culturais | 79 | 8,7 | 20,6 |
| Formação técnica | 58 | 6,4 | 15,1 |
| Não apresentou documentação referente ao setor | 35 | 3,8 | 9,1 |
| Projetos de pesquisa | 20 | 2,2 | 5,2 |
| Publicações | 14 | 1,5 | 3,6 |
| Capacitação da comunidade | 11 | 1,2 | 2,9 |
| NA/NR | 2 | 0,2 | 0,5 |
| Total | 911 | 100 | 237,2 |

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha. Elaboração: FJP/CEPP.

Nota: (1) O N se refere ao número de citações registradas para as diversas atividades executadas pelo setor de patrimônio.

(2) Esse percentual se refere aos 385 municípios da amostra.

5.3 Legislação de proteção ao patrimônio cultural

A comprovação da existência de uma legislação de proteção ao patrimônio cultural constitui exigência do Iepha para a pontuação dos municípios desde o início de implementação da lei, tendo sido regulamentada pelas Resoluções 01/96 e 01/ 1997 do seu Conselho Curador.

O maior percentual dos municípios analisados instituiu sua legislação de proteção ao patrimônio entre 2001 e 2005 (62,0%). No período 1997 a 2000, observou-se a instituição da legislação em 28,8% dos municípios. Denota-se aqui um primeiro impacto importante da política de

patrimônio proposta pelo órgão estadual. No período anterior à instituição da lei Robin Hood, apenas vinte e seis municípios tinham criado suas leis de proteção ao patrimônio¹⁸.

5.4 Os conselhos municipais de patrimônio cultural

A comprovação da instituição de conselhos municipais de patrimônio cultural passa a fazer parte das exigências do Iepha a partir do exercício de 1999. Nesse ano, o órgão estadual de patrimônio passou a ser mais criterioso com relação à estruturação, pelo município, do que ele conceituava como Política Cultural Local. Os dados disponíveis evidenciam que 69% dos municípios criaram seus conselhos no período 2001-2005. Destes, 38,5% instituíram seus conselhos em 2005. Esse percentual revela que uma proporção significativa dos municípios ainda se encontra em estágio primário de organização institucional para a definição de diretrizes e a implementação de ações na área do patrimônio cultural. A aprovação do regimento dos conselhos – condicionante importante do seu funcionamento – também se concentra no período 2001-2005 (75%) e, em especial no ano de 2005 (33%).

No período anterior à vigência da Lei Robin Hood, apenas 15¹⁹ municípios tinham criado seus conselhos municipais de patrimônio cultural. Esse grupo de municípios é variado em relação ao porte (grande, médio e pequeno) bem como às características de seu patrimônio cultural, que inclui, como nos casos de Congonhas e Santa Luzia, núcleos históricos tombados por órgãos federais e estaduais e a presença, mais generalizada entre eles, de edificações e monumentos de importante valor para a preservação.

5.4. 1 Tipologia dos conselhos municipais de patrimônio cultural

Os conselhos de políticas foram instituídos pela Constituição de 1988 como uma forma de ampliação da participação da sociedade civil na definição das diretrizes de políticas públicas, na implementação das ações e no seu controle. Na maior parte das políticas sociais esses espaços passaram a ter a sua instituição obrigatória por lei federal, como contrapartida para o repasse de recursos orçamentários previstos pelas três esferas de governo. No caso do patrimônio cultural, a criação dos conselhos foi incentivada, no estado de Minas Gerais, a partir da vigência da Lei Robin Hood, uma vez que esse item, como se viu, passou a compor o quadro de exigências para a conformação, no município, de um aparato institucional para a gestão do patrimônio cultural.

Pode-se dizer que um impacto importante da Lei Robin Hood sobre a gestão do patrimônio cultural está relacionado à criação desses conselhos. De acordo com o Suplemento de Cultura da Pesquisa MUNIC do IBGE (2006), cerca de 70% dos conselhos municipais de patrimônio cultural existentes no Brasil estão localizados no estado de Minas Gerais. Depois de Minas Gerais, apenas o estado de São Paulo se destaca com um percentual mais significativo (11,7%).

