



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
GOVERNO DE MINAS GERAIS

# A DESCENTRALIZAÇÃO DAS AÇÕES NA ÁREA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O IMPACTO DA LEI ROBIN HOOD NOS MUNICÍPIOS MINEIROS

**VERSÃO PRELIMINAR**

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

### **APRESENTAÇÃO**

Esta publicação dá continuidade à linha de trabalhos sobre o setor cultural desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro. As pesquisas sobre esse tema, em especial sobre o financiamento da cultura, abrangem as três esferas da federação – União, estado e município – e geraram indicadores que se tornaram referenciais nas análises sobre o setor cultural no país. A Fundação João Pinheiro tem como uma de suas principais missões a geração de dados confiáveis e fidedignos que auxiliem a administração pública e a sociedade em sua tarefa de formular, implementar e avaliar as políticas públicas.

No estudo aqui apresentado, analisamos os resultados de implementação de um mecanismo legal de repasse de recursos vinculados ao comportamento das políticas públicas. Trata-se da Lei Robin Hood, criada em Minas Gerais, para normatizar a distribuição do ICMS segundo critérios sociais (educação, saúde, produção de alimentos, meio ambiente e patrimônio cultural, entre outros). A análise teve por foco o critério do patrimônio cultural e chegou a conclusões que associam o desenvolvimento de ações de proteção aos bens culturais e à institucionalização do setor ao desempenho desse mecanismo legal.

O painel construído confere transparência à implementação desse instrumento de política pública e ao seu impacto sobre a política municipal de patrimônio cultural de Minas Gerais. Nesse sentido, esperamos que o trabalho ofereça 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.

Agradecemos o apoio da Secretaria de Estado da Cultura e ao Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha), por ter posto à disposição o acervo documental de informações sobre a política de patrimônio cultural dos municípios mineiros. Agradecemos, em especial, o patrocínio da Telemig Celular, hoje incorporada pela Vivo, que viabilizou a realização deste trabalho por meio da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais.

## 1 INTRODUÇÃO

A distribuição do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos municípios mineiros de acordo com o critério patrimônio cultural é uma transferência intergovernamental dirigida para a área cultural com base nas diretrizes definidas pelo ente estadual. 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). Considerando-se a importância dessa fonte de recursos para o financiamento de ações na área da cultura, como já apontado em estudos anteriores sobre as finanças públicas municipais e os gastos culturais, pareceu-nos relevante explorar com maior riqueza de detalhes a evolução da adesão municipal à política de patrimônio cultural “orquestrada” pelo Governo estadual, bem como o perfil de distribuição dos recursos que estimularam tal adesão, ao longo do período de vigência da Lei *Robin Hood*.

Esta lei passa a ser implementada em 1996, com a publicação da Lei 12.040, de dezembro de 1995, que instituiu novos critérios de redistribuição da cota-parte do ICMS e IPI exportação do Estado de Minas Gerais para o período 1996-2000. Segundo esses novos critérios seriam beneficiados os municípios que investissem em educação, saúde, preservação do meio ambiente e conservação do patrimônio cultural e também aqueles que procurassem melhorar seus níveis de arrecadação. 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 última versão – a Lei 13.803, de dezembro

de 2000. As alterações ocorridas na definição do cálculo dos critérios foram pontuais, tendo sido mais significativos a fixação dos pesos atribuídos às diversas áreas, ou seja, os valores que são destinados aos critérios (Tabela 1 em anexo).

Atualmente, tramita na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais o Projeto de Lei 637 de 2007, que cria uma possibilidade real de alteração da Lei *Robin Hood*. Originalmente esse projeto foi discutido em 2000 e em 2003, mas somente teve respaldo dos próprios parlamentares em 2007, quando foi objeto de uma ampla discussão, realizada em 12 cidades mineiras, que percorreu todas as regiões do Estado, terminando na Capital do Estado. Várias propostas surgiram, tanto de parlamentares, como da sociedade civil organizada, todavia apenas algumas foram escolhidas para compor o substitutivo n.2 ao projeto inicial.

As principais mudanças indicadas pelo projeto foram: criação de cinco novos critérios (área alagada, municípios-sede de estabelecimentos penitenciários, mata seca, mínimo *per capita*, e ICMS solidário) com conseqüente redistribuição dos pesos atribuídos aos critérios, o agrupamento dos critérios (existentes e criados) em quatro categorias – mínimo constitucional, econômicos, sociais solidários e compensação solidária –, e a criação de filtros.

Todas as alterações têm por fundamento a busca por uma melhor distribuição das receitas compartilhadas (ICMS e IPI - exportação) entre os municípios. De fato, com a criação dos filtros os municípios mais desenvolvidos economicamente ficam impedidos de participarem do rateio de critérios sociais e de compensação solidária, por exemplo. Logo, mesmo que o valor destinado aos critérios não altere, ou seja, que o bolo continue o mesmo, com a diminuição do numero de participantes, as fatias serão majoradas, sendo um maior incentivo para os municípios de médio e baixo desenvolvimento econômico. Todavia, as alterações indicadas podem gerar externalidades negativas, ao desestimular a adesão às políticas públicas incentivadas pelos critérios da Lei Robin Hood, especialmente no campo social para aqueles

municípios mais desenvolvidos economicamente, ou que estão na iminência de ser, dado a dificuldade de realização do cálculo custo-benefício, e pela complexidade inerente à construção desses índices.

Até o momento, não há como prever os impactos das alterações sugeridas, nem o grau de incentivo ou desincentivo das medidas, ou mais ainda se esse projeto de lei será aprovado. Somente dá para afirmar 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.

Portanto, a discussão acerca dos critérios de distribuição, e em especial do critério Patrimônio Cultural, foco deste trabalho, e por conseqüência, seu impacto nos territórios municipais mostra-se um tema muito atual e de grande importância nesse momento em que se pensa em (re)definições quanto aos valores atribuídos a cada critério.

No âmbito de implementação do mecanismo legal mencionado, cabe ressaltar a coordenação dos trabalhos pela Fundação João Pinheiro, sendo sua responsabilidade o cálculo dos índices de patrimônio cultural, receita própria, saúde e educação, entre outros, além da consolidação destes com os demais índices de redistribuição dos recursos e às respectivas publicações. No caso específico do patrimônio cultural, o cálculo se dá a partir da pontuação conferida aos municípios pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), segundo critérios definidos em deliberações normativas, tratadas na seção quatro deste relatório.

Essa dinâmica operacional atribuída legalmente à Fundação João Pinheiro permitiu a consolidação de uma ampla base de dados relativa às diversas áreas contempladas na Lei *Robin Hood*. A disponibilidade de dados em série histórica

possibilitou fazer um acompanhamento criterioso do funcionamento desse mecanismo de política pública.

O trabalho realizado teve como principal objetivo analisar a evolução do número de municípios que aderiram a esse mecanismo bem como dos recursos financeiros repassados no critério patrimônio cultural a partir da implementação da Lei nº. 13 803/2000. Procurou-se ainda caracterizar a estruturação institucional em âmbito municipal para a gestão das ações orientadas para o setor. Esse diagnóstico pretendeu construir um quadro analítico do desempenho desse mecanismo de política pública de forma a dar transparência às potencialidades e limites de sua gestão bem como possibilitar formular propostas para o seu aprimoramento.

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 1997<sup>1</sup>. Essa etapa compreendeu as seguintes tarefas: a) sistematização e análise dos dados referentes à evolução da cota-parte do ICMS Patrimônio Cultural por município; b) evolução do repasse total de ICMS ao município; c) construção de uma tipologia segundo o estrato de população dos municípios mineiros e suas características de recebimento dos recursos (valor anual, média de repasse, proporção em termos do repasse total, evolução no período).

---

<sup>1</sup> 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.

Três principais indicadores foram utilizados nessa análise: a evolução histórica do número de municípios credenciados para o recebimento dos repasses ao longo do período de implementação da política, a participação do município no volume de recursos distribuídos pelo critério patrimônio cultural e no total do ICMS repassado a cada um e a sua posição em relação aos demais municípios do estado. Essa última análise tomou por base a estratificação dos municípios pelo tamanho populacional e se utilizou também do cálculo das médias e dos repasses per capita

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 utilizada 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, estratificada pelo tamanho populacional, dos municípios que encaminharam sua documentação ao IEPHA<sup>2</sup>; 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.

O estudo da organização municipal não se limitou ao levantamento do aparato institucional montado no município para responder às determinações previstas

---

<sup>2</sup> 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.

nas deliberações do órgão gestor do patrimônio no Estado no tocante à política de rateio do ICMS cultural, mas desenhou um quadro da dinâmica dessas instituições, especialmente quanto ao funcionamento dos conselhos municipais (deliberativo ou consultivo, número de reuniões por ano, composição e representatividade dos diversos segmentos sociais que participam na definição da política de patrimônio). Essa análise pretendeu construir uma tipologia de municípios mineiros a partir da caracterização efetuada quanto à evolução da distribuição do ICMS patrimônio cultural, alvo da primeira parte do trabalho, bem como do quadro montado sobre as características de organização e estruturação dos municípios para o desenvolvimento de ações na área do patrimônio.

O relatório está organizado em seis seções. Na segunda, apresenta-se o contexto no qual se instituiu o mecanismo de repasse do ICMS aos municípios mineiros. – a lei *Robin Hood* –, marcado pelo estímulo à descentralização fiscal e política estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Apresenta-se, ainda, os impactos globais da implementação desse mecanismo fiscal, ressaltando-se o seu caráter redistributivo. A terceira seção tece um quadro histórico e teórico da evolução da concepção de patrimônio cultural no Brasil, incluindo a sua tendência de se desenvolver como uma política pública de preservação do patrimônio em âmbito municipal. Na seção quatro, o foco da análise está centrado na evolução da adesão dos municípios mineiros ao critério do patrimônio cultural e nas características da sua distribuição. A seção cinco contempla a estruturação institucional dos municípios para implementar ações na área do patrimônio cultural. Essa estruturação municipal decorre da agenda política para o setor proposta pelo órgão estadual de gestão do patrimônio cultural. A seção seis contém as considerações finais do estudo, ressaltando os principais impactos da implementação desse mecanismo fiscal bem como suas potencialidades e limites.

## 2 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE CRIAÇÃO DA LEI ROBIN HOOD

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. Logo, 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.

De acordo com essas orientações, Minas Gerais, no decreto-lei 32 771, de julho de 1991, estabeleceu a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios segundo os critérios Valor Adicionado Fiscal (VAF), municípios mineradores e compensação financeira por desmembramento de distrito<sup>3</sup>. A distribuição do ICMS<sup>4</sup> 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.

---

<sup>3</sup>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.

<sup>4</sup> 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.

É nesse contexto que a Lei *Robin Hood* foi arquitetada. 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 para aqueles 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.

Assim, ao determinar a atual dinâmica de distribuição da cota-parte dos recursos do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados aos municípios mineiros, essa 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, os novos critérios de redistribuição de recursos definidos pela Lei 12 040<sup>5</sup>.

A análise da tabela 1, em anexo, permite perceber os novos critérios introduzidos, com a vigência da Lei *Robin Hood*, e a importância atribuída a eles pela nova regra de rateio do ICMS e do IPI – exportação. 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). Sabe-se que a criação dos novos critérios não é percebida da mesma forma em todos os municípios. Cada um sente o impacto de

---

<sup>5</sup> Desde a entrada em vigor da Lei Robin Hood, em 1996, houve duas alterações na legislação. A primeira foi à publicação da Lei n. 12 428, de 27 de dezembro de 1996, seguida pela Lei n. 13 803, de 27 de dezembro de 2000, que revogou a primeira no que lhe era contrário, e redefiniu os pesos de cada critério na distribuição.

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*.

## 2.1 IMPACTO REDISTRIBUTIVO DOS RECURSOS

Para avaliar os impactos globais da Lei *Robin Hood* agruparam-se os valores de ICMS repassados durante o período de 1997<sup>8</sup> 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 2. 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

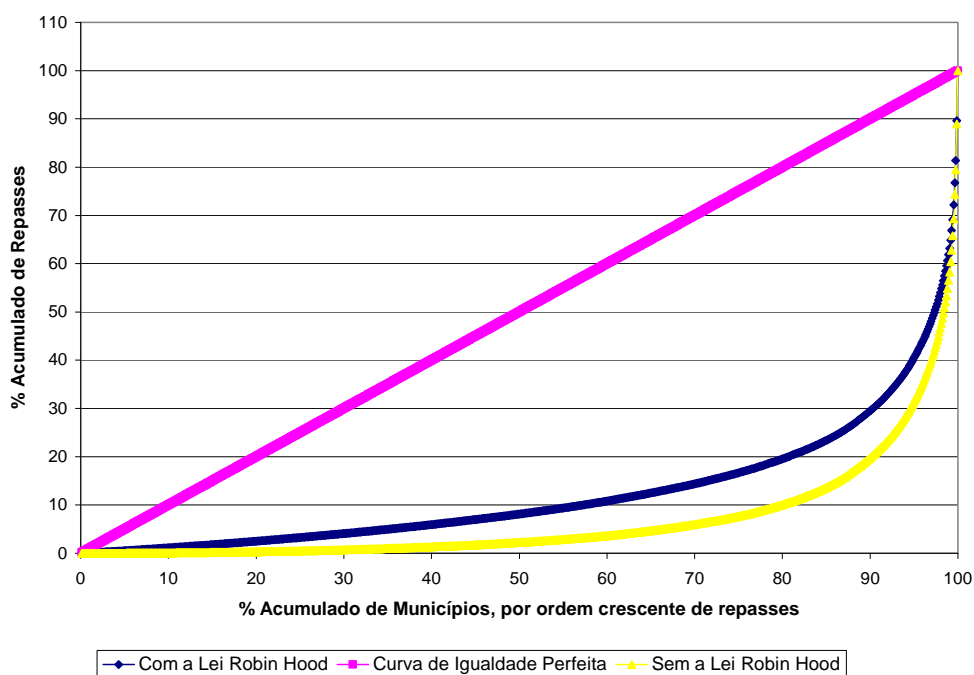
---

<sup>8</sup> Não serão apresentados valores para 1996, dado à inexistência de informações oficiais quanto aos repasses ou índices que pudessem possibilitar a construção de uma base posterior, como ocorre com os valores de 1997 a 1999. Estes não fazem parte da base de dados oficial da FJP, mas são valores muito aproximados, calculados posteriormente para outros estudos, seguindo a mesma metodologia adotada para os demais períodos.

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 2.1 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.

