

Programa ICMS Patrimônio Cultural: 25 anos de municipalização da gestão de bens protegidos em Minas Gerais

DOI: 10.20396/labore.v15i00.8665938

Dossiê Documentação do Patrimônio Cultural

Comitê Nacional Científico de Documentação do Icomos Brasil

Clarice de Assis Libânio

<https://orcid.org/0000-0002-5076-5031>

Universidade Federal de Minas Gerais / Belo Horizonte [MG] Brasil

Camila Silva Morais

<https://orcid.org/0000-0002-6996-7434>

Universidade Federal de Minas Gerais / Belo Horizonte [MG] Brasil

RESUMO

O presente artigo aborda de forma sistemática e histórica a criação e consolidação da Lei Robin Hood em Minas Gerais [MG – Brasil] e do Programa ICMS Patrimônio Cultural, instrumento de normatização para implementação do critério patrimônio cultural da referida Lei pelas municipalidades. Apresenta e explicita as diretrizes e normativas elaboradas pelo IEPHA/MG, responsável pela coordenação do Programa, voltadas para a gestão, proteção, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural local, inclusive as alternativas buscadas para o período da pandemia. Além disso, apresenta alguns indicadores nestes 25 anos de existência do Programa, avaliando os ganhos obtidos, *pari passu* aos desafios enfrentados.

PALAVRAS-CHAVE

Patrimônio Cultural. ICMS Patrimônio Cultural. Lei Robin Hood. IEPHA/MG. Municipalização. Bens Culturais Protegidos.

ICMS Cultural Heritage Program: 25 years of municipalization of the protected assets management in the state of Minas Gerais [Brazil]

ABSTRACT

This article addresses, in a systematic and historic way, the creation and consolidation of the Robin Hood Law in the state of Minas Gerais [MG – Brazil] and of the Program ICMS Cultural Heritage, a standardization instrument for the implementation of the cultural heritage criteria of the mentioned Law by the municipalities. It shows and explains the regulatory guidelines elaborated by the IEPHA/MG, which is responsible for the coordination of the Program, aimed at the management, protection, safeguard and promotion of the local cultural heritage, including the alternatives sought for the pandemic period. Besides, this article presents some indicators in these 25 years of the Program existence, evaluating the obtained gains, *pari passu* to the faced challenges.

KEYWORDS

Cultural Heritage. ICMS Cultural Heritage. Robin Hood Law. IEPHA/MG. Municipalization. Protected Cultural Assets.

1. Introdução

A história da política de proteção ao Patrimônio Cultural em Minas Gerais já supera os 80 anos de existência. Iniciada no final da década de 1930, com a atuação do então Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), atual Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), desde 1971 contou com a ação do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG). Se a atuação do IPHAN em Minas esteve mais focada no tombamento dos núcleos das cidades representativas da arquitetura barroca, especialmente Mariana e Ouro Preto¹, o IEPHA também começou sua atuação com a proteção de monumentos e núcleos do período colonial, fazendas e prédios representativos da história mineira, fossem estes sagrados ou laicos.

É importante destacar que Minas Gerais é o estado brasileiro com maior número de bens culturais protegidos, através da atuação integrada e não concorrente do poder público nas três esferas administrativas. Além disso, é o estado que possui mais bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial, como é o caso do Conjunto Moderno da Pampulha, o Santuário do Bom Jesus do Matozinhos e os Centros Históricos de Ouro Preto e Diamantina, entre outros.

Face a tal riqueza cultural e os desafios ligados à sua conservação, desde sua fundação o IEPHA/MG vem ampliando seu escopo de atuação gradativamente e, dentro de sua missão, para além da proteção aos bens por ele tombados e registrados, passa a incluir a promoção e difusão dos conceitos e práticas de proteção do patrimônio, através da criação de instrumentos e mecanismos para a preservação da memória e das referências culturais em todo o Estado. Exemplos do que se vem de afirmar são a criação da Política de Atuação com as Comunidades (PAC), em 1983 – que incentivou a criação e desenvolvimento de entidades locais de preservação do patrimônio local, de forma descentralizada – além da implantação de associações e conselhos de defesa do patrimônio.

Marco relevante nesta história, foco do presente artigo, é o Programa ICMS Patrimônio Cultural, pioneiro no país, criado a partir da Lei Robin Hood (discussão iniciada com o Decreto-Lei nº 32.771, de julho de 1991, consolidada na Lei 12.040, de 1995 - Robin Hood e atualmente em funcionamento através da Lei 18.030 de 2009). São vários os critérios a serem atendidos pelas gestões municipais para recebimento dos recursos, entre os quais estão ações nas áreas de educação, esportes, patrimônio cultural e turismo. A ideia é induzir e apoiar a municipalização de algumas políticas públicas, através de recursos tributários provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS).

No caso específico do Patrimônio cultural, está definido através do Inciso VII do art. 1º da referida lei, e tem como diretrizes os parâmetros dispostos no Anexo II da Lei e definidos através das deliberações normativas do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP), e das orientações técnicas e metodológicas do IEPHA/MG. Este avalia e pontua cada municipalidade a partir da entrega de documentação que comprove a realização de ações para implementação de políticas locais de gestão, proteção, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural, bem como de investimento em seus bens protegidos.