No que se refere à periodicidade das reuniões dos conselhos, 49,6% se reúnem bimestralmente e 17,4%, mensalmente. Esses dados foram contrastados com o número de reuniões efetivamente realizadas pelos conselhos, obtido pela investigação e leitura das atas que registraram essas reuniões. De acordo com esses dados, 94 municípios (24,4%) realizaram apenas uma reunião. Na faixa entre quatro e sete reuniões foram encontrados 33% dos municípios. Em contrapartida, também se encontra uma frequência maior de realização de reuniões. Na faixa entre oito e treze reuniões estão 19% dos municípios. Essa estatística mostra que há uma distancia grande entre aquilo que é definido normativamente e o que de fato se realiza.

Os dados evidenciam ainda que a denominação mais encontrada nos conselhos instituídos é a de Conselho Municipal de Patrimônio Cultural (74 %). Além de ser esta a denominação sugerida pelo órgão estadual, o termo patrimônio cultural também está associado a uma abrangência maior do tema, que passa a englobar não apenas os monumentos e o patrimônio

¹⁸ Dentre esses cabe ressaltar os municípios de Belo Horizonte, Caxambu, Gouveia, Betim, Paracatu, Poços de Caldas, Morro do Pilar, Araguari, Conselheiro Lafaiete, Machado, Congonhas, Cataguases, Ipatinga, Cássia.

¹⁹ Os conselhos criados pertenciam aos municípios de Belo Horizonte, Betim, Cataguases, Congonhas, Divinópolis, Ituiutaba, Machado, Morro do Pilar, Santa Luzia, Paracatu, Poços de Caldas, Sete Lagoas, Três Corações, Visconde do Rio Branco e Antônio Carlos. Entretanto, nesse período, apenas cinco municípios conseguiram aprovar seus regimentos: Belo Horizonte, Congonhas, Santa Luzia, Divinópolis e Visconde do Rio Branco.

edificado, mas também as manifestações e expressões culturais de natureza imaterial. A segunda denominação mais freqüente é a de Conselho Municipal de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural. Ela está relacionada com a primeira fase de implantação da política de patrimônio no Brasil e com os órgãos federais e estaduais que privilegiavam o patrimônio edificado.

A influência das orientações do Iepha também pode ser sentida no fato de que, em 62% dos municípios, o conselho municipal se compõe por 7 membros titulares e 7 membros suplentes, orientação constante do modelo de regimento dos conselhos municipais de patrimônio proposto.

Quanto à composição dos conselhos, deve-se registrar, que apenas 159 municípios dos 385 pesquisados especificaram os órgãos ou entidades que compõem seu conselho (tab.15). A tabela informa que para os municípios que especificaram os membros do conselho, existe uma composição equilibrada entre membros da sociedade civil e do governo. Dentre os representantes da sociedade civil, figuram como segmentos importantes as entidades religiosas (40,3%), as associações comunitárias (29,6%) e os profissionais liberais ou de notório saber (28,9%). A categoria *sociedade civil* ou *comunidade*, sem especificação do segmento, também foi muito utilizada, por vezes, mais de uma vez por um mesmo município. Isso explica a sua participação percentual acima do número de municípios²⁰.

Tabela 15 – Distribuição de freqüência dos municípios segundo os órgãos e entidades que compõem os conselhos - Minas Gerai, 2005