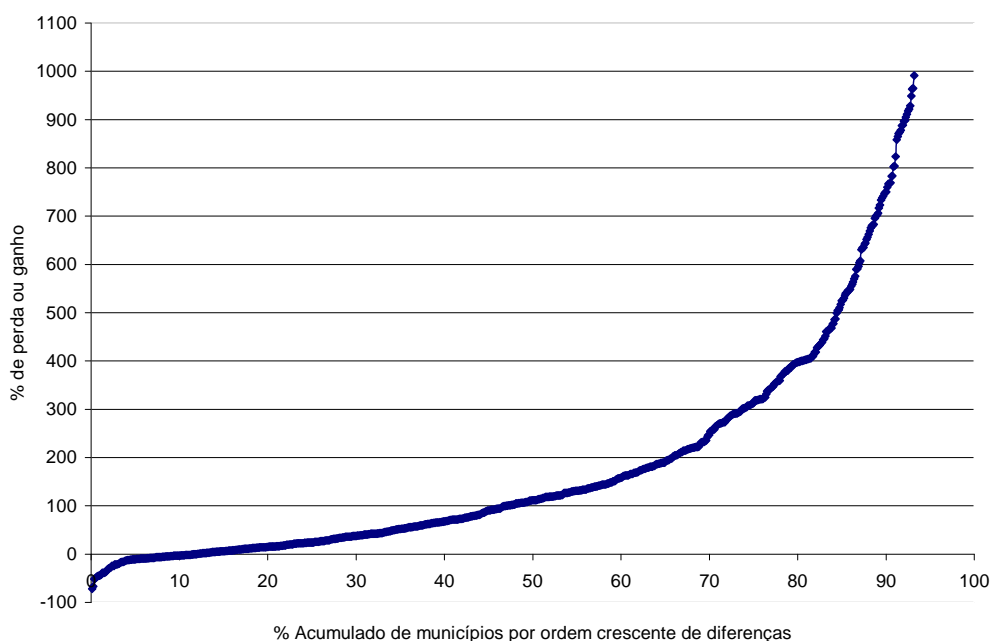
Gráfico 2.1: Curva de Lorenz dos repasses por município: com e sem a Lei Robin Hood  
- 1997-2006 - Minas Gerais



Fonte: CEES / FJP

As perdas e os ganhos registrados pelos municípios com a implementação da Lei *Robin Hood* estão demonstradas no gráfico 2.2<sup>9</sup>. Nota-se que 11,9% dos municípios tiveram perdas de até 71,69% no montante de ICMS, o que beneficiou, em contrapartida, os 751 municípios restantes com ganhos de até 5 324%. 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.

Gráfico 2.2: Impacto da Lei *Robin Hood* sobre os repasses de ICMS – Minas Gerais - 1997 a 2006



Fonte: CEES / FJP

<sup>9</sup> Devido à distorção causada pelos 7% de municípios que obtiveram ganhos exorbitantes, acima de 1000%, foi impossível construir um gráfico para 100% deles.

A tabela 2.1 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. Tal fato reforça novamente a tese da importância dos novos critérios como fator de redistribuição dos recursos.

Tabela 2.1: Impacto da Lei *Robin Hood* sobre os repasses de ICMS – Minas Gerais – 1997-2006

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: CEES / FJP.

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 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.

### **3 OS MUNICÍPIOS E A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL**

A noção de patrimônio comum a um grupo social, definidora de sua identidade e objeto de proteção tem origem no final do século XVIII com a visão moderna de história e de cidade. A preservação do patrimônio se inseria no projeto mais amplo de construção da identidade nacional, e de consolidação dos estados-nação modernos. No período pós-revolucionário, na França, a preocupação com a conservação de objetos materiais pertencentes à nação esteve intrinsecamente relacionada à criação de uma herança nacional (CHUVA, M. 2002, CHOAY, F. 2001).

Ao longo do tempo, o conceito de patrimônio cultural sofreu considerável evolução, especialmente no sentido da ampliação do escopo dos bens culturais considerados de valor de preservação, respeitando cada vez mais a diversidade das culturas e a historicidade dos valores simbólicos que informam todas as manifestações e iniciativas nesse campo. O vínculo entre patrimônio cultural, processos identitários e memória continuou acompanhando as discussões sobre preservação. Na aceção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), "nosso patrimônio cultural e natural é fonte insubstituível de vida e

inspiração, nossa pedra de toque, nosso ponto de referência, nossa identidade."<sup>10</sup> Recentemente, contudo, alguns intelectuais têm feito coro ao sociólogo francês Henri-Pierre Jeudy, que polemizou o tema ao asseverar que a patrimonialização em todo o mundo significa a morte das culturas.

Cabe lembrar que, para garantir a sua existência, é necessário que o patrimônio seja reconhecido. Em outras palavras, é necessário que lhe seja conferido valor. Esse juízo de valor é formulado no contexto das relações sociais e simbólicas tecidas em torno do objeto. Maria Letícia Mazzucchi Ferreira dá relevo à afirmativa de Pierre Nora de que o patrimônio é muito mais reivindicado do que herdado e muito menos comunitário que conflitivo (FERREIRA, M. L. 2006, p. 79-88).

As discussões acerca da preservação do patrimônio cultural ocorrem em nível mundial no âmbito dos organismos internacionais, com reflexos nos contextos nacionais e das comunidades locais. Segundo Françoise Choay, a partir da década de 1960, ocorreu uma grande transformação na prática e nos conceitos patrimoniais. À medida que avançavam as discussões na seara das ciências humanas, novas categorias consideradas objeto de preservação foram sendo acrescentadas ao rol do patrimônio cultural. Do ponto de vista cronológico, passaram a ser reconhecidas obras de um passado recente, a exemplo das obras da modernidade. Do ponto de vista das tipologias, houve a valorização de bens antes não consagrados, como habitações operárias, indústrias e bens de etnia afro-brasileira. E, partindo do foco nos edifícios isolados, passando tanto pelo conjunto urbano ou rural (que oferecem o testemunho de uma civilização particular ou de uma fase representativa da história) quanto pelos tecidos históricos, pelos patrimônios mundial, imaterial e pelas paisagens culturais, a título de

---

<sup>10</sup> Disponível em [http://www.unesco.org.br/areas/cultura/areastematicas/patrimoniomundial/index\\_html/mostra\\_](http://www.unesco.org.br/areas/cultura/areastematicas/patrimoniomundial/index_html/mostra_). Acesso em 24/ago./2007.  
www.unesco.org.br – cultura – patrimônio mundial - O Patrimônio: legado do passado ao futuro.

exemplo, chegou-se ao conceito de rotas culturais. Percebe-se, hoje em dia, uma tendência mundial de tratar patrimônio e turismo como faces da mesma moeda.<sup>11</sup>

No Brasil, a evolução do conceito de patrimônio histórico e cultural guarda relação com dois dispositivos legais: o Decreto-lei n. 25, de novembro de 1937 e a Constituição Federal de 1988.

O primeiro criou o Serviço de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), órgão federal orientado para a defesa e proteção do patrimônio. Estabeleceu-se que a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional devia estar sob a guarda do Estado, instituindo-se o tombamento de bens como o principal instrumento da política de *patrimônio histórico e artístico nacional*. As normas estabelecidas estavam amparadas na idéia de nacionalidade, definindo-se pela conservação ou tombamento do bem em função da sua vinculação a fatos memoráveis da história nacional ou pelo seu valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. Consagrou-se a ênfase na proteção dos bens materiais, especialmente os arquitetônicos. O período histórico privilegiado era o colonial, onde se sobressaia a arquitetura de estilo barroco.

A partir da década de setenta, iniciam-se mudanças na política de proteção ao patrimônio histórico e cultural, conforme instituída, então, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em duas principais direções. Na primeira, observam-se os primeiros passos para uma ampliação da concepção de patrimônio, que passa a abranger a cultura como um todo e não apenas suas dimensões históricas e artísticas. Segue-se uma ampliação dos bens passíveis de proteção pelo

---

11 Para Françoise Choay, essa intensificação dos processos de patrimonialização está associada, em grande medida, à constituição e ao desenvolvimento de uma indústria cultural que, em sua voracidade, se incumbiu de valorizar e disseminar os "tesouros" recém descobertos ou mesmo "fabricados" por ela. A autora afirma que o patrimônio cultural adquiriu uma dupla função: "obras que propiciam saber e prazer, postas à disposição de todos; mas também produtos culturais fabricados, empacotados e distribuídos para serem consumidos" (p. 30). Para ilustrar essa afirmação, Choay lembra o discurso do Ministro do Turismo da França em 9 de setembro de 1986: "nosso patrimônio deve ser vendido e promovido com os mesmos argumentos e as mesmas técnicas que fizeram o sucesso dos parques de diversões".

instituto do tombamento, que passa a abranger os bens “imateriais” ou “intangíveis”. Na segunda, verifica-se uma progressiva descentralização dos órgãos patrimoniais, com o surgimento de entidades estaduais e, posteriormente, municipais de proteção ao patrimônio.

A Constituição de 1988 alarga, normativamente, o âmbito conceitual do patrimônio, introduzindo a dimensão imaterial e ampliando a sua abrangência ao se referir aos “bens portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (art. 216). Passa a ser valorizada então a diversidade cultural brasileira e os diferentes modos de “criar, fazer e viver” (art. 216).

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

Este é o contexto mais amplo, do ponto de vista conceitual, que motivou o Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) a modificar sua trajetória em relação à política de patrimônio cultural. A oportunidade surgiu com a aprovação da Lei Estadual nº. 12 040, de 28 de dezembro de 1995, que redefiniu a forma de repasse aos municípios de parcela da arrecadação do ICMS estadual. Buscou-se, por meio desse mecanismo, incentivar os municípios a adotarem uma política local de proteção do patrimônio cultural. Foram definidos parâmetros de atuação como a adoção de leis municipais de tombamento, constituição de conselhos municipais de patrimônio cultural, criação de órgãos técnicos executivos e outros. A

nova missão assumida pelo instituto é o de orientar a política de patrimônio como dimensão importante da gestão urbana.

### **3.1 Os Instrumentos Urbanísticos voltados para a Preservação**

Precedidas por recomendações internacionais, as teorias atinentes às técnicas de preservação do patrimônio cultural alteram-se na esteira das discussões acerca do patrimônio e a partir da abordagem de conceitos como conservação, restauração e autenticidade<sup>12</sup>. Os processos de requalificação de áreas degradadas envolvem, muitas vezes, restauração do patrimônio e atribuição de novos usos para antigos imóveis, com predomínio de atividades culturais. Como corolário, as reflexões sobre planejamento territorial passam a contemplar a vertente do patrimônio, produzindo instrumentos de cunho urbanístico de incontestável importância para assegurar a preservação. A utilização de outros instrumentos de ordem urbanística trouxe novo fôlego para as políticas de preservação, uma vez que, durante muito tempo, o tombamento foi o instrumento por excelência da preservação.

Em nosso país, o tombamento foi instituído pelo Decreto-lei n. 25, de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. À luz desse decreto, o tombamento constitui ato administrativo discricionário e não vinculado, cabendo ao Estado, por meio da instituição competente, avaliar os bens a serem

---

<sup>12</sup> Atualmente rejeita-se a noção de autenticidade como indicativa de algo plantado em algum lugar do passado ou do espaço, passível de reificação e, assim, dotado de autoridade para servir de modelo e referência para sempre ("quanto mais ancestral mais autêntico"). Não se trata mais de estabelecer um "valor de anciandade" baseado na estetização do passado em que o que é mais tradicional é o mais antigo (Vianna, 2008).

tombados. Por meio do tombamento, a administração pública restringe o direito de particulares, com o fim de resguardar o interesse público geral da preservação. Segundo Castro, o principal efeito jurídico do tombamento é assegurar a proteção aos valores culturais de um bem.

"O tombamento como ato administrativo visa à proteção do interesse público genérico, que é a cultura nacional, manifesta e materializada em coisas móveis ou imóveis, existentes no território nacional e identificadas pelo órgão que a lei atribuiu competência para tal. Através do ato administrativo do tombamento a administração pública insere o bem identificado na classe dos bens culturais, passando a tutelar o interesse público que a coisa detém, sem detrimento das suas relações de direito concernentes ao domínio." (CASTRO, S. 1991, p. 136).

A solução foi bem sucedida do ponto de vista legal e da legitimação social, mas não era bem recebida pelos proprietários de imóveis sujeitos ao tombamento. Cabe registrar que, no âmbito da práxis urbanística, a preservação encontra seus mais ferrenhos opositores entre profissionais do mercado imobiliário.

O tombamento não tira a exclusividade do proprietário sobre o bem, mas condiciona ao exercício de seu domínio. Sobre o imóvel privado, passa a haver um regime jurídico de tutela pública. Muitas teorias têm sido expostas para caracterizar esse regime. Os efeitos do tombamento referem-se à alienabilidade e imodificabilidade do bem e à possibilidade de fiscalização pelo órgão competente.<sup>14</sup> O conflito que envolve o tombamento se dá no plano do interesse público *versus* interesse privado. A preservação do patrimônio está revestida pelo interesse público, na medida em que se dá em nome da memória coletiva. O choque com o interesse privado está relacionado com a perda de valor do terreno acarretada pelas restrições de aproveitamento.

---

14 Se o bem tombado for público será inalienável, salvo se a transferência ocorrer entre União, Estados e Municípios (artigo 11); se particular, deve ser assegurado o direito de preferência, pela ordem, da União, dos Estados e dos Municípios, como prevê o artigo 22 do Decreto-lei 25 de 1937.

O interesse público, por sua vez, é um conceito relativo. Como o patrimônio cultural é parte da herança comum da nação, a sua conservação é de interesse geral, tanto do poder público como dos proprietários e de toda a comunidade. A legislação indica, entretanto, que o proprietário de um bem tombado é o primeiro responsável por sua integridade.

Os proprietários se sentem onerados com a chancela do tombamento, tanto pelas obrigações que cria (de fazer e não fazer, de conservar o bem e de não lhe causar dano) quanto pela perda de "direitos" construtivos.<sup>15</sup> Trata-se de uma discussão jurídica sobre direito e expectativa de direito<sup>16</sup>. O que constitui, todavia, ponto pacífico à luz do direito, nem sempre é bem assimilado pelo senso comum.

Alguns autores entendem que o tombamento e as restrições impostas à sua vizinhança caracterizam limitações administrativas ao uso e gozo da propriedade em função do interesse público<sup>17</sup>. Como regra geral, as limitações administrativas não são indenizáveis. São várias as posições e argumentações apresentadas na defesa da indenização ou da ausência de indenização no que se refere às restrições feitas ao direito de propriedade. Ponto fundamental é observado por Sônia Rabelo, que afirma que "o

---

<sup>15</sup> A afirmativa se refere aos proprietários de bens imóveis. No caso dos bens móveis, o reconhecimento do seu valor cultural valoriza o bem no mercado de antiguidades.