O artigo busca apresentar os instrumentos e histórico de operacionalização do critério Patrimônio Cultural, já com 25 anos de existência. Para além desta Introdução, está estruturado em cinco seções onde se apresenta de forma detalhada tanto a legislação estadual quanto a normatização do programa pelo IEPHA/MG, através dos instrumentos Deliberações Normativas e Portarias de Orientações Técnico-Metodológicas. Ademais, traz indicadores de desempenho do programa ao longo de sua existência e uma breve avaliação dos ganhos obtidos e dos desafios encontrados para sua execução.

Para construção desse artigo utilizou-se o levantamento e análise de dados secundários que compõem os bancos de dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e do IEPHA/MG, além de análise bibliográfica e apuração de informações junto aos gestores públicos e técnicos responsáveis pela execução da política no Estado.

2. A Lei Robin Hood e a introdução do critério Patrimônio Cultural

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 158, as regras da distribuição do Imposto Sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Do total do valor arrecado, 25% pertencem aos municípios,

¹ Ver Vogt, O. P. (2008). *Patrimônio cultural: um conceito em construção*. MÉTIS: história & cultura. 2008.

devendo ser repassado no mínimo três quartos proporcionalmente à cota-parte do valor adicionado fiscal (VAF) e o restante como dispuser lei estadual².

Objetivando regulamentar o repase dos 25% aos municípios, o estado de Minas Gerais, por meio do Decreto-Lei nº 32.771, de julho de 1991, determinou que a distribuição da cota-parte do ICMS devida às municipalidades observaria três critérios, com os respectivos pesos apresentados a seguir:

- 94,0668% seriam distribuídos em função do VAF;
- 5,61% seriam distribuídos aos municípios mineradores, com base na participação da arrecadação de cada município no total da arrecadação do extinto Imposto Único sobre Minerais referente a 1988;
- 0,3232% seriam distribuídos para os municípios de Mateus Leme e Mesquita, nos termos da Lei Nº 11.041, de 15 de janeiro de 1993, até o ano de 2008, em função do processo de emancipação de distritos nesses municípios.

Esses critérios estabelecidos a priori tiveram como consequência um alto grau de concentração de recursos nos municípios mais ativos economicamente, principalmente aqueles que possuíam atividades minerárias, e consequentemente, possuidores do maior volume de VAF.

Para corrigir esse impacto pouco favorável aos municípios menos ativos economicamente, foi publicada a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, conhecida como Lei Robin Hood, introduzindo novos critérios e variáveis que modificaram a metodologia de cálculo até então utilizada, tornando a distribuição dos recursos do ICMS mais democrática.

Com o estabelecimento da Lei Robin Hood objetivou-se, especialmente³:

- buscar maior descentralização na distribuição da cota-parte do ICMS, uma vez que pelo critério anterior, 49,1% dos recursos eram repartidos entre apenas 10 municípios, ficando a outra metade para ser distribuída entre os 746 municípios restantes existentes em 1997⁴;
- criar mecanismos que incentivassem os municípios a aplicarem recursos em áreas sociais básicas, como saúde, educação e meio ambiente;
- induzir os municípios a se esforçarem para utilizar e explorar, de forma mais eficiente, as suas bases tributárias próprias, com o objetivo de diminuir suas dependências de transferências intergovernamentais, voluntárias ou constitucionais;
- criar uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Para atingir seus objetivos, essa lei determinou um modelo de repartição envolvendo dez variáveis com pesos diferentes na participação do total a ser transferido e com critérios próprios para apuração da participação do município em cada uma dessas variáveis. Conforme pode ser visto na Tabela 1, após a implantação desses novos critérios de repartição detectou-se de imediato uma grande alteração no processo de desconcentração dos recursos.

Tabela 1. Pesos para Distribuição da Cota-Parte do ICMS – período 1996 a 2000.

Variáveis	Anos/Pesos				
	1996	1997	1998	1999	2000
VAF	13,04712	9,9724	6,80608	6,87072	6,93536
Área Geográfica	0,333000	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000
População	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
População 50 mais populosos	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000

² A partir da Emenda Constitucional 108/20, que altera a cota-parte do VAF para um mínimo de 65%, será alterada também a legislação estadual, com seus critérios e pesos.

³ Para mais detalhes da alteração das legislações ao longo do tempo e as mudanças delas decorrentes, ver Biondini et al., 2014.

⁴ Atualmente, em 2021, o estado de Minas Gerais possui 853 municípios.

Educação	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Área Cultivada	0,33300	0,66600	2,00000	2,00000	2,00000
Patrimônio Cultural	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000
Meio Ambiente	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000
Gastos com Saúde	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Receita Própria	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Cota Mínima	5,50000	4,69500	3,89000	3,89000	3,89000
Municípios Mineradores	1,50000	0,75000	0,11000	0,11000	0,11000
Mateus Leme	0,20383	0,18070	0,13555	0,09037	0,04518
Mesquita	0,08755	0,07780	0,05837	0,38910	0,01946

Fonte: Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995 consolidada e Lei 13.803 de 27 de dezembro de 2000.

Ao longo do tempo, essa lei sofreu algumas alterações menos significativas até chegar à atual Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, ainda em vigor. Esta promove mudanças consideráveis na distribuição da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios mineiros, tendo em vista a inclusão de seis novos critérios de repartição: turismo, esportes, municípios com sede de estabelecimentos penitenciários, recursos hídricos, ICMS solidário e mínimo per capita, além de um subcritério do ICMS Ecológico relacionado à mata seca. A nova Lei entrou em vigor em janeiro de 2010, mas a distribuição de recursos financeiros realizada com base nos novos critérios somente se deu a partir de 2011.