| Composição dos Conselhos | N (1) | % | % de municípios (2) |
|--|---------|-------|---------------------|
| Setor Governamental | 624,0 | 50,2 | |
| Executivo | 217,0 | 17,5 | 136,5 |
| Órgão municipal de cultura | 137,0 | 11,0 | 86,2 |
| Legislativo | 113,0 | 9,1 | 71,1 |
| Órgão municipal de educação | 46,0 | 3,7 | 28,9 |
| Órgão municipal de planejamento e finanças | 35,0 | 2,8 | 22,0 |
| Órgão municipal de obras, infra-estrutura e transporte | 30,0 | 2,4 | 18,9 |
| Judiciário, Ministério Público | 13,0 | 1,0 | 8,2 |
| Órgão municipal de turismo | 9,0 | 0,7 | 5,7 |
| Emater | 8,0 | 0,6 | 5,0 |
| IEPHA, IPHAN | 8,0 | 0,6 | 5,0 |
| Corpo de bombeiros, polícia militar | 6,0 | 0,5 | 3,8 |
| Órgão municipal de meio ambiente | 2,0 | 0,2 | 1,3 |
| Sociedade Civil | 618,0 | 49,8 | |
| Sociedade civil, comunidade | 173,0 | 13,9 | 108,8 |
| Entidades religiosas | 64,0 | 5,2 | 40,3 |
| Associações comunitárias | 47,0 | 3,8 | 29,6 |
| Profissionais liberais ou notório saber | 46,0 | 3,7 | 28,9 |
| Associações de classe ou sindicatos | 45,0 | 3,6 | 28,3 |
| Escolas estaduais e municipais | 38,0 | 3,1 | 23,9 |
| Associações e organizações com finalidades culturais | 37,0 | 3,0 | 23,3 |
| Associação comercial | 33,0 | 2,7 | 20,8 |
| Comunidade cultural local | 24,0 | 1,9 | 15,1 |
| Universidades | 22,0 | 1,8 | 13,8 |
| Grupos culturais de tradições culturais | 19,0 | 1,5 | 11,9 |
| Associações ou entidades de assistência social | 17,0 | 1,4 | 10,7 |
| Comércio local, serviços, agricultura, mineração | 16,0 | 1,3 | 10,1 |
| Lions e Rotary clube | 13,0 | 1,0 | 8,2 |
| Meios de comunicação | 8,0 | 0,6 | 5,0 |
| Sindicatos de trabalhadores | 5,0 | 0,4 | 3,1 |
| Institutos históricos e geográficos locais | 3,0 | 0,2 | 1,9 |
| Outros | 8,0 | 0,6 | 5,0 |
| Total | 1.242,0 | 100,0 | 781,1 |

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha. Elaboração: FJP/CEPP.

Nota: (1) o N se refere ao número de citações registradas para os diversos membros dos conselhos.

(2) Esse percentual se refere a 159 municípios.

²⁰ A identificação dos órgãos e entidades que fazem parte do conselho se baseou na legislação de criação dos conselhos e nos regimentos internos. Optou-se por registrar cada entidade o número de vezes que aparecesse, de forma a se obter um retrato o mais aproximado possível da composição dos conselhos.

Quanto ao potencial democrático dos conselhos, que podem ter natureza deliberativa ou consultiva, constatou-se que 58% dos conselhos municipais de patrimônio cultural são deliberativos, ou seja, caracterizam-se por uma dinâmica de discussão dos assuntos em pauta e a votação de decisões a serem encaminhadas ao executivo. A efetividade deliberativa diz respeito à capacidade dos conselhos de produzir debate e decisões. Por outro lado, o caráter consultivo foi encontrado em 14,5% dos conselhos. Nesse caso, esses espaços se voltariam para uma apreciação de temas propostos pela presidência do conselho ou emergentes no município, a partir da participação dos representantes da sociedade civil e dos segmentos interessados. Entretanto, sua eficácia deliberativa estaria constrangida por sua própria definição regimental, o que acarretaria uma disjunção entre a possibilidade de formular decisões e sua homologação pelo executivo.

As informações sobre o desenho institucional e as regras de funcionamento dos conselhos de patrimônio cultural e dos seus procedimentos decisórios foram utilizadas para a construção de um índice de institucionalização dos conselhos. Os dados apontam que 46,2% dos conselhos municipais analisados caracterizam-se por um baixo grau de institucionalização: conselhos recém instituídos que não enviaram atas ou em recorrente processo de estruturação interna; irregularidade ou número insuficiente de reuniões (até duas no exercício de um ano, normalmente realizadas nos meses que precedem a entrega dos documentos, em abril de cada ano). Essa é a característica mais marcante dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais, ou seja, o seu baixo grau de institucionalização.

Conselhos com alto grau de institucionalização foram encontrados em 35,6% dos municípios. Essa categoria inclui os conselhos estruturados nos quais os procedimentos regimentais encontram-se assegurados, ou seja, frequência mensal ou bimestral das reuniões (no mínimo 6 reuniões em um ano) e os debates e discussões voltam-se para a definição de linhas de atuação na área cultural.

Conselhos que apresentam grau médio de institucionalização foram encontrados em 18% dos casos e se referem aqueles que apresentam alguma regularidade de reuniões no período (três ou seis reuniões). O conselho caracteriza-se por uma fase de estruturação e as discussões se atêm ao regimento, aos procedimentos de atuação e ao calendário de atividades. A tabela 16 apresenta os resultados dessa análise.