<sup>16</sup> O direito adquirido não se confunde com a expectativa de direito. Esta constitui mera esperança, potencialidade, e não há óbice para que seja contrariada por uma nova lei. Quem se torna proprietário de um imóvel não adquire direito ao regime de uso existente ao tempo da aquisição. É preciso observar novo regime eventualmente prescrito em lei posterior conquanto o direito de propriedade mantenha-se intacto. GOMES, José Jairo. **Lei de introdução ao Código Civil em perspectiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, pp.20/21.

<sup>17</sup> Não existe uniformidade na doutrina jurídica nacional quanto à caracterização da natureza jurídica do tombamento. Alguns autores o tratam como limitação administrativa e outros como servidão administrativa. A limitação administrativa em geral é definida como imposição de caráter geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou atividades particulares ao bem estar social. MEIRELLES, Hely Lopes apud CASTRO, 1991, p. 126. As limitações existem porque há um interesse público a ser protegido. A maioria dos autores acolhe a figura da servidão administrativa como um ônus real, de finalidade pública, constituído sobre a propriedade alheia. A servidão administrativa implicará desmembramento do conteúdo do direito de proprietário, afastando o proprietário total ou parcialmente da titularidade exclusiva do desfrute de um de seus bens, compartilhando-o com um segundo titular. Com toda a imprecisão doutrinária que cerca a figura jurídica da servidão administrativa, também não é pacífico o entendimento sobre indenização quando da sua imposição pelo poder público. CASTRO, 1991, pp. 131e132.

direito não deve proteger os ganhos potenciais da propriedade, que são meras faculdades de ordem pública; esta é a compreensão que se deve ter da função social da propriedade, que condiciona seu exercício, desde seu nascimento, a maiores ou menores limitações, variáveis ao longo do tempo e do lugar" (CASTRO, S. 1991, p. 141.).

Restrições e limitações ao direito de propriedade podem ser impostas tendo em vista a necessidade pública, o interesse social e a função social da propriedade. Como observa Simões Pires, a "tendência do Estado contemporâneo é a de ampliar a proteção aos interesses sociais, coletivos e difusos, por via constitucional, numa linha de conciliação desses interesses com os de caráter individual." (PIRES, M. C. 1994, p. 47).

Essa nova orientação na condução da política de preservação é coerente com as orientações de capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Este alterou substancialmente o princípio de propriedade ao estabelecer em seu capítulo 182, que "a política de desenvolvimento urbano (...) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes". Assinala ainda que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Poder público pode preservar o patrimônio cultural por meio de diversas formas de limitações a direitos ou de fomento e incentivos. Os incentivos fiscais podem ser de ordem municipal, estadual ou federal e atuar tanto no controle urbanístico quanto no incentivo à participação da sociedade civil na preservação do patrimônio.<sup>18</sup> O mecanismo mais utilizado nos municípios tem sido a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O campo urbanístico é fértil em instrumentos que estabelecem limitações ao direito de propriedade, submetendo seus titulares a condições especiais de uso. Nessa

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br>. Acesso em out. 2007.

seara, a necessidade da preservação é apenas mais uma variável a ser computada no rol de condicionantes. Um recurso bastante eficaz é a Lei de Uso e Ocupação do Solo, de competência do município.

A legislação de uso e ocupação do solo assenta-se no princípio do zoneamento, considerado o instrumento de planejamento urbano por excelência. De modo geral, a técnica convencional de zoneamento gira em torno da separação de usos e densidades. Importante instrumento de organização do território, o zoneamento foi acusado por diversos intelectuais de promover a exclusão social<sup>19</sup>. Em decorrência da rigidez e de distorções como essa, várias modificações foram introduzidas com dois objetivos: tornar mais flexível o planejamento e satisfazer as necessidades básicas dos mais pobres.

No zoneamento são levadas em conta, ainda, áreas que devem ser alvo de proteção em função de seus atributos ambientais ou culturais. São aquelas cuja infraestrutura ociosa é passível de ser adensada, ou o inverso, áreas onde o adensamento deve ser contido em função da infra-estrutura saturada ou de risco geológico. Desta forma, áreas com maior concentração de imóveis com caráter cultural podem ser delimitadas como zona de proteção. Aí são restringidos usos conflitantes e estabelecidos parâmetros urbanísticos compatíveis com o conjunto<sup>20</sup>.

Como pode ser observado, o rol de instrumentos disponíveis para fins de preservação é, hoje em dia, bem mais diversificado. São instrumentos que as instituições administrativas locais podem utilizar para lastrear projetos de conservação

---

<sup>19</sup> Não é caso de aprofundar essa discussão, que tem prós e contras. De qualquer forma, cabe deixar claro que controlar a localização de algumas atividades é bastante pertinente do ponto de vista da salvaguarda dos interesses coletivos. As densidades de ocupação também merecem controle.

<sup>20</sup> São exemplos de utilização do zoneamento para fins de assegurar a preservação de imóveis as 33 Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico (ZEPH), instituídas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei n. 16.176/96). No conjunto, elas abrangem 6.358 imóveis, totalizando 492,64 hectares. O plano diretor de Santo André (Lei n. 8.696, de 2004) criou Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio (ZEIP), áreas formadas por sítios, ruínas e conjuntos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística cuja manutenção é necessária à preservação do patrimônio cultural do município.

do patrimônio. Todo esse arcabouço, contudo, não garante *per se* a preservação do patrimônio cultural, só conquistada na medida em que as pessoas os reconheçam e compreendam, primeiro passo para o que se denomina legitimação social.

### 3.2 O patrimônio imaterial

A preocupação com o patrimônio imaterial no país tem raiz na década de 30, com o anteprojeto de lei de Mário de Andrade que criava o Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (Span). Na visão do intelectual, o patrimônio cultural de uma nação ia além de monumentos e obras de arte. Ele fazia menção a fetiches, indumentária, cantos, lendas, medicina, culinária, provérbios e folclore. Contudo, na versão final aprovada por decreto-lei de 1937, prevaleceu a decisão de se contemplar apenas os bens de ordem tangível<sup>21</sup>. Na interpretação de Maria Coeli Simões Pires, os bens imateriais não foram contemplados no decreto-lei pela incompatibilidade com o instrumento do tombamento.

O anteprojeto de Mário de Andrade foi inovador, vez que as convenções anteriores e as diretivas internacionais elaboradas sob os auspícios da Liga das Nações não faziam menção aos bens imateriais (SILVA, F. F. 2002; FONSECA, M. C. 2005). No âmbito da Unesco, a proteção de bens de caráter etnológico somente ocorreu em 1968, quando aprovada a *Recomendação Concernente à Conservação dos Bens Culturais que a Exportação de Obras Públicas ou Privadas pode por em perigo*. A recomendação, no entanto, não previa instrumentos de proteção aos bens dessa natureza. Os bens imateriais passaram a ser tutelados efetivamente pela *Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular*, de 1989. No Brasil, o ápice da proteção

---

<sup>21</sup> O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), nomenclatura que prevaleceu no decreto, substituiu a Inspeção dos Monumentos Nacionais, primeiro órgão federal de proteção ao patrimônio nacional.

jurídica dos bens imateriais foi alcançado com a Constituição Federal de 1988 (DRUMMOND, M. V. 2007).

Antes da Constituição de 1988, o Poder público já vinha se familiarizando com o patrimônio imaterial graças à criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), liderado pelo designer Aloísio Magalhães. O CNRC foi criado em agosto de 1976 por meio de um convênio interministerial destinado à criação de um sistema referencial básico a ser empregado na descrição e análise da dinâmica cultural brasileira. O centro buscava identificar e proteger o saber e o fazer popular que moldavam a identidade das nossas comunidades. Mas o conceito ampliado de patrimônio só recebeu atenção legislativa com a Carta de 1988.

A Unesco criou, em 1997, uma distinção internacional intitulada *Proclamação das Obras Primas do Patrimônio Oral e Intangível da Humanidade*. Seu objetivo era estimular o reconhecimento, a valorização, a identificação e a preservação do patrimônio intangível. Essa proclamação privilegia dois tipos de manifestação do patrimônio cultural imaterial: as formas de expressão de culturas populares e tradicionais e os espaços culturais. Esse patrimônio inclui as diversas formas de manifestações em constante evolução, expressas por meio das tradições orais, artes do espetáculo, festividades, práticas sociais, da música, dos ritos ou conhecimentos e usos relacionados com a natureza.

O Brasil recebeu o título duas vezes. Em 2003, as expressões orais e gráficas dos índios wajãpi passaram a integrar a lista nas categorias conhecimentos tradicionais e tradições orais<sup>22</sup>. Em 2005, o samba de roda do Recôncavo baiano foi eleito obra prima, constando de duas categorias: artes do espetáculo tradicionais e práticas sociais.

---

<sup>22</sup> Os wajãpi são uma população indígena do norte da Amazônia e pertencem ao grupo etnolingüístico tupi-guarani. Vivem no recém-criado Parque Nacional do Tumucumaque, localizado no Amapá e no Pará.

A lista passou a integrar a *Convenção sobre a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial*, que entrou em vigor em abril de 2006. O Congresso Nacional ratificou o texto da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial em 1º de fevereiro, com o Decreto-Legislativo n. 22/2006.<sup>23</sup> Em 13 de abril de 2006, o Diário Oficial da União publicou o Decreto n. 5.753/2006 promulgando a convenção.<sup>24</sup>

Antecipando-se à Unesco, mas tendo por baliza as discussões que se processavam em seu âmbito, o Brasil promulgou seu documento de proteção ao patrimônio imaterial antes que aquela organização o fizesse. O instituto do registro, criado pelo Decreto 3551 de 2000, não é um instrumento de tutela nos moldes do tombamento, mas um recurso de reconhecimento e valorização do patrimônio imaterial (DRUMMOND, M. V. 2007). Como esclarece Sant'Anna:

"(...) como processos culturais dinâmicos, as referidas manifestações implicam uma concepção de preservação diversa daquela da prática ocidental, que não pode ser fundada em seus conceitos de permanência e autenticidade. Os bens culturais de natureza imaterial são dotados de uma dinâmica de desenvolvimento e transformação que não cabe nesses conceitos. É mais importante, nesses casos, registro e documentação do que intervenção, restauração e conservação." (SANT'ANNA, M. 2003).

No âmbito federal, temos uma política de proteção dos bens imateriais em estágio já avançado: existem instituições, leis, instrumentos e programas voltados para a sua identificação, valorização, salvaguarda e promoção. A instituição encarregada é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). O Decreto n° 3551, de 2000, regulamentado pela Resolução n°001/2006, institui o registro<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Pesquisado no portal legislação do senado federal  
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em jun. 2005.

<sup>24</sup> Id.

<sup>25</sup> Os bens selecionados para registro são inscritos nos seguintes livros:

I - Livro de Registro dos Saberes, onde são inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;

O registro de bens culturais é um processo administrativo, do mesmo modo que os processos de tombamento, com regras e procedimentos para a sua instauração e instrução técnica. O processo culmina com a aprovação pelo Conselho Consultivo do Iphan e tem como corolário a inscrição do bem em um dos livros de registro, seguido da emissão de certificado e do título de Patrimônio Cultural Brasileiro (ALVES, A. C. 2008). Já foram registrados 13 bens até o momento. Nesse rol está incluído o modo artesanal de fazer queijo de Minas, cujo pedido foi encaminhado pela Secretaria de Cultura de Minas Gerais, em conjunto com a Associação de Amigos do Serro (AASER).

O Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) é um programa de fomento que busca estabelecer parcerias com instituições dos governos federal, estadual e municipal, universidades, organizações não-governamentais, agências de desenvolvimento e organizações privadas ligadas à cultura, à pesquisa e ao financiamento. Seu intento é viabilizar projetos de identificação, reconhecimento, salvaguarda e promoção da dimensão imaterial do patrimônio cultural.

O Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) é uma metodologia de pesquisa desenvolvida pelo Iphan cujo objetivo é produzir conhecimento sobre os domínios da vida social que constituem marcos e referências de identidade para determinado grupo social. Além das categorias estabelecidas no registro, contempla edificações associadas a certos usos, a significações históricas e a imagens urbanas, independentemente de sua qualidade arquitetônica ou artística.<sup>26</sup> O uso dessa metodologia é optativo. Para instrução técnica dos processos, pode ser

---

II - Livro de Registro das Celebrações, onde são inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social;  
III - Livro de Registro das Formas de Expressão, onde são inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas;

IV - Livro de Registro dos Lugares, onde são inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e se reproduzem práticas culturais coletivas.

<sup>26</sup> Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/portal>. Acessado em 02/06/2008.

adotada qualquer metodologia de cunho antropológico ou etnográfico ou de caráter multidisciplinar. Até junho de 2008, o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial realizou sete inventários.

Há, ainda, os Planos de Salvaguarda, medidas de apoio à continuidade dos bens registrados. Os planos identificam as formas mais adequadas de salvaguarda, que podem ir desde a ajuda financeira a detentores de saberes específicos para sua transmissão, até a organização comunitária ou a facilitação de acesso a matérias primas, por exemplo. Eles são construídos e implementados sob a coordenação da Gerência de Apoio de Fomento do Departamento de Patrimônio Imaterial do Iphan (DPI/Iphan) com a participação do Centro Nacional de Cultura Popular (CNCP).

O limite da política reside na lentidão em replicá-la nos estados e municípios com o mesmo grau de investimento do Governo federal. A instituição estadual, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha), possui uma gerência de patrimônio imaterial à semelhança do DPI/Iphan. No entanto, só realizou, por meio do Decreto nº 42505, de 2002, um registro desde que instituiu as formas de registros de bens culturais de natureza imaterial ou intangível que constituem patrimônio cultural de Minas Gerais. Em nosso estado, foi registrado o modo de fazer queijo artesanal da região do Serro, o que ensejou o registro federal do modo artesanal de fazer queijo de Minas.

Por outro lado, o Iepha tem dado apoio a um rol bastante eclético de solicitações de municípios e entidades que almejam o registro de bens culturais. Há um vasto conjunto de bens imateriais que são objeto de estudo para futuros registros, como o modo de fazer da cachaça pura de alambique e da lingüiça, festas tradicionais e de locais, o Mercado Central e os quilombos, por exemplo.

A grande discussão que envolve o patrimônio imaterial reside na análise da pertinência dos pedidos de registro. Segundo Alves, os pareceres dos técnicos e as

análises têm-se fundamentado em critérios que estão sendo construídos desde a formulação do instrumento do registro, até às experiências práticas com sua aplicação (ALVES, A. C. 2008). Estamos percorrendo, portanto, uma agenda ainda em construção.