A Tabela 2 apresenta a nova composição das variáveis de rateios com seus respectivos pesos na participação do total da cota-parte do ICMS municipal.

Tabela 2. Comparativo de Pesos para Distribuição da Cota-Parte do ICMS.

Variáveis	Pesos no total (%)	
	Lei 12.040/95	Lei 18.030/09
VAF	81,93536	75,00
Área Geográfica	1,00000	1,00
População	2,00000	2,70
População 50 mais populosos	2,00000	2,00
Educação	2,00000	2,00
Área Cultivada/ Produção de Alimentos	1,00000	1,00
Patrimônio Cultural	1,00000	1,00
Meio Ambiente	1,00000	1,10
Gastos com Saúde	2,00000	2,00
Receita Própria	2,00000	1,90
Cota Mínima	3,89000	5,50
Municípios Mineradores	0,11000	0,01
Recursos Hídricos	-	0,25
Sede Estabelecimentos Penitenciários	-	0,10
Esportes	-	0,10
Turismo	-	0,10
ICMS Solidário	-	4,14
Mínimo <i>per capita</i>	-	0,10

Fonte: Lei 12.040, de 1995 e Lei 18.030, de 2009.

Ainda em vigência, a Lei 18.030/2009, em seu artigo primeiro, inciso sétimo, estabelece que o critério Patrimônio Cultural se dará pela relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município (PPC) e o somatório dos índices de todos os Municípios, fornecido pelo IEPHA/MG, conforme critérios pré-definidos e normatização posterior.

Como determinações dessa Lei que interferem diretamente no índice PPC, tem-se a pontuação máxima de cada atributo relacionado ao Patrimônio Cultural e a determinação dos prazos para publicação dos dados dos índices provisórios e definitivos apurados, sendo 20 de junho e 20 de julho de cada ano, respectivamente. Ao IEPHA/MG destina-se a normatização das metodologias adequadas para execução das ações relacionadas ao patrimônio cultural local, definidas por meio de Deliberação Normativa do CONEP e de Portaria de Orientações Técnicas e Metodológicas, bem como a análise da documentação enviada pelos municípios.

Após a análise da documentação comprobatória, o IEPHA/MG informa à Fundação João Pinheiro a pontuação final total de cada município para que seja então calculado o valor de repasse financeiro do ICMS, critério PPC.

3. Programa ICMS Patrimônio Cultural e as principais alterações ao longo de seus 25 anos

A atual Deliberação Normativa (DN) do CONEP nº 01/2021, pautada no Anexo II da Lei nº 18.030/2009, estabelece para análise dos atributos e efeito de pontuação no Programa ICMS Patrimônio Cultural o envio para o IEPHA/MG de Conjuntos Documentais com a comprovação das ações realizadas. Os Conjuntos Documentais são divididos em três Quadros: I. Gestão; II. Proteção e III. Salvaguarda e Promoção, conforme Tabela 3.

Tabela 3. Quadros e Conjuntos Documentais DN CONEP 01/2021.

Quadros	Conjuntos Documentais
I. Gestão	A – Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e Outras Ações
	B – Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos
II. Proteção	A – Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural
	B – Processos de Tombamento de Bens Materiais, na Esfera Municipal
	C – Processos de Registro de Bens Imateriais, na Esfera Municipal
III. Salvaguarda e Promoção	A – Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na Esfera Municipal
	B – Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na Esfera Municipal
	C – Programas de Educação para o Patrimônio e Ações para Difusão

Fonte. DN CONEP 01/2021.

As Tabelas 4 e 5, a seguir, trazem os atributos definidos pela Lei, sua devida pontuação máxima e os Conjuntos Documentais determinados pelo IEPHA/MG para efeito de análise e pontuação no Programa.

É possível perceber que, se, por um lado, há certa flexibilidade para que o IEPHA/MG defina os procedimentos de pontuação, especialmente dos Quadros I e III, por outro a pontuação para os tombamentos e registros dos bens culturais, expressos no Quadro II, é previamente definida pela referida Lei e, nos casos da proteção nas esferas federal e estadual, sequer há possibilidade de atribuição de critério para análise por parte do IEPHA/MG.

Tabela 4. Tabela de Pontuação Máxima e Quadros do Programa ICMS Patrimônio Cultural.