Tabela 16: Distribuição dos municípios em relação ao grau de institucionalização dos conselhos de patrimônio cultural - Minas Gerais, 2005

| Grau de Institucionalização | ABS | % |
|--|-----|-------|
| Conselho recém instituído ou que passou por período de inatividade (baixo grau de institucionalização) | 151 | 39,2 |
| Conselho já estruturado (alto grau de institucionalização) | 137 | 35,6 |
| Conselho em fase de estruturação (médio grau de institucionalização) | 69 | 17,9 |
| Conselho não enviou atas (baixo grau de institucionalização) | 28 | 7,0 |
| Total | 385 | 100,0 |

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha. Elaboração: FJP/CEPP.

A distribuição dos municípios quanto ao grau de institucionalização dos conselhos pode ser complementada pela identificação da sua ênfase de atuação. As informações sobre esse quesito dizem respeito tanto aos principais temas tratados nas reuniões dos conselhos como pelo conteúdo das propostas elaboradas pelos representantes governamentais e da sociedade civil.

A análise da ênfase de atuação dos conselhos indica que percentual significativo dos municípios tem os seus conselhos orientados para a preservação de bens imóveis (28%), seguindo uma tradição da política preservacionista em âmbito federal. O segundo grupo, percentualmente significativo de municípios, e que define um padrão em termos de atuação dos conselhos gestores de patrimônio cultural em Minas Gerais, orienta-se para o cumprimento das exigências normativas do Iepha. Nesse caso, estão 24,5% dos municípios. O cumprimento das exigências do Iepha está relacionado à instituição e regulamentação da política cultural local; ao atendimento das demandas relativas aos planos de inventário, elaboração de dossiês e laudos de conservação de bens tombados; elaboração de projeto de educação patrimonial; elaboração de relatórios de atividades e de

investimentos, entre outras. Se acrescentarmos a esse grupo, aqueles municípios recém instituídos ou que não enviaram atas²¹, chega-se a 70%. Essa é, portanto, a grande ênfase de atuação dos conselhos de patrimônio de Minas Gerais – a adequação à política do órgão gestor de patrimônio no estado, a partir da qual o município terá direito ao repasse de recursos do ICMS patrimônio cultural.

A realização de festividades locais e de eventos culturais configura a ênfase de atuação em 21,6% dos municípios. O controle de intervenções em bens tombados e inventariados é ênfase de atuação em 15% dos municípios. Apenas 10,4% se orientam para a gestão da política cultural local. A atuação do conselho com ênfase no planejamento urbano pode ser encontrada em 5,5% dos municípios. A referência à preservação do patrimônio imaterial, tendência recente da política de patrimônio cultural no país, a partir da instituição do Decreto nº 3 551 de 2000, foi encontrada em apenas 3% dos municípios. A associação com questões turísticas e ambientais não constitui uma tendência significativa da atuação, representando, em conjunto, 5,2 % dos municípios. A tabela 17 apresenta os resultados para os municípios da amostra.²²

Tabela 17: Atuação dos conselhos municipais de patrimônio cultural - Minas Gerais, 2005

| Atuação dos Conselhos | ABS | % | % dos casos |
|--|-----|-------|-------------|
| Conselho voltado para a preservação de bens imóveis | 107 | 17,1 | 27,9 |
| Conselho voltado para o cumprimento das exigências normativas do Iepha | 94 | 15,0 | 24,5 |
| Conselho envolvido no controle de intervenções em bens tombados e inventariados | 58 | 9,3 | 15,1 |
| Conselho voltado para a realização de festividades locais | 45 | 7,2 | 11,7 |
| Conselho envolvido com a gestão efetiva da política cultural local | 40 | 6,4 | 10,4 |
| Conselho voltado para a preservação de bens móveis | 25 | 4,0 | 6,5 |
| Conselho voltado para a realização de eventos culturais | 25 | 4,0 | 6,5 |
| Conselho envolvido com a tutela do patrimônio e instrumentos de ordem urbanística | 21 | 3,4 | 5,5 |
| Conselho voltado para a preservação do patrimônio imaterial | 11 | 1,8 | 2,9 |
| Conselho envolvido com questões ambientais | 10 | 1,6 | 2,6 |
| Conselho envolvido com questões turísticas | 10 | 1,6 | 2,6 |
| Conselho voltado para a preservação de áreas geográficas de interesse histórico, paisagístico e cultural | 4 | 0,6 | 1,0 |
| Não se aplica (conselhos que não enviaram atas ou recém-instituídos) | 175 | 28,0 | 45,6 |
| Total | 625 | 100,0 | 162,8 |

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha. Elaboração: FJP/CEPP.