A política do patrimônio cultural e as estratégias de preservação, reabilitação e salvaguarda assumem, hoje, o caráter de políticas públicas e tem como uma característica central a co-responsabilidade do cidadão e da sociedade. Dentro dessas mudanças, o município assume um papel executivo central e novos atores, como os parceiros públicos e privados, diferentes setores institucionais e da sociedade civil passam a fazer parte desse processo.

#### **4 A POLÍTICA DISTRIBUIÇÃO DO ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL AOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

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.

A inserção do critério patrimônio cultural na denominada Lei Robin Hood significou a ampliação das atribuições a serem desempenhadas pela instituição, cabendo ao IEPHA definir a metodologia de pontuação dos municípios para calcular os índices de rateio do ICMS de acordo com o critério em questão. A expectativa é de que a metodologia elaborada cumpra a função para a qual foi criada – identificar e quantificar a proporção da parcela do ICMS a ser distribuída aos municípios – e funcione como uma referência de ação pública na área do patrimônio para aqueles municípios que já dispõem de um acervo identificado a ser preservado e para aqueles que querem se habilitar a trabalhar e executar ações na área.

Esta metodologia atende ao que determina o anexo III da Lei n.º 13 803, a qual define 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 fazem jus a uma pontuação definida em termos essencialmente quantitativos, variando 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.

A forma de atuação dos municípios quanto ao critério patrimônio cultural está definida em Resoluções e Deliberações Normativas estabelecidas pelo IEPHA e aprovadas pelo seu Conselho Curador. 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, 2000 e 2001. A Resolução 01/ 2000 introduziu novas mudanças na distribuição da pontuação para o exercício de 2002. A Deliberação Normativa 01/2002 foi definida para regulamentar o exercício de 2003 e a Deliberação Normativa 02/2002 introduziu modificações para os exercícios de 2004 e 2005. Em junho de 2004, o IEPHA publicou a Deliberação Normativa 01/2004 para normatizar o exercício de 2006 e, em outubro de 2005, a Deliberação Normativa 01/05 regulamentou novas mudanças para o exercício de 2007.

De forma geral, essas normas delimitam o padrão de exigência do IEPHA para o cumprimento das especificações legais, previstas no anexo III da lei mencionada. Em resposta aos critérios definidos, os municípios apresentam documentação que comprove os vários requisitos de uma ação pública na área do

patrimônio cultural: a existência de legislação de proteção ao patrimônio cultural; equipe técnica da prefeitura para planejamento da política cultural local e implementação das ações; existência e atuação de conselho municipal de patrimônio cultural; o número e o estado de conservação dos bens tombados; investimentos realizados no setor cultural. Cada um desses atributos tem uma pontuação máxima a ser alcançada em relação à atuação comprovada pelo município<sup>27</sup>.

As Resoluções e Deliberações Normativas<sup>28</sup> refletem as mudanças ocorridas no padrão de exigências do IEPHA para o repasse dos recursos do ICMS no critério patrimônio cultural. 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 de relatórios de conservação dos bens tombados em nível federal e estadual foi instituída a partir do exercício de 2007.

Os municípios da bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha passaram também a fazer jus a uma pontuação (dois pontos) desde o primeiro ano de vigência da lei. A bacia hidrográfica do Rio Jequitinhonha foi definida como monumento natural e determinado o seu tombamento com a finalidade de proteção e conservação por meio da

---

<sup>27</sup> 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 Deliberações Normativas e estão disponíveis no site da Instituição: [www.iepha.mg.gov.br](http://www.iepha.mg.gov.br).

<sup>28</sup> 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](http://www.iepha.mg.gov.br).

Constituição Estadual de 1989, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 84, inciso 2.

A partir do exercício de 1999, a política passou a ser mais criteriosa com relação à comprovação da Política Cultural Local (PCL), 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 de equipe técnica. A Resolução 01/99 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 demandados, 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 os capítulos específicos sobre a proteção do patrimônio cultural da 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.

Para o exercício de 2003, a Deliberação 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 Deliberação 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 Deliberação Normativa 01/2004 inovou alguns aspectos com relação à Deliberação 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 Deliberação Normativa 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.

#### **4.1 Evolução da 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. Conforme apontado em estudo anterior (FJP, 2007), em muitos municípios, as receitas recebidas via ICMS patrimônio cultural respondem pela totalidade dos gastos dos governos municipais em cultura. 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 credenciados a receberem esse recurso. A análise da distribuição do ICMS patrimônio cultural no estado tem como referência o período de 1997 a 2006.

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. Dentre esses foram importantes as mudanças ocorridas,

nesse período, nos procedimentos de avaliação da capacidade de gestão municipal na área do patrimônio cultural e, por conseguinte, aqueles relativos à capacidade dos municípios de atenderem às demandas da legislação. Esse último aspecto está relacionado ao esforço realizado pelo IEPHA para a divulgação desse mecanismo e à profissionalização decorrente da tendência de contratação, pelos municípios, de consultorias especializadas para a execução dos trabalhos demandados. 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 4.1, percebe-se que os valores repassados pelo critério patrimônio cultural registraram aumentos consideráveis ao longo da série. As exceções são os anos de 2001, 2002 e 2003, como resultado da queda da arrecadação nesse triênio. 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 e/ou IPI-exportação. Comparando com o primeiro ano da série, houve incremento real do repasse em todo o período analisado.

Tabela 4.1: Evolução anual da adesão dos municípios e dos valores repassados de ICMS no critério patrimônio cultural – Minas Gerais - 1996-2006

Ano	Peso na LRH	Municípios		Repasse (ICMS Total)		ICMS	
		Abs.	Variação%	R\$	Δ%	R\$	Δ %
1997	0,6660	122	-	3 485 020	-	23 210	
1998	1,0000	167	36,9	2 672 966	-23,3	26 737	15,2
1999	1,0000	233	39,5	2 909 885	8,9	29 165	9,1
2000	1,0000	186	-20,2	3 061 105	5,2	30 583	4,9
2001	1,0000	218	17,2	3 253 142	6,3	32 531	6,4
2002	1,0000	335	53,7	3 034 252	-6,7	30 343	-6,7
2003	1,0000	351	4,8	2 868 130	-5,5	28 681	-5,5
2004	1,0000	457	30,2	3 098 993	8,0	30 990	8,1
2005	1,0000	392	-14,2	3 454 842	11,5	34 548	11,5
2006	1,0000	586	49,5	3 706 518	7,3	37 065	7,3

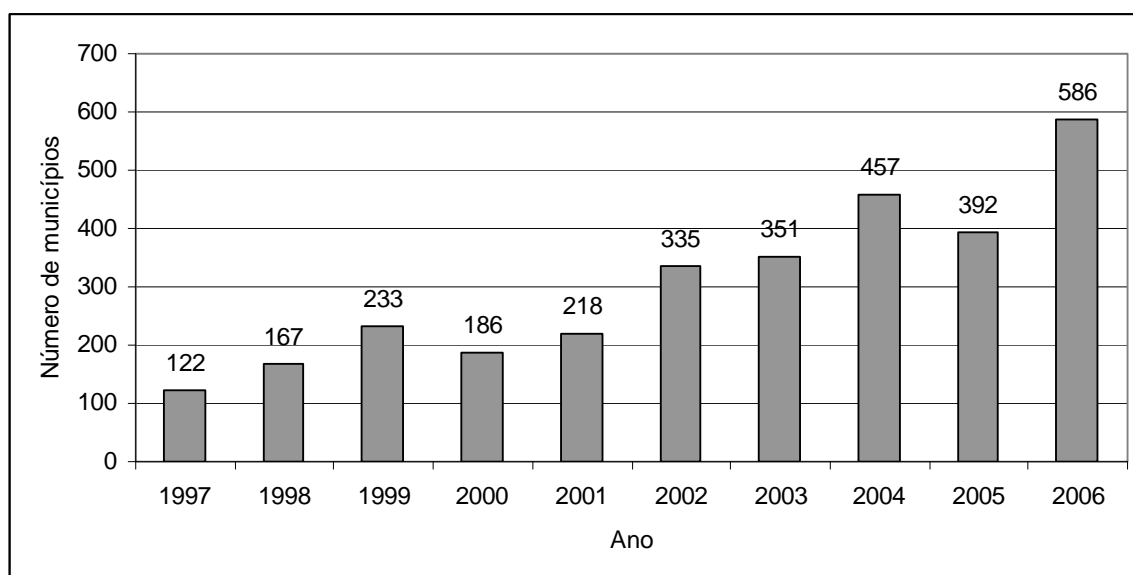
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

#### 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 que conseguiu pontuação 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 4.1 e o gráfico 4.1 ilustram esse movimento.

Gráfico 4.1: Número de municípios que receberam repasse de ICMS Patrimônio Cultural (ICMS PC) – Minas Gerais – 1997-2006



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

A tabela 4.2 apresenta a proporção de municípios em relação ao total de municípios em cada grupo populacional que recebeu pontuação. A totalidade dos grandes municípios (mais de 500 mil habitantes) 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.

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, observa-se uma tendência de 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 (população de 200 mil a 500 mil). E, a partir de 2005, todos os municípios de porte médio (entre 100 mil e 200 mil) conseguem pontuação no critério.

Tabela 4.2: Proporção de municípios que pontuaram no critério patrimônio cultural em relação ao total de municípios por estrato de população – Minas Gerais – 1997 – 2006 (%)

Ano	Até 10 mil	Mais 10 a 20 mil	Mais de 20 a 50 mil	Mais de 50 a 100 mil	Mais de 100 a 200 mil	Mais de 200 a 500 mil	Mais de 500 mil	Total
1997	7,5	12,6	35,6	33,3	63,6	57,1	100,0	14,3
1998	10,2	18,4	46,5	48,6	72,7	100,0	100,0	19,6
1999	15,1	30,8	58,0	66,7	83,3	87,5	100,0	27,3
2000	10,5	23,3	49,0	63,9	76,9	85,7	100,0	21,8
2001	14,9	24,4	53,3	64,9	76,9	85,7	100,0	25,6
2002	27,2	41,4	63,0	89,5	92,9	100,0	100,0	39,3
2003	30,5	46,4	59,6	75,0	87,5	100,0	100,0	41,1
2004	43,9	56,0	76,4	78,9	92,3	100,0	100,0	53,6
2005	35,2	48,5	67,0	78,9	100,0	100,0	100,0	46,0
2006	58,9	76,8	88,5	85,0	100,0	88,9	100,0	68,7

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

### **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 e/ou IPI - exportação. 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 4 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 10 mil habitantes e os com entre 10 mil e 20 mil tiveram aumento de, respectivamente, 208,8% e 211,3%. Esses aumentos foram compensados pelo declínio dos repasses para os municípios maiores. Assim, 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%. 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 4.3.

Tabela 4.3: Valor anual do repasse de ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) por estrato de população, – Minas Gerais, 1997-2006 (em mil R\$)

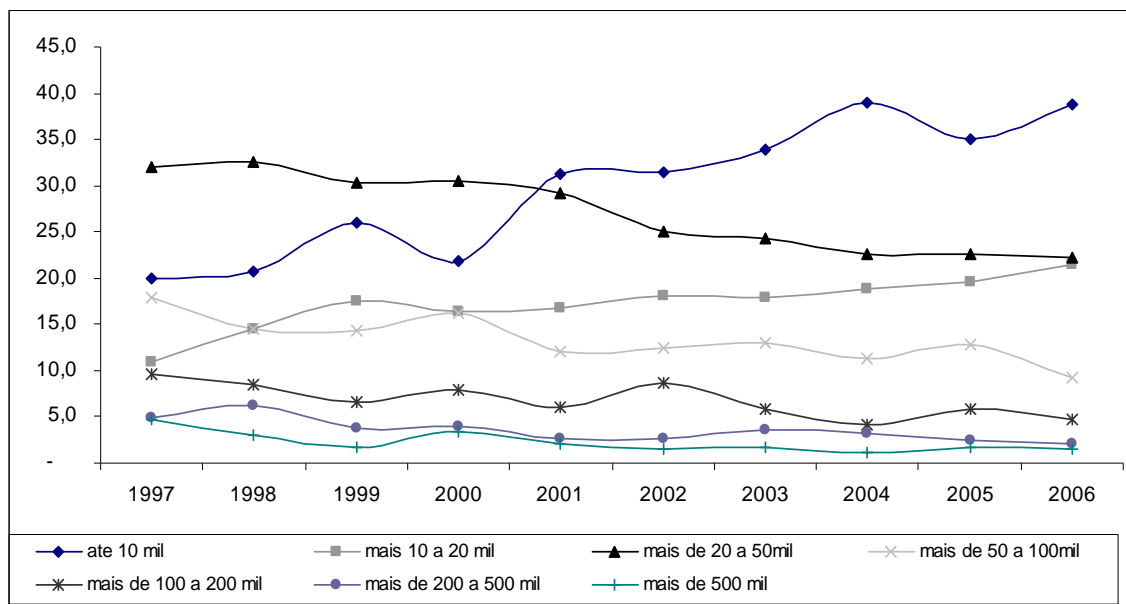
Estrato de População	Ano (mil R\$)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Até 10 mil	4 650	5 533	7 554	6 688	10 184	9 557	9 711	12 058	12 083	14 361
Mais 10 a 20 mil	2 556	3 874	5 096	5 006	5 423	5 489	5 108	5 853	6 744	7 957
Mais de 20 a 50 mil	7 416	8 715	8 823	8 823	9 318	9 498	7 600	6 977	7 797	8 248
Mais 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
Mais 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
Mais de 200 a 500 mil	1 131	1 655	1 083	1 181	858	785	1 027	998	856	763
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: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

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<sup>29</sup> (Graf. 4.2).

<sup>29</sup> Vale notar que, embora não tenham obtido pontuação em 2006, 13 municípios receberam pequenos repasses de ICMS patrimônio cultural referentes a anos anteriores.

Gráfico 4.2: Proporção anual de ICMS patrimônio cultural apropriado pelos municípios por estrato de população – Minas Gerais - 1997-2006



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

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. É o que se apresenta a seguir.

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 com população entre 200 mil e 500 mil habitantes e os com 500 mil ou mais habitantes. A menor redução foi para os com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (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 bem menos municípios do que nos inferiores), os valores *per capita* são muito menores.

Em 2006, o repasse de ICMS no critério patrimônio cultural equivaleu a R\$ 9,90 *per capita* para os municípios com até 10 mil habitantes. Já para os municípios com população acima de 500 mil, o recurso *per capita* repassado foi igual a apenas R\$ 0,20. A média geral do repasse *per capita* foi de R\$ 6,60 em 2006. Acima dessa média estavam apenas os micro-municípios (tab.4. 5).