Atributo do Anexo II da Lei 18.030/2009	Pontuação Máxima (Anexo II da Lei 18.030/2009)	Conjunto Documental da DN CONEP / IEPHA	Quadro da DN CONEP / IEPHA
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações	04 pontos	IA – Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e Outras Ações	QUADRO I - GESTÃO
Criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural	03 pontos	IB – Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos	QUADRO I - GESTÃO
Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural elaborado pelo Município	02 pontos	IIA – Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural, na Esfera Municipal	QUADRO II - PROTEÇÃO

Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	de 20 a 2.000 unidades	03 pontos	IIB – Processos de Tombamento de Bens Materiais, na Esfera Municipal e IIIA – Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal	QUADRO II – PROTEÇÃO e QUADRO III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO
	acima de 2.000 unidades	04 pontos		
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	área de 0,2 hectare a 1,9 hectare ou composto de 5 unidades	01 ponto	IIB – Processos de Tombamento de Bens Materiais, na Esfera Municipal e IIIA – Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal	QUADRO II – PROTEÇÃO e QUADRO III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO
	área acima de 2 hectares ou composto de 10 unidades	02 pontos		
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	de 1 a 5 unidades	01 ponto	IIB – Processos de Tombamento de Bens Materiais, na Esfera Municipal e IIIA – Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal	QUADRO II – PROTEÇÃO e QUADRO III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO
	de 6 a 10 unidades	02 pontos		
	acima de 10 unidades	03 pontos		
Bens móveis tombados isoladamente no nível municipal	de 1 a 20 unidades	01 ponto	IIB – Processos de Tombamento de Bens Materiais, na Esfera Municipal e IIIA – Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal	QUADRO II – PROTEÇÃO e QUADRO III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO
	de 21 a 50 unidades	02 pontos		
	acima de 50 unidades	03 pontos		
Registro de bens imateriais em nível municipal	de 1 a 5 bens registrados	02 pontos	IIC – Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal e IIIB – Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na esfera municipal	QUADRO II – PROTEÇÃO e QUADRO III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO
	de 6 a 10 bens registrados	03 pontos		
	acima de 10 bens registrados	04 pontos		
Educação patrimonial municipal		02 pontos	IIIC – Educação patrimonial municipal e Difusão	QUADRO III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO

Fonte: Lei 18.030/2009 e DN CONEP 01/2021.

Tabela 5. Tabela de Pontuação para Bens Protegidos na Esfera Estadual e Federal.

Pontuação Atribuída Decorrente da Lei Nº 18.030/2009 e Independente da Análise do Iepha para o Programa ICMS Patrimônio Cultural			
Atributo do Anexo II da Lei 18.030/2009		Pontuação Máxima (Anexo II da Lei 18.030/2009)	Quadro da DN CONEP / IEPHA
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível estadual ou federal	até 2.000 domicílios	05 pontos	QUADRO II – PROTEÇÃO
	de 2.001 a 3.000 domicílios	08 pontos	
	de 3.001 a 5.000 domicílios	12 pontos	
	acima de 5.000 domicílios	16 pontos	
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível estadual ou federal	área de 0,2 a 1,9 hectare ou que tenha de 5 a 10 unidades	02 pontos	
	área de 2 a 4,9 hectares ou que tenha de 11 a 20 unidades	03 pontos	
	área de 5 a 10 hectares ou que tenha de 21 a 30 unidades	04 pontos	
	área acima de 10 hectares ou que tenha acima de 30 unidades	05 pontos	
Bens imóveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	de 1 a 5 unidades BI	02 pontos	
	de 6 a 10 unidades	04 pontos	
	de 11 a 20 unidades	06 pontos	
	acima de 20 unidades	08 pontos	
Bens móveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal	de 1 a 20 unidades	01 ponto	
	de 21 a 50 unidades	02 pontos	
	acima de 50 unidades	03 pontos	
Registro de bens imateriais em nível federal e estadual	de 1 a 5 bens registrados	02 pontos	
	de 6 a 10 bens registrados	03 pontos	
	acima de 10 bens registrados	04 pontos	

Fonte: Lei 18.030/2009.

Para fazer jus à pontuação de cada um desses atributos, os municípios mineiros necessitam enviar para análise do IEPHA/MG, anualmente, a comprovação das ações de cada um dos Conjuntos Documentais determinadas pela DN CONEP e Portaria de Orientações Técnicas e Metodológicas. Caso o município deixe de enviar as comprovações em um determinado ano, poderá enviá-las no ano seguinte, sob determinações da DN CONEP em vigência, sem qualquer prejuízo para ele.

Todos os Conjuntos Documentais da Portaria são elaborados de forma sistêmica e, ainda que separados por Quadros específicos, devem ter suas ações planejadas de forma estratégica e conjunta, de forma a garantir a máxima eficiência dos sistemas municipais de gestão, proteção, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural local.

A Figura 1 mostra as ações previstas na DN CONEP e seus conjuntos documentais organizados em uma perspectiva sistêmica e integrada. Atualmente, a Portaria IEPHA/MG 06/2021, em vigência, visa atribuir maior autonomia aos municípios diante dos processos municipais de tomada de decisão relacionados à gestão local dos bens patrimoniais. A Portaria orienta os municípios para ações nos seguintes âmbitos:



Figura 1. Diagrama dos Quadros previstos da DN CONEP e suas ações. Fonte: DPR, IEPHA/MG, 2020.

- Políticas Cultural locais: comprovação de leis de proteção municipal; existência e funcionamento do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural; atividades de fiscalização e capacitação do Setor Municipal de Patrimônio;
- Investimentos em Patrimônio Cultural: comprovações da existência de Fundo Municipal de Patrimônio Cultural e investimentos em bens culturais protegidos (inventariados, tombados e/ou registrados) e ações de educação patrimonial e difusão;
- Realização continuada de inventário do patrimônio cultural local;
- Realização de processos de tombamento na esfera municipal;
- Realização de processos de registro na esfera municipal;
- Realização continuada de laudos de estado de conservação de bens culturais tombados na esfera municipal;
- Realização continuada de relatórios de acompanhamento da execução dos planos de salvaguarda dos bens culturais registrados na esfera municipal;
- Realização de ações de educação e difusão para o patrimônio cultural com públicos diversos.