6.4 Instrumentos de proteção do patrimônio cultural: Inventários e Tombamentos

As demandas do órgão estadual de gestão do patrimônio cultural de Minas Gerais em relação aos inventários de proteção do acervo local (bens imóveis, móveis e integrados, fontes arquivísticas, sítios arqueológicos e espeleológicos) passam a compor as suas deliberações normativas a partir da Resolução 01/97, que regulamentou o exercício de 2000. A partir desse exercício passaram a ser demandadas as fichas de informações gerais dos bens culturais, conforme metodologia divulgada pelo Iepha. Nesse primeiro momento, a pontuação referente ao inventário estava ligada à Política Cultural Local, passando, a partir do exercício de 2002, a compor a pontuação dos bens tombados. Os municípios foram solicitados a apresentar vinte fichas de inventário de bens imóveis e vinte de bens móveis. Deviam, ainda, apresentar fichas de inventário de fontes arquivísticas, arqueológicas e espeleológicas, caso existissem.

A partir do exercício de 2003, o município foi estimulado a apresentar um Plano de Inventário, onde se comprometia a definir quando e como realizará o inventário de seu patrimônio. O Inventário volta a compor o quadro da Política Cultural Local, com uma expressiva valorização,

²¹ Pressupõe-se que os municípios com essas características encontram-se exatamente na fase inicial de adequação às exigências do órgão estadual, instituindo seus conselhos, nomeando e dando posse aos representantes dos conselhos.

²² De forma geral, o levantamento efetuado nas atas de reunião dos conselhos indicou que os conselhos apresentam mais de uma ênfase de atuação. Daí que o número de registros (625) excedeu o número de municípios estudados (385). Nesse caso, a última coluna é a que indica o percentual sobre os casos analisados.

alcançando 40% dos três pontos do quadro original. Dessa forma, o Iepha passa a orientar os municípios a investirem nesse importante instrumento de gestão de seu patrimônio cultural. A partir do exercício de 2006, o Inventário passa a compor o Quadro II, e, em 2007, a apresentação do Plano de Inventário e sua realização passam a valer 1,50 pontos.

No exercício de 2006, foco deste trabalho, o plano de inventário foi apresentado por 79% dos municípios pesquisados. Entretanto, apenas 16% tiveram a sua documentação aceita pelo Iepha. Para 22%, a documentação foi aceita com ressalvas, e para 42%, não houve aceitação da documentação. Os números indicam, pois, que os municípios encontram-se, ainda, em processo de adequação às solicitações e de aprendizado no tocante à elaboração do plano de inventário.

O tombamento é o instrumento central da política de preservação do patrimônio cultural no Brasil. Instituído pelo Decreto nº. 25 de 1937, passou a ser aplicado desde 1938²³ e se manteve como tal após a ampliação da conceituação de patrimônio e dos instrumentos de proteção disponíveis, ocorrida entre os anos 70 e 80. Mesmo após a Constituição de 1988, que indicou explicitamente a necessidade de buscar “outras formas de preservação e acautelamento” (Artigo 216), a prática dos órgãos federais continuou concentrada no tombamento. Hoje, o tombamento tem sido utilizado tanto por agentes oficiais quanto por grupos sociais, como rito de consagração do valor cultural de um bem (FONSECA, 2005).

Em Minas Gerais, os tombamentos de bens imóveis representados pelas igrejas barrocas e pelo casario de arquitetura colonial das cidades históricas, além de exemplares da arquitetura moderna, refletem a prática desse instrumento aplicado em âmbito federal. Com a tônica da descentralização das políticas públicas a partir dos anos 90 e da implementação da Lei Robin Hood, este também se constituiu no instrumento central de proteção ao patrimônio cultural utilizado pelas municipalidades.

As DN's do Iepha conferem valor ao instituto do tombamento desde o primeiro exercício do ICMS Patrimônio Cultural, em 1996, quando, por falta de regulamentação dos critérios propostos para avaliação, foram pontuados apenas os 106 municípios em que havia bens tombados em nível federal e estadual. A partir do exercício de 1998, o município deveria informar a existência de bens tombados realizados em âmbito municipal. Os dossiês de tombamento em nível municipal, realizados de acordo com a metodologia divulgada pelo Iepha, passaram a ser exigidos a partir do exercício de 1999 e os laudos técnicos sobre o estado de conservação dos bens tombados, a partir de 2000.