Tabela 4.5: Média anual de ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) recebido pelos municípios segundo estratos de população – Minas Gerais, 1997-2006

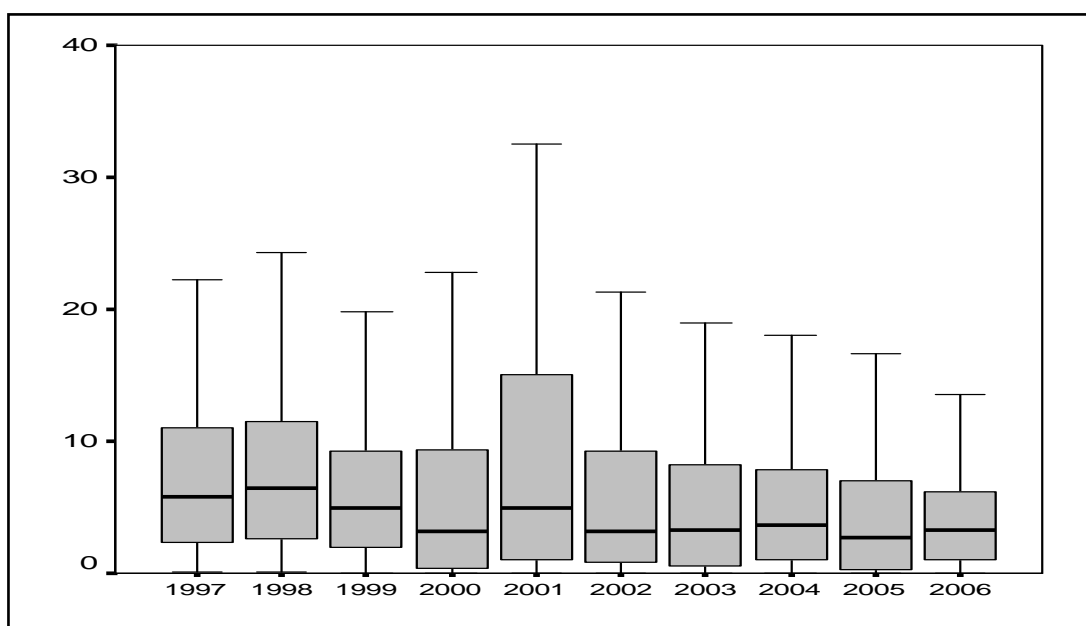
Estrato de população	Ano								
	1997			2005			2006		
	Média	Total	Per capita	Média	Total	Per capita	Média	Total	Per capita
Ate 10 mil	119 241	4.650.389	23,1	49 725	12 083 176	10,3	45 736	14 361 097	9,9
Mais 10 a 20 mil	116 164	2 555 606	8,2	67 441	6 744 139	4,8	61 679	7 956 644	4,4
Mais de 20 a 50 mil	205 988	7 415 541	6,7	82 071	7 796 764	2,8	80 863	8 248 005	2,8
Mais 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
Mais 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
Mais de 200 a 500 mil	282 798	1 131 193	0,9	95 078	855 700	0,4	84 752	762 764	0,3
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: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

### 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<sup>30</sup>. A dispersão dos valores desse indicador, como visto no gráfico 4.3, é, no entanto, bastante acentuada.

Gráfico 4.3: Participação do repasse de ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) no ICMS total (ICMS T) – Minas Gerais – 1997 a 2006



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

<sup>30</sup> Conforme estabelecido pela legislação relativa ao tema.

Esse gráfico<sup>31</sup> 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 4.6 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); segundo, ao total repassado pela cota-parte do patrimônio cultural (ICMS PC/ICMS PCT). Vê-se que no primeiro ano da série os micro-municípios – com até 10 mil habitantes 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 habitantes) e grandes municípios (mais de 500 mil habitantes).

No conjunto, são os micro-municípios (com 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.

---

<sup>31</sup> Este modelo de gráfico – Box-plot – é representado por caixas e dois suportes (um superior, outro inferior), onde estão representados os indicadores relativos aos municípios analisados. Observa-se, ainda, municípios que se localizam fora desses limites, denominados outliers. No meio da caixa há uma linha horizontal, identificando a mediana dos dados. Cada caixa representa 50% dos municípios, sendo que seus extremos, inferior e superior, correspondem, respectivamente, ao primeiro quartil, abaixo do qual estão os 25% dos dados da distribuição; e o terceiro quartil, abaixo do qual estão 75% dos dados. As linhas ou suportes representam cada quartil localizado no extremo da distribuição. Os gráficos devem ser comparados, de forma a verificar-se, pela amplitude da caixa mais seus suportes, a variabilidade interna de cada grupo.

Na tabela 4.6, a segunda coluna de cada ano reforça esse indício. Assim, em 1997, o conjunto dos municípios com até 20 mil habitantes recebia 31% do repasse de ICMS critério patrimônio cultural. Há um aumento ano a ano dessa proporção, e, em 2006, esses municípios ficam com 60,2% do ICMS desse critério. Já os com população acima de 200 mil habitantes abarcavam 9,6% dos recursos, em 1997, e passam a ficar com 3,6% em 2006.

Tabela 4.6: Evolução da participação do ICMS Patrimônio Cultural (ICMS PC) sobre o ICMS total (ICMS T) e do ICMS Patrimônio Cultural (ICMS PC) sobre o ICMS patrimônio cultural total (ICMS PCT) – Minas Gerais, 1997-2006

Estrato de população	1997		2001		2003		2005		2006	
	ICMS PC / ICMS T (1)	ICMS PC / ICMS PCT (2)	ICMS PC / ICMS T (1)	ICMS PC / ICMS PC T(2)	ICMS PC / ICMS T (1)	ICMS PC / ICMS PCT (2)	ICMS PC / ICMS T (1)	ICMS PC / ICMS PCT (2)	ICMS PC / ICMS T (1)	ICMS PC / ICMS PC T(2)
	Ate 10 mil	1,0	20,0	2,0	31,3	2,3	33,9	2,3	35,0	2,6
Mais 10 a 20 mil	0,7	11,0	1,6	16,7	1,9	17,8	2,3	19,5	2,5	21,5
Mais de 20 a 50mil	1,4	31,9	2,1	29,2	1,7	24,3	1,5	22,6	1,4	22,3
Mais de 50 a 100mil	0,7	17,9	0,8	12,1	1,0	13,0	0,9	12,9	0,6	9,3
Mais de 100 a 200 mil	0,6	9,6	0,7	6,0	0,6	5,8	0,8	5,9	0,6	4,7
Mais de 200 a 500 mil	0,2	4,9	0,2	2,6	0,2	3,6	0,1	2,5	0,1	2,1
Mais de 500 mil	0,2	4,7	0,1	2,1	0,1	1,7	0,1	1,7	0,1	1,5
Total do Grupo	0,7	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

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

(2) Relação entre o ICMS patrimônio cultural do estrato populacional e o ICMS patrimônio cultural Total.

Pelo exame da tabela 4.7, 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%). Esses municípios apresentam a maior relação entre o ICMS patrimônio cultural e o ICMS total (ICMS PC / ICMS T).

Embora os grandes municípios, com população superior a 500 mil habitantes, representem apenas 0,5% do total do estado, comportam 21,1% da população de Minas Gerais. 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.

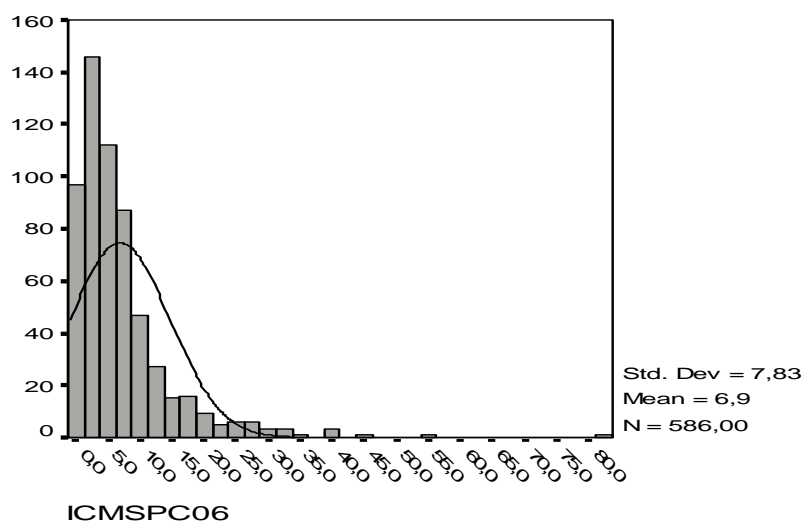
Tabela 4.7: Distribuição dos municípios, da população, do ICMS total (ICMS T), do ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) e do ICMS patrimônio cultural sobre o ICMS total (ICMS PC/ICMS T) por estrato de população – Minas Gerais, 2006

Estratos de população	Municípios (%)	População (%)	ICMS Total		ICMS Patrimônio		ICMS PC ICMS total (%)
			Per capita		Per capita		
			%	(R\$)	%	(R\$)	
Ate 10 mil	59,7	14,0	15,0	216,48	38,7	9,88	2,6
Mais 10 a 20 mil	19,2	11,9	8,6	136,17	21,5	4,44	2,5
Mais de 20 a 50mil	13,2	16,6	15,4	173,80	22,3	2,82	1,4
Mais de 50 a 100mil	4,7	14,6	15,3	196,08	9,3	1,37	0,6
Mais de 100 a 200 mil	1,6	9,0	7,4	157,47	4,7	1,00	0,6
Mais de 200 a 500 mil	1,1	12,8	19,0	256,88	2,1	0,33	0,1
Mais de 500 mil	0,5	21,1	19,4	195,79	1,5	0,22	0,1
Total do grupo	100,0	100,0	100,0	193,79	100,0	6,62	1,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

O gráfico 4.4 mostra a distribuição do ICMS patrimônio cultural *per capita*. A assimetria à esquerda indica a concentração do repasse nos valores mais baixos. A maioria dos municípios está bem abaixo da média de repasse *per capita* (R\$ 6,90).

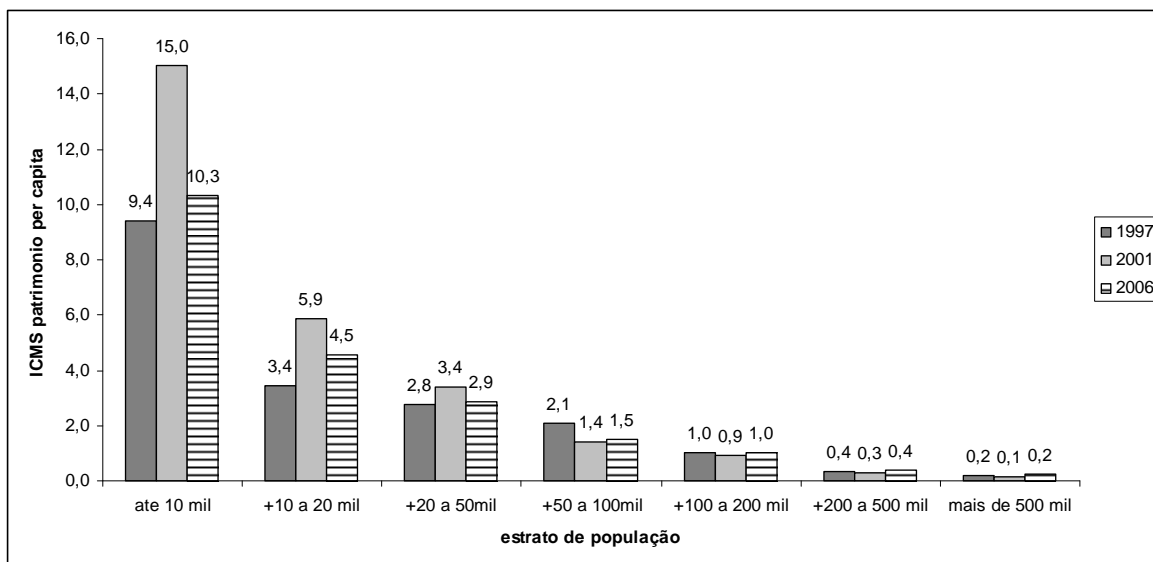
Gráfico 4.4: Distribuição do ICMS Patrimônio Cultural *per capita* – Minas Gerais – 2006



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

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, entretanto, o volume de recursos *per capita* está muito abaixo do dos pequenos municípios (Graf. 4.5).

Gráfico 4.5: Distribuição do repasse do ICMS patrimônio cultural *per capita* por estratos de população – Minas Gerais – 1997/2006



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

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. 4.8).

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 4.8: 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	
Ate 10 mil	2,7	3,7	2,3	15,7	38,0	26,3	11,3	100,0
Mais 10 a 20 mil	2,4	3,2	12,7	50,8	24,6	5,6	0,8	100,0
Mais de 20 a 50 mil	6,0	14,0	26,0	38,0	16,0	0,0	0,0	100,0
Mais de 50 a 100 mil	17,6	35,3	20,6	23,5	2,9	0,0	0,0	100,0
Mais de 100 a 200 mil	21,4	42,9	21,4	14,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Mais de 200 a 500 mil	87,5	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Mais de 500 mil	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Total	6,3	8,0	10,2	27,1	27,6	14,7	6,0	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

#### 4.2.3 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 (tabela 4.9). 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 Preto 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.

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

Analisando por estrato de população, nota-se também maior 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).