Como já apontado, o início das normativas do IEPHA/MG, ainda na década de 1990, estava focado no cumprimento de ações relacionadas às políticas de proteção municipal e ao instrumento de tombamento, evoluindo gradativamente de acordo com as políticas preservacionistas nacionais. Desde 1996 e até o ano de 2021, o IEPHA/MG já publicou 16 normativas definindo as ações a serem desenvolvidas. Assim, foram sendo introduzidos outros instrumentos de proteção, como o inventário cultural e o registro; instrumentos de monitoramento dos bens culturais protegidos, como os laudos de estado de conservação e a execução de planos de salvaguarda; ações de educação patrimonial e difusão e criação e utilização de um fundo municipal específico para o patrimônio cultural.

As alterações legais ao longo dos anos geraram uma gradativa ampliação das atribuições dos municípios, assim como um aumento da responsabilidade do IEPHA/MG como órgão gestor. As ações são analisadas e pontuadas conforme a execução apresentada pelos municípios. Ou seja, a pontuação final será proporcional à quantidade e qualidade das ações realizadas de acordo com a Portaria IEPHA/MG 06/2021. Por meio dessas análises, os procedimentos vão sendo revisados e adaptados, promovendo uma constante dinâmica na promoção de ações estratégicas para preservação e valorização patrimonial.

4. Situação atual e principais indicadores municipais

O acompanhamento dos principais indicadores do Programa ICMS Patrimônio Cultural demonstra claramente a força desse instrumento indutor na implementação das políticas patrimoniais municipais. O primeiro ano de implementação do Programa habilitou 106 municípios e em 2019⁵ foram 814 municípios pontuados, num universo de 853 em Minas Gerais (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolução de municípios habilitados no Programa ICMS Patrimônio Cultural.



Fonte. GAM, DPR, IEPHA/MG, Tabelas de Pontuação 1996 – 2019.

Desde 2006, mais de 67% dos municípios mineiros vem sendo habilitados anualmente para recebimento de recursos do ICMS critério Patrimônio Cultural, em 2019 foram mais de 95% (Gráfico 1).

Percebe-se que, de maneira geral, os anos que coincidem com eleições municipais implicam em uma queda dos municípios habilitados, muito em função do não envio das comprovações para análise e da ruptura e descontinuidade das políticas públicas quando do período eleitoral.

A título de informação, o site da Fundação João Pinheiro disponibiliza a consulta aos valores de repasse do ICMS aos municípios mineiros. Dessa forma é possível verificar o montante de repasse por critérios dos ICMS e, também, por município. Esse é um importante instrumento de informação disponibilizado pela Fundação.

Em 2020, foram repassados aproximadamente R\$ 103 milhões de reais⁶ aos municípios de Minas Gerais, habilitados no ICMS Patrimônio Cultural, o que viabiliza e incentiva os municípios a continuarem implementando suas políticas de preservação e conservação em prol do patrimônio local.

Após 25 anos da existência desse Programa, mais de 95% dos municípios mineiros já foram contemplados em algum momento com repasse de recursos desse critério. Até 2020, 718 municípios já haviam apresentado em algum momento do Programa a sua legislação municipal de proteção e comprovaram a criação do Conselho Municipal de Patrimônio, e 700 municípios já haviam comprovado a criação do Fundo Municipal de Patrimônio Cultural⁷.

Além disso, Minas Gerais, até 2020, possui cerca de 6.000 bens protegidos⁸, seja por tombamento ou por registro, nas esferas municipal, estadual e federal. Destes, mais de 90% possuem proteção na esfera municipal, ação direta decorrente da execução do Programa ICMS Patrimônio Cultural.

⁵ A publicação da pontuação referente aos municípios habilitados do ano de 2020 só é realizada em julho de 2021.

⁶ Informações obtidas por meio do site da Fundação João Pinheiro. Disponível em <http://robinhood.fjp.mg.gov.br/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=15>. Acesso abr/2021.

⁷ Levantamentos internos do IEPHA/MG, sobre indicadores do Programa ICMS Patrimônio Cultural, 2020.

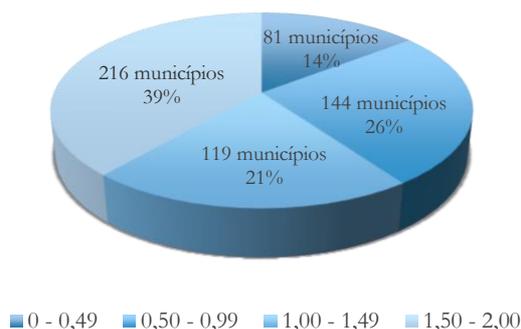
⁸ Informações disponíveis no site do IEPHA/MG.

<http://www.IEPHA.mg.gov.br/images/LISTA_BENS_PROTEGIDOS_atualiza%C3%A7%C3%A3o_at%C3%A9_exerc%C3%ADcio_2021_SITE.pdf>. Acesso abr/2021.