De acordo com as informações do Iepha, no ano de 2000 haviam 1253 bens tombados em âmbito municipal no estado de Minas Gerais. Nesse ano, 142 municípios haviam realizado tombamentos. Atualização realizada nesses dados até dezembro de 2007 registrou 3067 tombamentos municipais, em 507 municípios. A taxa de crescimento de tombamentos em âmbito municipal observada no período foi cerca de 145%. O número de municípios com tombamentos municipais aumentou 257% no período.

Os primeiros tombamentos municipais, após aprovação da Lei Robin Hood, ocorreram em 1998. Vários municípios, entre eles Belo Horizonte, Barbacena, Bocaiúva, Bonfim, Araçuai, Araguari, Araxá, realizaram tombamentos nessa data. A grande maioria desses tombamentos, contudo, ainda não foi aprovada pelo Iepha²⁴. Isso se deve ao fato de que, nessa época, ainda não haviam sido regulamentados os procedimentos necessários aos tombamentos em âmbito municipal. Isso se deu a partir do exercício de 1999.

Os municípios também são considerados na perspectiva de pontuação para recebimento do rateio do ICMS patrimônio cultural pelos tombamentos em âmbito estadual e federal. Esses fizeram jus à pontuação, sem a exigência de apresentação de documentação referentes a esses bens, desde o primeiro ano de exercício do mecanismo. A exigência de documentação com relação ao

²³ No final da década de 30, mais especificamente em 1938, foram tombados 292 bens, a maioria de arquitetura religiosa dos séculos XVI, XVII e, sobretudo, XVIII. A maioria desses bens de arquitetura colonial, situados em Minas, na Bahia e em Pernambuco, foi inscrita no Livro de Belas Artes (FONSECA, 2005).

²⁴ No município de Araxá, excepcionalmente, foram aprovados sete dos tombamentos apresentados entre 1998 e 1999.

estado de conservação desses bens foi regulamentada pela DN 01/2005, passando a vigorar a partir do exercício de 2007. Hoje, segundo dados do Iepha, existem 232 tombamentos federais e 135 estaduais em municípios mineiros²⁵

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do impacto global da redistribuição do ICMS após a implementação da Lei Robin Hood evidenciou uma diminuição da desigualdade dos repasses entre os municípios. Tal mudança no padrão da distribuição dos recursos está relacionada à introdução dos novos critérios sociais, econômicos, geodemográficos e redistributivos, que levou a uma redução na concentração anteriormente observada, cujo repasse enfatizava a produção econômica e a atividade mineradora.

No que concerne ao patrimônio cultural, os dados evidenciam que entre 1997 e 2006 ocorreu forte evolução da adesão dos municípios ao critério. Os recursos beneficiaram, especialmente, os municípios de menor porte (até 20 mil hab.) em termos do volume repassado e da média de valores per capita. Pressupõe-se que a distribuição do ICMS tenha dado condições aos municípios com menor disponibilidade de recursos para investir em ações de proteção e conservação de seu patrimônio histórico e cultural.

Avaliações realizadas pelo Iepha indicam que a inserção do critério patrimônio cultural na redistribuição do ICMS levou a mudanças significativas na concepção de patrimônio cultural que orienta a política da instituição, nos instrumentos de proteção utilizados e na definição de uma política municipal de proteção ao patrimônio cultural. (Iepha, 200-). Esta ampliação no conceito de patrimônio cultural se expressa no aprimoramento da metodologia de pontuação dos municípios definida pelas Deliberações Normativas do Conselho Curador do Iepha.

As questões analisadas ressaltam que o processo de institucionalização ocorrido e as ações realizadas pelos municípios mineiros na área do patrimônio cultural foram estimuladas pela política de distribuição dos recursos do ICMS definida pela Lei Robin Hood.

No que tange a institucionalização dos municípios para a implementação de ações na área do patrimônio cultural, cumpre assinalar, a precariedade das estruturas organizadas para a gestão da cultura de forma geral. Os dados da pesquisa ratificam a hipótese de que a tendência à especialização do setor de patrimônio depende de uma estrutura mais evoluída na área da cultura, que por sua vez parece estar associada ao tamanho dos municípios.