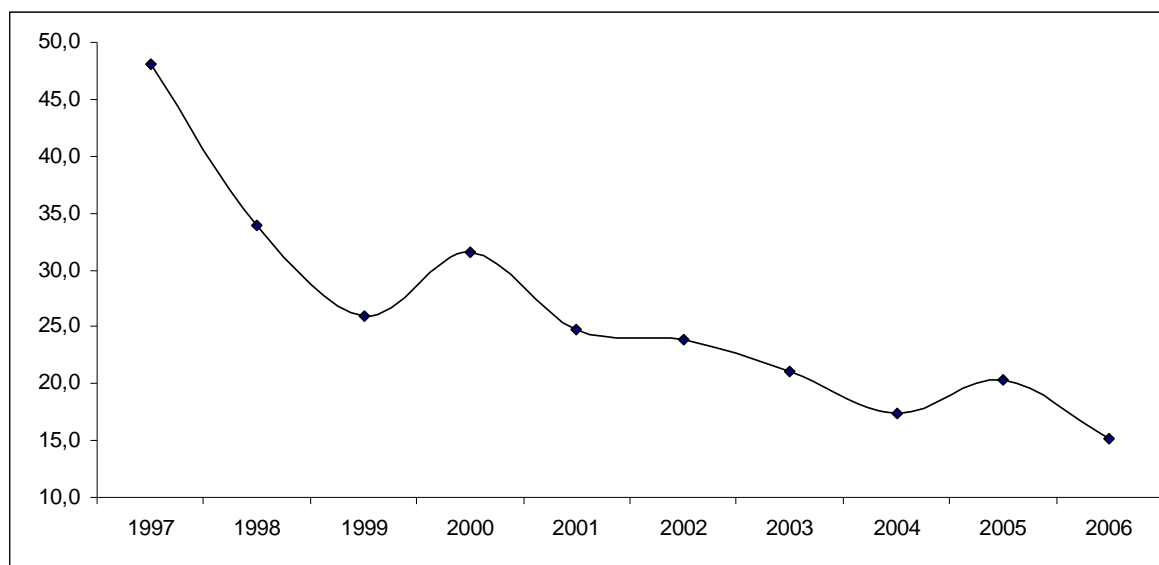
Tabela 4.9: Ranking dos 20 municípios que receberam repasse do ICMS Patrimônio Cultural (ICMS PC) – 2003-2006

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	Conceição do Mato Dentro	469,28
2	Catas Altas	465,59	Congonhas	392,82	Diamantina	567,43	Congonhas	410,37
3	Conceição do Mato Dentro	428,19	Mariana	372,45	Ouro Preto	565,69	Ouro Preto	388,30
4	Congonhas	355,10	Diamantina	358,98	Cataguases	513,63	São João del Rei	375,20
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	Conceição do Mato Dentro	278,44	Sabará	367,35	Cataguases	272,13
8	Araxá	295,84	Araxá	264,01	Conceição 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 Magalhães 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	234,10	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	233,50	Serro	206,79
Total 20 primeiros (1)		6.038,41		5.376,11		7.024,39		5.601,67
ICMS patrimônio cultural repassado (2)		2.8681,30		30.989,93		34.548,41		37.065,17
% (1)/(2)		21,1		17,3		20,3		15,1

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

Nos primeiros anos de funcionamento da Lei Robin Hood nota-se uma grande de 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 4.6: Proporção do ICMS patrimônio cultural (ICMS PC) apropriado pelos 20 municípios que mais receberam repasse pelo critério – Minas Gerais - 1997-2006



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC) e Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

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

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. Os itens analisados foram: órgão responsável pela cultura; existência e ano de aprovação da legislação de proteção ao patrimônio cultural; características e dinâmica de atuação do conselho municipal de patrimônio cultural (ano de criação e de aprovação do regimento, composição, caráter deliberativo ou consultivo, periodicidade das reuniões, principais temas discutidos e formulação de propostas); existência de setor ou gerência municipal de patrimônio cultural e principais atividades desempenhadas; caracterização da equipe técnica e contratação de consultoria externa; apresentação ou não do plano de inventário e sua avaliação pelo Iepha; proposição e realização de projetos de educação patrimonial e as principais áreas de alocação de investimentos na área do patrimônio cultural. Todos esses itens compõem o quadro de requisitos do Iepha para uma atuação na área do patrimônio cultural e foram sendo adotados e aprimorados ao longo dos dez anos de implementação da Lei Robin Hood. 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.

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<sup>32</sup>.

A tabela 5.1 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%. É comum também encontrar a gestão da cultura em associação com outras áreas de políticas como esporte, lazer e turismo<sup>33</sup> (15,3 %). Outra forma comum encontrada, e que denota uma maior precariedade do setor é a organização de uma seção, departamento ou divisão diretamente ligada ao executivo municipal (22,3%). Em quatorze municípios a área da cultura encontra-se subordinada à secretaria municipal de turismo.

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 não organização de estruturas específicas para a sua gestão.

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Podem ser encontradas várias combinações incluindo-se também, embora em menor número, a área do meio ambiente e da comunicação social, entre outras.

Tabela 5.1: Órgão Responsável pela cultura em Municípios de Minas Gerais - 2005

<b>Órgão municipal de Cultura</b>	<b>ABS</b>	<b>%</b>
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
<b>Total</b>	<b>385</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
 Elaboração: Fundação João Pinheiro

A pesquisa realizada não chegou a diferenciar a qualidade da gestão da cultura quando esta se organiza de forma autônoma, associada a outros setores ou quando subordinada a outra secretaria. Não existe ainda evidência empírica sobre essa questão, embora o senso comum considere que uma gestão mais autônoma resulte de uma vontade política que confere prioridade ao setor, levando, pois, a um maior investimento da gestão local. Por outro lado, a cultura caracteriza-se como uma área de acentuada transversalidade, com interfaces significativas com os setores da educação, do lazer e do turismo. Nesse sentido, uma gestão associada a essas áreas não significa necessariamente uma subordinação a esses setores. Esperamos que o aprofundamento da análise da gestão do patrimônio cultural nos municípios contribua para aclarar essa questão.

## **5.1 Organização de um Setor de Patrimônio Cultural**

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. A primeira Resolução – n ° 01/96 de 15 de fevereiro de 1996 –, instituída para regulamentar a atuação dos municípios, já faz menção a esse item. No exercício de 1999, passou a ser exigida a comprovação da atuação da equipe técnica e,

no exercício seguinte, tal comprovação deveria ser feita mediante a apresentação de relatórios de atividades dessa equipe. A mudança mais significativa ocorre a partir da Resolução nº. 1/2000, para o exercício de 2002, e da Deliberação de nº. 1/2002, aprovada em janeiro deste ano, para o exercício de 2003. De acordo com as normas instituídas nessas deliberações, os municípios deveriam 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<sup>34</sup>. Permanecia ainda a exigência de comprovação da atuação do setor mediante a apresentação de relatórios de atividades e de investimentos.

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.

A tabela 5.2 apresenta os dados da configuração institucional do setor de patrimônio cultural encontrada nos municípios mineiros para aquele ano. 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

---

<sup>34</sup> 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.

(74%). Entre esses também é possível visualizar diferenciações, em relação às quais determinados setores provavelmente se 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<sup>35</sup>.

Tabela 5.2: Tipologia dos órgãos de patrimônio cultural em municípios credenciados pelo IEPHA – Minas Gerais, 2005

	Abs	%
Seção ou Departamento de Cultura vinculada a outra secretaria	111	28,8
Setor ou gerência de patrimônio Cultural	91	23,6
Órgão municipal de cultura	88	22,9
Seção ou Departamento de Cultura ou Patrimônio Cultural vinculada ao gabinete	83	21,6
Conselho Municipal de patrimônio Cultural	4	1,0
Sem informação	8	2,1
<b>Total</b>	<b>385</b>	<b>100</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

A distribuição das várias modalidades de setores de patrimônio cultural segundo o tamanho dos municípios é apresentada pela tabela 5.3. Os 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 vinculados 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

<sup>35</sup> 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.

gerência de patrimônio cultural pode ser encontrado em 18,6% 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 500mil e 100% no estrato acima de 500 mil ( deve-se considerar que nos estratos populacionais superiores existe um número menor de municípios).

Nos estratos intermediários, entre 20 a 100 mil habitantes a estrutura mais encontrada é a seção ou departamento de cultura vinculada a outras secretarias, que é a modalidade de órgão cultural mais encontrada nesses estratos. 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 5.3: Setores de patrimônio cultural segundo municípios, por estrato de população Minas Gerais, 2005

	até 10 mil hab	de 10 a 20 mil hab	de 20 a 50 mil hab	mais de 50 a 100 mil	mais de 100 a 200 mil	200 a 500 mil hab	mais de 500 mil hab
Órgão municipal de cultura	25,3	22,2	19,7	25,0	0,0	33,3	0,0
Setor ou Gerência de Patrimônio Cultural	18,6	18,5	28,2	25,0	80,0	66,7	100,0
Conselho Municipal de Patrimônio Cultural	1,0	1,2	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0
Seção ou Departamento de cultura vinculada a outra secretaria	28,4	27,2	33,8	40,0	20,0	0,0	0,0
Seção ou Departamento de cultura vinculada ao gabinete municipal	24,2	28,4	16,9	5,0	0,0	0,0	0,0
Sem informação	2,6	2,5	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

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, 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 Deliberação Normativa 01/2004, de 30 de junho de 2004.

As principais atividades executadas pelo setor de patrimônio cultural foram pesquisadas a partir dos relatórios enviados pelos municípios ao Iepha. Essas atividades são comprovadas por documentações como convites, folders e programações de eventos anexadas pelos municípios a seu dossiê. A tabela 5.4 apresenta as principais atividades executadas pelos setores de patrimônio cultural dos municípios de Minas Gerais.

A principal atividade desenvolvida pelos setores de patrimônio cultural dos municípios está relacionada exatamente à execução e acompanhamento dos trabalhos exigidos pelo Iepha para o credenciamento dos municípios ao repasse dos recursos do ICMS. Essa atividade foi citada por 87% dos municípios pesquisados. Esses trabalhos explicitados nas deliberações normativas do Iepha 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. A maioria das atividades citadas pelos municípios diz respeito ao cumprimento da agenda definida pelo Iepha para a organização da gestão na área do patrimônio cultural e implementação das principais ações de proteção.

Um segundo tipo de atividade dos setores de patrimônio, citado por quase 50% dos municípios, é a organização e realização de promoções ou eventos que incluem manifestações culturais e festividades locais (folclóricas, civis e religiosas), festivais culturais e eventos diversos – exposições de fotografias, artes plásticas, concursos culturais etc.

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. A formação técnica da equipe de patrimônio passa a constituir uma ação integrante do setor de patrimônio em 15 % dos municípios.

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 5.4: Principais atividades do setor de patrimônio cultural – Minas Gerais, 2005

<b>Atividades do setor de patrimônio</b>	<b>ABS (1)</b>	<b>%</b>	<b>% DOS CASOS (2)</b>
Realização e acompanhamento de trabalhos técnicos para envio ao IEPHA (planos de inventário, laudos técnicos, dossiês)	334	36,7	87,0
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
<b>Total</b>	<b>911</b>	<b>100,0</b>	<b>237,2</b>

(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.

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

Elaboração: Fundação João Pinheiro

## 5.2 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 patrimônio. 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.

O encaminhamento da legislação de proteção ao Iepha concentra-se também no período 2001 a 2005 (87%). Cerca de 25% dos municípios que instituíram sua legislação no período 1997 a 2000 só o enviaram no período seguinte. A tabela 5.5 apresenta os anos de instituição da legislação e de seu encaminhamento para o Iepha.

Tabela 5.5 – Ano da instituição da legislação de proteção ao patrimônio cultural e de seu encaminhamento ao IEPHA - Minas Gerais, 2005

Séries Anuais	Instituição da lei		Encaminhamento ao IEPHA	
	ABS	%	ABS	%
1980 a 1996	26	6,8	–	–
1997 a 2000	111	28,8	32	8,3
2001 a 2005	239	62,1	334	86,8
NR/NA	9	2,3	19	4,9
Total	385	100	385	100

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

### 5.3 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%). Dos 385 municípios pesquisados apenas 45 não informaram quanto à aprovação de seus regimentos. A tabela 5.6 informa a distribuição dos municípios de acordo com o período de criação dos conselhos e de aprovação dos regimentos.

Tabela 5.6 - Distribuição dos municípios segundo período de criação dos conselhos de patrimônio e de aprovação dos regimentos – Minas Gerais, 2005

Séries Anuais	Legislação do Conselho		Aprovação do regimento	
	ABS	%	ABS	%
1984 a 1996	15	3,9	5	1,3
1997 a 2000	93	24,2	34	8,8
2001 a 2005	265	68,8	289	75,1
NA/NR	12	3,1	57	14,8
total	385	100,0	385	100,0

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

No período anterior à vigência da lei *Robin Hood*, apenas 15 municípios haviam criado seus conselhos municipais de patrimônio cultural. 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. Esse grupo de municípios diferencia-se 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.

### 5.3. 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. Constituem, pois, instâncias híbridas de partilhamento das decisões entre os representantes do governo e dos diversos segmentos da sociedade conjugando, portanto, dinâmicas e processos próprios da esfera política governamental e da esfera social. Esses formatos institucionais se definem por princípios inovadores como a publicidade, a natureza deliberativa e a dinâmica de negociação entre os diferentes grupos e interesses em jogo. Embora não se possa considerar a participação dos atores não governamentais como rigorosamente representativa<sup>36</sup> da sociedade civil, a legitimidade da sua representação nesses espaços é oriunda da efetividade da sua contribuição para a defesa de bens públicos e do seu reconhecimento público em face da eficácia de sua atuação.

Na maior parte das políticas sociais como educação, saúde, assistência social, infância e adolescência, 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 passou a compor o quadro de exigências do órgão estadual de patrimônio para a conformação, no município, de um aparato institucional para a gestão do patrimônio cultural. Os municípios, para se credenciarem ao repasse dos recursos do ICMS patrimônio cultural, têm que comprovar a instituição do conselho e a sua atuação, mediante o envio de documentos como leis de criação, regimentos internos, atas de reuniões etc.

---

<sup>36</sup> De acordo com a teoria da democracia representativa, os representantes legítimos da sociedade civil dependem do procedimento da autorização, ou seja, de um processo eleitoral no qual os cidadãos elejam, mediante o voto da maioria, os seus representantes.

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%). O restante dos conselhos está distribuído pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

O levantamento de informações sobre os conselhos municipais de patrimônio cultural na documentação enviada ao Iepha privilegiou as seguintes variáveis: denominação do conselho, composição, frequência das reuniões realizadas no período de um ano, principais temas discutidos, caráter deliberativo ou consultivo, elaboração de propostas, principais ações. Com base nessas informações, pretendeu-se construir uma tipologia dos conselhos de patrimônio em termos do seu grau de institucionalização, ênfase e dinâmica de atuação.

A tabela 5.7 apresenta a distribuição de frequência dos municípios em relação à denominação dos conselhos. A hipótese é de que essa denominação contenha referências importantes sobre a abrangência do conceito de patrimônio operacionalizado pelas equipes municipais bem como da ênfase de atuação dos conselhos.

Tabela 5. 7 - Denominação do conselho municipal do patrimônio  
Minas Gerais, 2005

<b>Denominação do Conselho</b>	<b>ABS</b>	<b>%</b>
Conselho municipal de patrimônio cultural	286	74,3
Conselho municipal de patrimônio histórico, artístico e cultural	59	15,3
Conselho municipal de patrimônio cultural e paisagístico	16	4,2
Conselho municipal de cultura	7	1,8
Conselho municipal de turismo e patrimônio cultural	4	1,0
Sem informação *	10	2,6
Outro	3	0,8
<b>Total</b>	<b>385</b>	<b>100</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

Os dados evidenciam que a denominação mais encontrada 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 edificado, mas também as manifestações e expressões culturais de natureza imaterial<sup>37</sup>.