Outra importante área de atuação do Programa ICMS Patrimônio Cultural é a sua vertente de promoção à capacitação dos agentes patrimoniais. A normativa do IEPHA/MG para participação no Programa ICMS Patrimônio Cultural contempla um conjunto de ações voltadas especificamente para educação e difusão patrimonial. Em 2019, último ano do Programa com o período de análise já concluído quando da submissão deste artigo, 560 municípios apresentaram suas ações realizadas nesse âmbito. Desses, 60% atingiram pelo menos metade do valor da pontuação total do Quadro QIIICD⁹, demonstrando a boa prática da educação patrimonial e a diversidade de públicos atingidos nas localidades, como pode ser conferido por meio do Gráfico 2.

Gráfico 2. Percentual de Pontuação do QIIICD, ano 2019/exercício 2021.

Percentual de pontuação do QIIICD - ano 2019/ exercício 2021



Fonte: GDEPC, DPR, IEPHA/MG, Indicadores de análise do exercício 2021.

É importante ressaltar que a pontuação desse quadro, de acordo com a normativa em vigência para ele – DN CONEP 20/2018 – está diretamente relacionada à quantidade de ações realizadas com públicos diversos, dentre eles, servidores do setor municipal de patrimônio e conselheiros do patrimônio; educadores e alunos escolares; locais de memória coletiva e comunidade em geral e profissionais em serviço de restauro e obras de manutenção de bens culturais protegidos.

Já o IEPHA/MG, no âmbito desse Programa, realiza as Rodadas do Patrimônio Cultural, que consiste na ida presencial dos servidores técnicos do Instituto até um município polo, de uma das regiões do estado, e lá é ofertado um curso de formação técnica na área patrimonial. Em 2019 foram realizadas 12 Rodadas, abrangendo quase a totalidade dos municípios mineiros em sua participação, como é possível verificar por meio da Figura 2.

Em 2020 foram realizadas duas Rodadas do Patrimônio Cultural até o mês de março, quando o Brasil foi assolado pelo Coronavírus, atendendo de forma presencial a 100 municípios. Com a pandemia, as Rodadas foram remodeladas para os moldes virtuais – Rodadas Virtuais do Patrimônio Cultural – dando continuidade, assim, ao programa de capacitação do IEPHA/MG. A Rodada Virtual é divulgada e transmitida ao vivo, ficando posteriormente disponível para consulta, através do canal do Instituto no YouTube¹⁰. No formato virtual, nesse ano, ocorreram três Rodadas, com acesso médio de 801 visualizações¹¹ por vídeo.

Também em 2020, além das Rodadas Virtuais, foi ofertado um curso de ensino à distância (EAD), com a temática “Curso ICMS Patrimônio Cultural: diretrizes de proteção, promoção e difusão”¹². Esse curso foi realizado pelo IEPHA/MG e disponibilizado de forma gratuita por meio da plataforma de cursos online da Secretaria de Estado da Cultural e do Turismo (Secult/MG). Esse curso obteve um importante alcance e uma ótima receptividade, atendendo a 752 pessoas e mais de 600 municípios mineiros, além de pessoas de outros estados.

⁹ Para o ano 2019/exercício 2021 a normativa em vigência para o Programa ICMS Patrimônio Cultural era a DN CONEP 20/2018, na qual o quadro QIIICD se referia à Educação e Difusão para o Patrimônio Cultural, valendo até 2,0 pontos, conforme determina a Lei 18.030/2009.

¹⁰ Canal do IEPHA/MG no Youtube: <https://www.youtube.com/user/TVIephaMG>. Acesso 31 maio 2021.

¹¹ Cálculo realizado com as visualizações ocorridas até 31 de maio de 2021. Indicador que considera o número de visualizações do vídeo, sem possibilidade de mensuração de quantos municípios efetivamente participaram.

¹² Apresentação do curso: <https://www.youtube.com/watch?v=IGenGu1t72E>. Acesso 31 maio 2021.

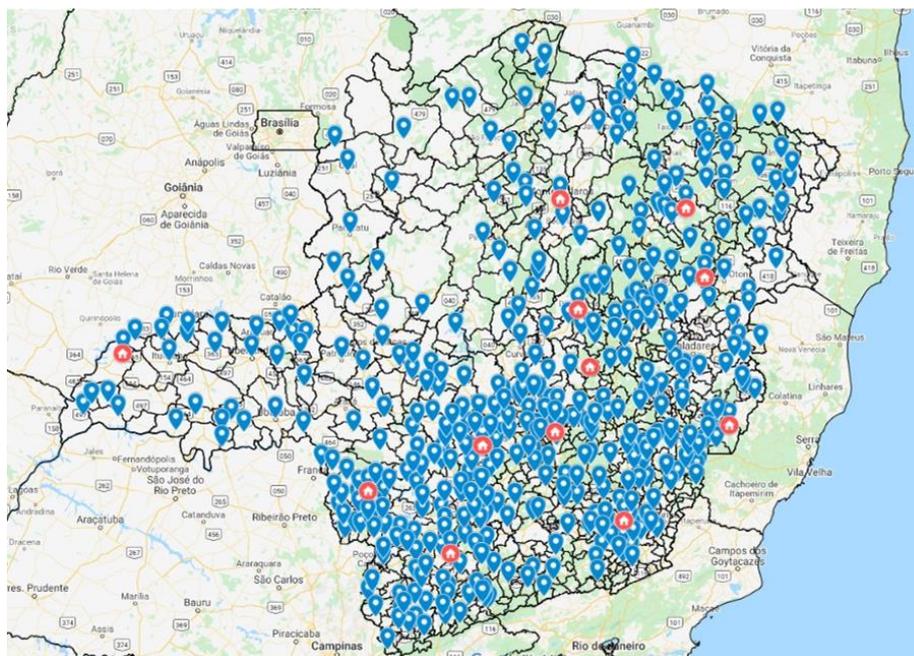


Figura 2. Municípios participantes das Rodadas do Patrimônio cultural 2019 e Municípios sede.