A criação dos conselhos municipais de patrimônio cultural se apresentou como um dos principais impactos da Lei Robin Hood no critério patrimônio cultural. Dentre esses, chama a atenção o número muito mais expressivo de conselhos deliberativos do que consultivos. Os conselhos, predominantemente, se caracterizam por um grau incipiente de institucionalização que se reflete na fragilidade de sua dinâmica de atuação, na irregularidade da realização de reuniões e elaboração de propostas. Conselhos com alto grau de institucionalização, por sua vez, foram encontrados em 35,6% dos municípios. O alcance de uma dinâmica própria da política municipal está relacionada ao avanço na institucionalização, particularmente no que refere aos órgãos municipais de cultura e a uma dinâmica mais inclusiva e democrática dos conselhos municipais de patrimônio cultural.

Os ganhos organizacionais e administrativos observados nos municípios a partir do repasse de recursos do ICMS podem vir a estimular ação pública efetiva na área de patrimônio cultural. Por sua vez, a transferência de recursos e atribuições para o âmbito local remete à discussão da descentralização das políticas públicas, tendência inquestionável no mundo contemporâneo, e, no Brasil, a partir da Constituição de 1988. As dificuldades da descentralização estão fundamentalmente relacionadas ao estabelecimento de critérios para a transferência de responsabilidades e recursos para outras esferas de poder e, especialmente, à prestação de contas por parte dos beneficiados. Esforços devem ser empreendidos para a construção de base informacional municipal que viabilize o monitoramento e controle das ações públicas de gestão do

²⁵ Listagem dos bens tombados em âmbito federal, estadual e municipal em Minas Gerais pode ser encontrado no site do Iepha: www.iepha.mg.gov.br.

patrimônio. É, pois, de suma importância estabelecer uma sistemática de avaliação e propor mecanismos eficazes de prestação de contas ao público que possam fundamentar correções e reorientações do processo, a sanção de práticas a ser adotada nos diversos níveis de execução e a fiscalização por parte da sociedade. Desta forma, estaríamos conferindo visibilidade às ações de governo e viabilizando a ampliação da participação popular na formulação e condução das políticas públicas (GARCIA, 1995).

REFERÊNCIAS

- AREDES, Karlon. Prefeitos querem mudar a lei Robin Hood. *Diário do Comércio*, Belo Horizonte, 21 nov. 2001. Legislação, p. 15.
- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.14, n. 40, junho de 1999.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem ganha: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, vol. 24, p. 69-85, jun. 2005.
- BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Belém: Banco da Amazônia S.A, 1988.
- CASTRO, Sonia Rabello de. *O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- CHUVA, Márcia. Patrimônio imaterial: práticas culturais na construção de identidades de grupos. In. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. *Reflexões e contribuições para a educação patrimonial*. Grupo Gestor (Org.) – Belo Horizonte: SEE/MG, 2002. [Lições de Minas – volume XXIII – dezembro de 2002].
- FERREIRA, Maria Leticia Mazzucchi. Patrimônio: discutindo alguns conceitos. *Revista Diálogos*, DHI/PPH/UEM, v. 10, n. 3, p. 79-88, 2006.
- FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ; MinC/Iphan, 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Experiências de financiamento à cultura em municípios mineiros*. Belo Horizonte, março de 2007
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Seminário sobre a Lei Robin Hood*. Belo Horizonte. Abril de 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da lei Robin Hood nos municípios mineiros*. Belo Horizonte, julho de 2008.
- FREIRE, Isabella Virgínia. *Avaliação do impacto da Lei Robin Hood sobre os municípios mineiros*. 2002. Monografia (graduação) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.
- GARCIA, Ronaldo C. *Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu vejo ao faça que nós vemos)*. Brasília: IPEA, 1995 (Texto para Discussão nº. 364).
- INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. *Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais*. Belo Horizonte; [200-].
- INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. *Relação de Bens tombados em Minas Gerais – Dezembro, 2006*.
- INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. *Levantamento da Política Cultural Local*, março de 2006.
- INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO. *Política de patrimônio*. 2001. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br>> Acesso em: 2005.
- 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.
- STARLING, Mônica Barros de Lima; REIS, André Abreu. *Apontamentos sobre o ICMS patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002. (Cadernos do CEHC n. 4).