A segunda denominação mais freqüente é a de Conselho Municipal de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural que foi encontrado em 15,3% dos municípios. Essa denominação 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, em especial a arquitetura colonial e exemplares do modernismo. Essa foi a época de estruturação da política de patrimônio no país e de definição de seu principal instrumento de ação, o tombamento.

As denominações que associam o patrimônio cultural à área do turismo e do meio ambiente foram encontradas em vinte municípios. Embora essas diferenças estejam associadas às especificidades locais, especialmente quanto à existência de patrimônio natural ou de um investimento da gestão municipal no desenvolvimento do turismo, de forma geral, os dados revelam a força de orientação do órgão estadual na definição da estrutura institucional para a gestão do patrimônio em âmbito municipal. A influência do órgão estadual também pode ser sentida no fato de que, em 62% dos municípios, o conselho municipal se compõe por sete membros titulares e sete membros suplentes, orientação constante do modelo de regimento dos conselhos municipais de patrimônio proposto pelo Iepha.

A leitura das legislações de criação dos conselhos e de seus regimentos internos não informou, de forma sistemática e abrangente, a composição e forma de

---

<sup>37</sup> A evolução da noção de patrimônio cultural foi tratada na seção 3 deste.

constituição dos conselhos. Essa informação foi deduzida a partir da informação, disponível para alguns municípios, do número de membros do conselho associada à especificação dos órgãos e entidades que fazem parte do mesmo. Deve-se registrar, contudo, que apenas 159 municípios dos 385 pesquisados especificaram os órgãos ou entidades que compõem seu conselho. A tabela 5.8 especifica a distribuição dos municípios segundo a composição do conselho municipal de patrimônio cultural.

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 municípios<sup>38</sup>.

O segmento governamental também se utilizou de forma extensiva da denominação *executivo* para se referir aos membros do governo municipal que participam como membros do conselho. Também aqui o percentual dos casos se situou acima do número de municípios. Cabe destacar a participação nos conselhos dos órgãos municipais de cultural (86%) e do Legislativo municipal (71%). Também se destacam como importantes as participações dos órgãos municipais de educação (29%), de planejamento e finanças (22%) e de obras e infra-estrutura (19%).

---

<sup>38</sup> 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.

Tabela 5.8 – Distribuição de freqüência dos municípios segundo os órgãos e entidades que compõem os conselhos - Minas Gerai, 2005

	<b>N</b>		<b>% de municípios</b>
	(1)	%	(2)
<b>Setor Governamental</b>	624	50,2	
Executivo	217	17,5	136,5
Órgão municipal de cultura	137	11,0	86,2
Legislativo	113	9,1	71,1
Órgão municipal de educação	46	3,7	28,9
Órgão municipal de planejamento e finanças	35	2,8	22,0
Órgão municipal de obras, infra-estrutura e transporte	30	2,4	18,9
Judiciário, Ministério Público	13	1,0	8,2
Órgão municipal de turismo	9	0,7	5,7
Emater	8	0,6	5,0
IEPHA, IPHAN	8	0,6	5,0
Corpo de bombeiros, polícia militar	6	0,5	3,8
Órgão municipal de meio ambiente	2	0,2	1,3
<b>Sociedade Civil</b>	618	49,8	
Sociedade civil, comunidade	173	13,9	108,8
Entidades religiosas	64	5,2	40,3
Associações comunitárias	47	3,8	29,6
Profissionais liberais ou notório saber	46	3,7	28,9
Associações de classe ou sindicatos	45	3,6	28,3
Escolas estaduais e municipais	38	3,1	23,9
Associações e organizações com finalidades culturais	37	3,0	23,3
Associação comercial	33	2,7	20,8
Comunidade cultural local	24	1,9	15,1
Universidades	22	1,8	13,8
Grupos culturais de tradições culturais	19	1,5	11,9
Associações ou entidades de assistência social	17	1,4	10,7
Comércio local, serviços, agricultura, mineração	16	1,3	10,1
Lions e Rotary clube	13	1,0	8,2
Meios de comunicação	8	0,6	5,0
Sindicatos de trabalhadores	5	0,4	3,1
Institutos históricos e geográficos locais	3	0,2	1,9
<b>Outros</b>	8	0,6	5,0
<b>Total</b>	1242	100,0	781,1

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

(2) Esse percentual se refere a 159 municípios.

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

Elaboração: Fundação João Pinheiro

A periodicidade das reuniões dos conselhos também é informada pela legislação de criação dos mesmos e pelos seus regimentos internos. De acordo com essa documentação, 49,6% dos conselhos 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. Por outro lado, 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.

Uma outra peculiaridade desses espaços de discussão de políticas está relacionada à exigência de publicidade e transparência da sua atuação. Esse princípio, teoricamente, diz respeito à convocação pública de suas reuniões bem como a possibilidade de acesso dos interessados às reuniões e às decisões das mesmas. Dada a restrição de informações sobre essas questões, optou-se por averiguar a informação sobre a divulgação das atas de reunião dos conselhos.

A tabela 5.9 apresenta a distribuição de frequência encontrada. Cerca de 70% dos municípios divulga suas atas ao público. A modalidade mais utilizada é a fixação no quadro de avisos da prefeitura (62,8%). A segunda modalidade mais utilizada é a disponibilização para consultas em bibliotecas, escolas, câmaras municipais, órgãos ou equipamentos de cultura etc.

Tabela 5.9: Forma de divulgação das atas de reunião dos conselhos municipais de patrimônio, Minas Gerais, 2005

	<b>ABS</b>	<b>%</b>
Quadro de avisos da prefeitura	247	62,8
Diário oficial do município	5	1,3
Jornal impresso local	3	0,8
Disponibilização para consulta em bibliotecas, escolas, câmara legislativa, casa de cultura, etc.	21	5,3
Não informam/não se aplica	117	29,8
<b>Total*</b>	<b>393</b>	<b>100,0</b>

Obs.: 8 municípios indicam mais de uma forma de divulgação das atas.

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

Elaboração: Fundação João Pinheiro

Outra informação importante sobre as regras normativas que estruturam o funcionamento dos conselhos e caracterizam o seu potencial democrático diz respeito a

sua natureza deliberativa ou consultiva. Normalmente essa informação é definida pela legislação de criação e/ou pelos regimentos internos.

De acordo com as informações obtidas, 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 estrangida por sua própria definição regimental, o que acarretaria uma disjunção entre a possibilidade de formular decisões e sua homologação pelo executivo. A tabela 5.10 informa sobre a distribuição dos municípios em relação a esses atributos.

Tabela 5.10: Caráter regimental do conselho Minas Gerais, 2005

	<b>ABS</b>	<b>%</b>
Deliberativo	223	57,9
Consultivo	56	14,5
Ambos	11	2,9
NA/NR	95	24,6
Total	385	100

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

O cruzamento dessa informação com os dados sobre a formulação efetiva de propostas inferidas a partir da leitura das atas, informa que, contraditoriamente ao que se deveria esperar, são os conselhos definidos regimentalmente como consultivos aqueles que proporcionalmente mais apresentam propostas (34%). Os conselhos deliberativos que efetivamente formulam propostas, embora em maior número, são proporcionalmente mais reduzidos (30%). A diferença entre esses dois espaços estaria, por sua vez, no maior potencial de homologação das decisões por esses últimos. Essa

aparente contradição entre a definição normativa e o que se processa na prática pode estar relacionada, por um lado, ao número muito mais expressivo de conselhos deliberativos do que consultivos, e por outro, pelo grau incipiente de institucionalização desses espaços de forma geral. Esse indicador diz respeito à dinâmica de atuação dos conselhos, incluindo a realização de reuniões registradas por atas. Como essas características dizem respeito a condições objetivas de funcionamento dos conselhos que extrapolam a natureza deliberativa ou consultiva, definida regimentalmente, facilmente se encontrará distorções dessa ordem.

As informações sobre a natureza deliberativa ou consultiva dos conselhos foram analisadas também em função da dinâmica decisória encontrada. Para mais da metade dos 385 municípios de Minas Gerais pesquisados (55,1%), não foi possível avaliar a dinâmica decisória dos conselhos. Nesse grupo se encontram os conselhos que não enviaram atas ou apresentaram uma atuação incipiente, por serem recém instituídos ou terem passado por período de inatividade. Em segundo lugar, representando 21,6% dos municípios, encontram-se aqueles que apresentam uma dinâmica de discussões, com realização de votações. Em terceiro lugar, com 14% dos casos, estão aqueles municípios cujos conselhos não realizam discussões, apresentando uma dinâmica apenas homologatória das propostas encaminhadas pela mesa. Por último, estão aqueles conselhos que apresentam uma dinâmica de discussões sem que haja oportunidade para votações (9,4%). A tabela 5.12 referencia os resultados encontrados.

Tabela 5.12: Dinâmica decisória dos conselhos municipais de patrimônio cultural Minas Gerais, 2005.

	<b>ABS</b>	<b>%</b>
Não foi possível avaliar a dinâmica decisória do conselho	212	55,1
Conselho apresenta uma dinâmica de discussões, com realização de votações	83	21,6
Conselho de caráter homologatório – não realiza discussões	54	14,0
Conselho apresenta dinâmica de discussões sem que haja oportunidade para votação	36	9,4
<b>Total</b>	<b>385</b>	<b>100</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

O cruzamento das informações sobre a natureza deliberativa ou consultiva do conselho e a dinâmica decisória revela que o caráter definido regimentalmente não se expressa necessariamente na dinâmica decisória do conselho. Assim, entre os conselhos deliberativos, o maior percentual se refere exatamente aos conselhos cuja dinâmica decisória não foi possível analisar em função da não apresentação de atas ou por terem apresentado uma atuação incipiente (46,4%). Em segundo lugar, apresentando uma dinâmica decisória finalizada por votações se encontram 25,7% dos conselhos deliberativos. Entre os consultivos, cerca de 27% apresentam dinâmica decisória com realização de votações. O maior percentual também se encontra entre aqueles que não apresentaram atas ou com atuação incipiente (59%).

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 atém ao regimento, aos procedimentos de atuação e ao calendário de atividades. A tabela 5.13 apresenta os resultados dessa análise.

Tabela 5.13: Distribuição dos municípios em relação ao grau de institucionalização dos conselhos de patrimônio cultural - Minas Gerais, 2005

	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
<b>Total</b>	<b>385</b>	<b>100</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

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 atas<sup>39</sup>, 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 5.14 apresenta os resultados para os municípios da amostra<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

Tabela 5.14: Ênfase de atuação dos conselhos municipais de patrimônio cultural  
- Minas Gerais, 2005

	ABS	%	% dos casos
Conselho voltado para a preservação de bens imóveis	107	17,12	27,9
Conselho voltado para o cumprimento das exigências normativas do Iepha	94	15,04	24,5
Conselho envolvido no controle de intervenções em bens tombados e inventariados	58	9,28	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	45,6
<b>Total</b>	<b>625</b>	<b>100</b>	<b>162,8</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

#### 5. 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, 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.

A avaliação realizada pelo órgão estadual a respeito da documentação enviada pelos municípios aponta para problemas técnicos e formais na elaboração dos planos de inventário. O problema mais freqüente diz respeito à forma de apresentação do cronograma, que se apresenta de forma incompleta e fora dos padrões estabelecidos (39,4%). O segundo e terceiro problemas mais encontrados nos Planos apresentados estão relacionados com as áreas a serem inventariadas, que, ou não se encontram bem caracterizadas (36,7%), ou não estão identificadas em mapas e plantas necessários à visualização correta das mesmas (28%). Devem-se ressaltar ainda problemas como históricos incompletos das fichas de inventário (19,6%), descumprimento das recomendações da análise anterior (13,5%) e a não apresentação das fichas de informações gerais (11,6%). Essa avaliação está apresentada na tabela 5.15.

Tabela 5.15: Avaliação realizada pelo Iepha do Plano de Inventário dos municípios no Exercício de 2006	ABS	%	% dos casos
Cronograma incompleto ou com apresentação inadequada	129	17,4	39,4
As áreas inventariadas não foram bem caracterizadas	120	16,2	36,7
Não identificou em mapas e plantas as áreas a serem inventariadas	92	12,4	28,1
Históricos das fichas de inventário incompletos	64	8,6	19,6
Não foram cumpridas recomendações da análise anterior	44	5,9	13,5
Não apresentou ficha de informações gerais	38	5,1	11,6
Não apresentou documentação fotográfica das áreas a serem inventariadas	34	4,6	10,4
Não apresentou de forma adequada os critérios de identificação adotados e os objetivos do inventário	32	4,3	9,8
Apresentou documentação equivocada das áreas a serem inventariadas	26	3,5	8,0
Descumprimento do cronograma	23	3,1	7,0
Documentação enviada não se caracterizou como Plano de Inventário	18	2,4	5,5
Ficha com informações gerais incompletas	18	2,4	5,5
Fichas de inventário fora do padrão do IEPHA	11	1,5	3,4
Incoerência do estado de conservação dos imóveis demonstrado pelas fotos e o estado de conservação declarado pelo município	6	0,8	1,8
Faltou introdução para os trabalhos	4	0,5	1,2
Não apresentou ficha técnica	4	0,5	1,2
Não se aplica	78	10,5	23,9
<b>Total</b>	<b>741</b>	<b>100</b>	<b>226,6</b>

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

Elaboração: Fundação João Pinheiro

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 1938<sup>41</sup> 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

<sup>41</sup> 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).

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.