Fonte: DPR, IEPHA/MG, 2019.

Em 2021, ainda com a pandemia em situação grave do Brasil, as Rodadas continuam em seu modelo virtual. Até final de maio de 2021, o IEPHA/MG já havia realizado cinco Rodadas Virtuais do Patrimônio Cultural, com acesso médio de 1.580 visualizações¹³ por vídeo e atingindo até 400 municípios¹⁴ no momento ao vivo da apresentação.

5. Programa ICMS Patrimônio Cultural em meio à Pandemia do Covid-19

Desde 2019 o mundo foi acometido por uma pandemia viral – Covid-19 – que obrigou as sociedades a evitarem aglomerações e o convívio social. Uma das principais medidas de precaução para evitar o contágio e a transmissão do vírus é o isolamento social. Em meados de março de 2020, como esperado, os primeiros casos da doença foram confirmados no Brasil e, partir daí, as medidas de prevenção também se tornaram uma exigência em todos os âmbitos da vida cotidiana

Como consequência direta do isolamento social, várias ações determinantes para a pontuação dos municípios no Programa ICMS Patrimônio Cultural foram afetadas, especialmente àquelas relacionadas à salvaguarda dos bens imateriais e à educação patrimonial, como previstas pelas normativas do IEPHA/MG em vigor.

Ciente e solidário com a situação, o IEPHA/MG divulgou normativas complementares de forma a possibilitar a adaptação das ações para o ano de 2020 e 2021. Foi permitido que as ações antes realizadas de forma presencial fossem replanejadas para o modo remoto. Nos casos em que não fosse possível essa adaptação, como é o caso das celebrações e festividades, os municípios poderiam substituir por outras ações de salvaguarda, com aprovação prévia do Conselho Municipal de Patrimônio.

No início da pandemia no Brasil, ainda no primeiro semestre de 2020, o IEPHA-MG enviou um formulário para os municípios mineiros com o objetivo de entender “Qual a situação do seu município durante a pandemia?”. O formulário permaneceu disponível até 30 de novembro de 2020 e obteve a resposta de 428 municípios, ou seja, um pouco mais de 50% de todos os municípios do estado de Minas Gerais.

Esse instrumento possibilitou uma leitura da realidade local frente à pandemia e os impactos mais diretos nas ações relacionadas ao patrimônio cultural local. Das respostas obtidas, 98% dos municípios informaram que houve suspensão de atividades presenciais e restrição de circulação de pessoas durante o período da pandemia abrangido pelo formulário (abril a novembro de 2020). Além disso, o formulário identificou como os setores

¹³ Cálculo realizado com as visualizações ocorridas até 31 de maio de 2021. Indicador que considera o número de visualizações do vídeo, sem possibilidade de mensuração de quantos municípios efetivamente participaram.

¹⁴ Informação coletada pelo departamento de Comunicação do IEPHA/MG no momento da transmissão ao vivo.

municipais possuem reduzido corpo técnico, dificultando a implementação das ações: 42% dos municípios possuem apenas dois servidores atuando no setor, como demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 3. Servidores que atuam do Setor Municipal de Patrimônio Cultural.



Fonte. GAM, DPR, IEPHA/MG, Formulário “Qual a situação do seu município durante a pandemia?”, período de abril a novembro de 2020, respondido por 428 municípios mineiros.

Foi apontado ainda que, as ações municipais mais impactadas pela pandemia na área do patrimônio cultural foram as reuniões do Conselho Municipal de Patrimônio; execução das ações de educação patrimonial; visitas guiadas; visitas técnicas e de fiscalização dos bens culturais; realização de celebrações e festividades culturais.

Dos grupos culturais e detentores do patrimônio cultural imaterial dos municípios foram apontados como os mais impactados na impossibilidade de realização de suas ações: folia de reis e congados; capoeira; coral; violeiros; bandas; pastorinhas; feirantes; festividades religiosas e associações culturais de modo geral, como biscoiteiros, quitandeiras, rendeiras, artesãos etc.

Apesar da imensa tristeza e dificuldade de continuidade dos trabalhos em meio à pandemia, observou-se alguns pontos positivos na reinvenção das ações patrimoniais nesse período, tais como: as ações de capacitação virtuais vão além das fronteiras físicas dos territórios, possibilitando um maior alcance de público; maior adesão a cursos *online* de formação técnica; a salvaguarda do patrimônio imaterial pôde ser compreendida para além da exclusividade do momento de sua recriação ou ocorrência e houve momento para efetivamente destinar esforços ao planejamento futuro das ações, já que em alguns casos essa era a única opção possível.