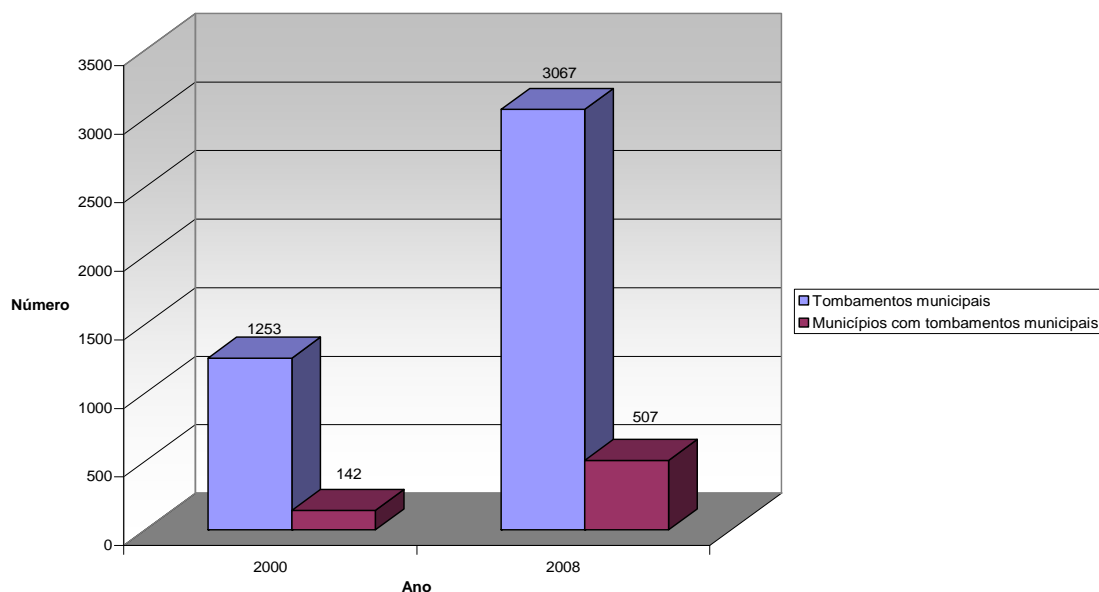
As Deliberações Normativas do IEPHA conferem valor ao instituto do tombamento desde o primeiro exercício do ICMS Patrimônio Cultural, em 1996, quando, por falta de regulamentação dos critérios propostos para avaliação, foram pontuados apenas os 106 municípios em que havia bens tombados em nível federal e estadual<sup>42</sup>. 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. Esses dados estão representados no gráfico 5.1.

---

<sup>42</sup> Os municípios localizados na bacia do Rio Jequitinhonha, considerado patrimônio cultural pela Constituição Mineira, recebiam dois pontos.

Gráfico 5.1: Evolução do número de tombamentos municipais e do número de municípios que realizaram tombamentos no período 2000 - 2007



Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha  
Elaboração: Fundação João Pinheiro

Os primeiros tombamentos municipais, após aprovação da Lei Robin Hood, ocorreram em 1998. Vários municípios, entre eles Belo Horizonte, Barbacena, Bocaiúva, Bonfim, Araçuaí, Araguari, Araxá, realizaram tombamentos nessa data. A grande maioria desses tombamentos, contudo, ainda não foi aprovada pelo Iepha<sup>43</sup>. 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.

<sup>43</sup> No município de Araxá, excepcionalmente, foram aprovados sete dos tombamentos apresentados entre 1998 e 1999.

Nessa época existiam 106 municípios mineiros com tombamentos estaduais e federais. A exigência de documentação com relação ao estado de conservação desses bens foi regulamentada pela Deliberação 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 mineiros<sup>44</sup>.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do impacto global da redistribuição do ICMS e/ou do IPI exportação após a implementação da Lei n.º 13 803 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, que levou a uma quebra na concentração anteriormente observada, cujo repasse enfatizava a produção econômica e a atividade mineradora.

Nesses dez anos de implementação da lei tornou-se claro, portanto, o efeito redistributivo, que lhe valeu a denominação de Lei Robin Hood, entendida como a transferência de recursos dos municípios ricos para os mais pobres. A introdução dos critérios que incentivam a promoção de políticas públicas em áreas sociais (saúde, educação, meio ambiente e patrimônio cultural) levou a uma redução do peso do critério estritamente econômico representado pelo VAF e que beneficiava os municípios de maior porte econômico.

No que concerne ao patrimônio cultural, os dados evidenciam que entre 1997 e 2006 ocorreu forte evolução da adesão dos municípios ao critério, tendo o rateio do ICMS patrimonial contemplado 122 municípios em 1997 (14,3%) e alcançado 586

---

<sup>44</sup> 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](http://www.iepha.mg.gov.br)

municípios (67,7%), no exercício de 2006. Nesse período, o valor repassado de ICMS aumentou 59,7%, passando de 23,2 milhões, em 1997, para 37 milhões em 2006. Os recursos beneficiaram, especialmente, os municípios de menor porte (até 20 mil hab.), cuja participação no volume repassado de recursos evoluiu de 31%, em 1997, para 60,2%, em 2006. A média de valores per capita também é favorável aos municípios de menor porte, embora tenha se verificado uma tendência decrescente nesses indicadores, motivada pela incorporação de novos municípios que disputam 1% dos recursos arrecadados de ICMS que estão destinados ao critério patrimônio cultural. 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.

No que tange a institucionalização dos municípios para a implementação de ações na área do patrimônio cultural, cumpre assinalar, em primeiro lugar, a precariedade das estruturas organizadas para a gestão da cultura de forma geral. Apenas 10,6% dos municípios analisados instituíram uma estrutura específica para a gestão do setor cultural. A forma mais comum encontrada no estado é em associação com a área da educação (34,5%). Agregando-se todos os casos em que a gestão da cultura apresenta-se associada a outros setores (educação e turismo), ou subordinada ao gabinete do prefeito, o percentual alcança 89% dos casos.

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. Assim, nos municípios até 20 mil habitantes, a criação de um setor específico para o patrimônio é proporcionalmente menos representativa do que a presença de equipes especializadas nos próprios órgãos municipais de cultura ou órgãos afins. Por sua vez, o setor ou gerência de patrimônio cultural pode ser encontrado em percentual mais significativo nos municípios a partir de 100 mil habitantes.

As atividades dos setores de patrimônio mais citadas pelos municípios dizem respeito ao cumprimento da agenda definida pelo Iepha para a organização da gestão municipal na área do patrimônio cultural e para a implementação das principais ações de proteção. A organização e realização de promoções ou eventos que incluem manifestações culturais e festividades locais (folclóricas, civis e religiosas), festivais culturais e eventos diversos – exposições de fotografias, artes plásticas, concursos culturais etc – também ocupam espaço privilegiado na agenda municipal.

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. Fica evidente, contudo, a distância entre o que se define normativamente sobre esse quesito, nas legislação de criação e nos regimentos, e o que de fato se implementa.

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. Essa categoria inclui os conselhos estruturados nos quais os procedimentos regimentais encontram-se assegurados e os debates e discussões voltam-se para a definição de linhas de atuação na área cultural. Esses são os municípios que podem ser caracterizados por possuírem uma dinâmica própria da política municipal de patrimônio cultural .

A análise dos temas tratados em reuniões e das propostas formuladas pelos membros dos conselhos indicam que as duas ênfases de atuação mais comuns dos conselhos municipais são a preservação de bens imóveis, especialmente por meio dos tombamentos municipais, e o cumprimento das exigências normativas do Iepha. O cumprimento da agenda definida pelo Iepha, como se observou, diz respeito 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. 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.

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. 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.

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. (INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS, 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, especificamente nos quadros III e IV, que definem ações e planejamento da política municipal de proteção ao patrimônio cultural. De acordo com os quadros citados, ações e investimentos efetuados em defesa deste patrimônio não se restringem a tombamento, inventário ou conservação de bens móveis e imóveis, estruturas arquitetônicas e urbanísticas, sítios naturais, arqueológicos e espeleológicos e acervo documental. Para se beneficiar do repasse do

ICMS no critério patrimônio cultural, são valorizadas também atividades e projetos culturais variados (publicações, exposições, festivais, atividades ligadas às artes plásticas, visuais e musicais, à dança, literatura, a projetos de capacitação da equipe técnica, educação patrimonial, etc.) cujos investimentos deverão ser devidamente documentados através de relatórios. Também são passíveis de pontuação as ações voltadas para a proteção do patrimônio cultural intangível, a existência e a comprovação de atuação do conselho municipal de patrimônio cultural e de uma equipe técnica especializada, organizada ou sediada em departamentos ou órgãos executivos afins.

Apesar de a lei estadual não determinar que os recursos provenientes do ICMS patrimônio cultural sejam investidos diretamente na área, as deliberações aprovadas pelo Conselho Curador do IEPHA prevêem pontuação para os municípios que comprovarem investimentos realizados em bens móveis ou imóveis ou em atividades culturais como as especificadas. Esta comprovação é feita mediante a apresentação de relatórios de investimentos, aos quais deverão ser anexadas notas fiscais e de empenho, contratos de prestação de serviços e documentação que comprovem a realização das atividades mencionadas, como fotos, matérias na mídia impressa ou vídeos (Deliberação Normativa para o exercício de 2003).

A política do ICMS patrimônio cultural levou à ampliação das tarefas relacionadas à política de patrimônio a serem executadas pelos técnicos do IEPHA, especialmente quanto à assessoria aos municípios, que envolve atendimento de consultas; envio de correspondência relativa às exigências da legislação; análise da documentação enviada; orientação para a formulação de política cultural local e para os processos de tombamento, inventários e assistência ao patrimônio arqueológico. Estas novas atribuições assumidas pelo IEPHA exigem adaptações e treinamento de recursos humanos, visando a evitar atrasos na avaliação da documentação enviada pelos municípios e, conseqüentemente, no processo de pontuação dos municípios mineiros no que diz respeito ao critério patrimônio cultural.

Deve ainda ser ressaltada como consequência desta legislação a valorização das equipes municipais responsáveis por cumprir as metas que asseguram a pontuação a ser conferida pelo IEPHA. Como decorrência desse processo, observou-se um aumento do número de conselhos municipais do patrimônio cultural, com um registro de 540 conselhos no exercício de 2006, dos quais 332 foram considerados atuantes pelos critérios do IEPHA. Outro dado que revela o esforço municipal para se habilitar ao repasse de recursos do ICMS é o acréscimo dos bens culturais tombados em âmbito municipal. A listagem de bens tombados elaborado pelo IEPHA identificou, no ano corrente de 2007, 3067 bens imóveis e móveis, núcleos históricos, conjuntos arquitetônicos e paisagísticos.

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 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).

## **Anexo 1**

TABELA 1: Evolução dos pesos relativos aos critérios de distribuição do ICMS aos municípios – Minas Gerais, 1996 – 2005

Crerios de distribuio	Antes de 1996	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	A partir de 2005
VAF	19,067	13,04702	8,45750	4,48608	4,55072	4,61536	4,632	4,644	4,656	4,668	4,68
rea Geogrfica	-	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Populao	-	0,66600	2,04200	2,71000	2,71000	2,71000	2,710	2,710	2,710	2,710	2,710
Populao 50 mais	-	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Educao	-	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Produo de Alimentos	-	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Patrimnio Cultural	-	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Meio Ambiente	-	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Saude	-	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Receita Prpria	-	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Cota Mnima	-	5,50000	5,50000	5,50000	5,50000	5,50000	5,500	5,500	5,500	5,500	5,500
Municpios Mineradores	5,61	1,50000	0,75000	0,11000	0,11000	0,11000	0,110	0,110	0,110	0,110	0,110
Mateus Leme e Mesquita	0,323	0,29138	0,29138	0,25850	0,19392	0,12928	0,048	0,036	0,024	0,012	-
Total	25,0000	25,0000	25,0000	25,0000	25,0000	25,0000	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00

**Fonte:** Decreto-Lei n. 32.771 de Junho de 1991  
 Decreto-Lei n. 11.041 de 15 de Janeiro de 1993  
 Lei n. 12.040 de 28 de Dezembro de 1995  
 Lei n. 12.428 de 27 de dezembro de 1996  
 Lei n. 13.803 de 27 de dezembro de 2000

## REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Cláudia Lima e. **Instrução dos processos de registro de bens culturais imateriais**. Aula à distância do curso Patrimônio Imaterial: Política e Instrumentos de Identificação, Documentação e Salvaguarda, ministrado pela Duo Informação e Cultura. Disponível em [http://duo1.tempsite.ws/ead/login\\_curso.php](http://duo1.tempsite.ws/ead/login_curso.php). Acesso em 05/06/2008.

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.

BORGES, Augusto Nasser. **O Estatuto da Cidade e o Solo Criado**. Disponível em; [http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao\\_fevereiro2005/discente/disc07.DOC](http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_fevereiro2005/discente/disc07.DOC). Acesso em nov. de 2007.

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.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade: Unesp, 2001.

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].

COMISSÃO discute rateio do ICMS. *Minas Gerais*, 15 nov. 2001. p. 2.

COTA, Daniela Abritta; FERREIRA, Tânia Maria de Araújo. Operação urbana: a experiência de Belo Horizonte. **Scripta**, Universidade de Barcelona, vol. IX, n. 194, 01 de ago. de 2005. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-90.htm>. Acesso em out. de 2007.

CURY, Isabelle (Org.). **Cartas patrimoniais**. Rio de Janeiro: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, 2000.

DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir. Solo criado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4483>>. Acesso em: nov. 2007.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. **Educação Patrimonial**: as práticas em Minas e no restante do país. Relatório de pesquisa entregue à Fapemig em jan. de 2007.

FERREIRA, Maria Letícia 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. Centro de Estudos Econômicos e Sociais. *Lei nº. 13 803*: uma proposta de avaliação. Belo Horizonte, jul. 2001.

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.

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).

GOMES, José Jairo. **Lei de introdução ao Código Civil em perspectiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

Inovação Política, Distributivismo e Crise: a política de saúde nos anos 80 e 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. - Acesso em: 12 mar. 2007.

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.

MAAKAROUN, Bertha. Minas Gerais está em guerra. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 17 dez. 2001. Política, p. 4.

MANZATO, Maria Cristina Biazão. **A transferência do direito de construir como forma de indenização ao proprietário de bem tombado**. Disponível em [http://www.ibap.org/10cbap/teses/mariacristinabiazaoanzato\\_tese.doc](http://www.ibap.org/10cbap/teses/mariacristinabiazaoanzato_tese.doc). Acesso em nov. de 2007.

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

MINAS GERAIS. Lei Estadual n.º 12 040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 29 dez. 1995.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n.º 13 803, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 28 de dez. 2000.

MONTANDON, Daniel Todmann; SOUZA, Francisco Felipe de. **Land readjustment e operações urbanas consorciadas**. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

REPASSE de receita do ICMS e do IPI aos municípios. [Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Fazenda, 2001] Disponível em: < <http://www.sef.mg.gov.br>>. Acesso em 2001.

RIANI, Flávio. Impactos da Lei Robin Hood. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 14, p. 64-66, abr./jun. 1996.

SCIFONI, Simone. **Patrimônio mundial: do ideal humanista à utopia de uma nova civilização**. Disponível em [http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp14/Geousp\\_14\\_Scifoni.htm](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp14/Geousp_14_Scifoni.htm). Acesso em ago. 2007.

SILVA, Fernando Fernandes da. Mário e o patrimônio: um anteprojeto ainda atual. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**. n. 30, 2002.

SOARES, Marcelo C. O impacto redistributivo da Lei Robin Hood. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n.16, p.54-62,out./dez. 1996.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

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).

TARALLI, Cibele Hadad. **Ambiente construído e legislação**: o visível e o imprevisível. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 1993.

WILDERADE, Daniel Julien. **Desregulamentação urbana**: as operações interligadas. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 1994.