Outro indicador que apresentou evolução após a adaptação para o meio virtual foi a participação dos gestores municipais nas Rodadas do Patrimônio Cultural, como mencionado anteriormente de forma mais detalhada. Se compararmos o número de visualizações das três Rodadas virtuais de 2020 com as três primeiras Rodadas de 2021 percebemos um crescimento de 228%¹⁵ no número de participantes. Aqui é importante ponderar também que 2021 é o primeiro mandato municipal da nova gestão da administração pública municipal, o que propicia maior interesse dos agentes públicos, pois grande parte é recém-contratada das prefeituras municipais.

Em 2020 o IEPHA/MG recebeu documentação para análise de 674 municípios, menos que os 719 de 2019, o que representa um decréscimo de quase 7%. Esta situação certamente tem parte de sua explicação ligada ao fato de que 2020 foi ano de eleições municipais, períodos em que, historicamente, o Programa ICMS Patrimônio Cultural recebe menos adesões. Por outro lado, a pandemia também afetou o envio dessa documentação, ainda que não seja possível mensurar em detalhes este impacto.

6. Considerações Finais

A evolução dos números, somada aos depoimentos de técnicos e gestores, não deixa dúvidas sobre o significativo impacto positivo do Programa ICMS Patrimônio Cultural sobre as políticas de preservação

¹⁵ Cálculo realizado com as visualizações ocorridas até 31 de maio de 2021.

patrimonial. A municipalização e descentralização dessa política em Minas Gerais advém de uma importante estratégia de indução coordenada pelo governo estadual, que propiciou a distribuição de recursos financeiros e a estruturação de um aparato institucional especializado local, promovendo a gestão patrimonial de forma participativa e efetiva.

Aponta-se ainda a forte adesão das municipalidades frente ao Programa e sua importância para os municípios com menos de 20mil habitantes, que possuem no ICMS uma parcela significativa dos recursos totais destinados à cultura.

A implementação desse Programa, em seus 25 anos, também definiu de forma permanente uma agenda municipal de ações públicas patrimoniais, além de qualificar localmente os profissionais e as comunidades em prol da proteção de seus bens culturais. O Programa instruiu e possibilitou a criação de legislações específicas de proteção; criação e efetividade de Conselhos de Patrimônio; criação e utilização de Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural; implementação ativa e continuada dos instrumentos de proteção municipal, do inventário, tombamento e registro, além dos instrumentos de monitoramento desses bens e da promoção da educação patrimonial.

A forma como o Programa trabalha as ações patrimoniais contribui para uma maior aproximação entre a esfera pública e a comunidade local, além de atuar efetivamente sobre a desconstrução de uma noção elitista e restritiva de patrimônio, que teve suas origens históricas nos anos de 1930. Também permite a aproximação entre o Estado, na figura do IEPHA/MG, e as administrações municipais, somando esforços federativos e possibilitando maior comunicação entre seus entes.

As alterações e melhorias constantes implementadas ao longo da existência do Programa, através das normativas do IEPHA/MG, permitiram que várias lacunas fossem sendo preenchidas e superadas. Por outro lado, apesar de tão longeva e exitosa atuação, o Programa, que busca a municipalização das políticas de Patrimônio Cultural em Minas Gerais, também tem vários desafios que precisam ser enfrentados.

Um desses desafios é a entrega online do material comprobatório por parte dos municípios. Até 2021 somente o Quadro I (Gestão) da normativa do Instituto pode ser entregue de forma digital, sendo os demais Quadros enviados de forma impressa, pelos Correios. Outro grande desafio é disponibilizar de forma digitalizada consulta ao material recebido pelo IEPHA/MG no âmbito, atualmente isso só pode ser feito de forma presencial na biblioteca do Instituto, que permaneceu fechada durante a pandemia, prejudicando o acesso a este acervo.

Nota-se também que há um grande dilema a ser trabalhado, que é a preocupação arrecadatória dos municípios diante da efetividade de uma política de proteção ao patrimônio cultural, ou seja, muitos municípios estão mais preocupados em gerar as ações comprobatórias apenas para pontuar no Programa, ao invés de se dedicarem ao planejamento e execução das ações para introjeção e benefícios locais.

Após 25 anos de existência, o Programa do ICMS Patrimônio cultural já atende a 95% dos municípios mineiros, parceiros na constituição das políticas de proteção, conservação e promoção do patrimônio cultural em Minas Gerais. Dos cerca de 6.000 bens tombados ou registrados no Estado, mais de 90% possuem proteção municipal. Por fim, realça-se que em 2020 foram repassados 109 milhões através deste critério para as prefeituras mineiras.

Relacionado a isso, há um outro fator ainda a ser solucionado: a conscientização da necessidade de guarda local dos documentos e materiais técnicos produzidos no âmbito do Programa pelos setores municipais de patrimônio. Não é incomum a busca municipal nos arquivos do IEPHA/MG por cópia do material produzido por eles próprios acerca da gestão, proteção, salvaguarda e promoção patrimonial local. O que demonstra, de forma grave, a necessidade de fomento à organização dos acervos de memória local.

Outra dificuldade a ser enfrentada é a extensa carga de trabalho e documentação a ser realizada pelos setores municipais de patrimônio e a falta de equipes qualificadas na maior parte das prefeituras, o que acaba por gerar, muitas vezes, a dependência das consultorias especializadas, com alto custo para os cofres públicos e/ou, em paralelo, a ineficiência nas ações de proteção, conservação e promoção do patrimônio.

É sabido que o Programa ICMS Patrimônio Cultural gerou um novo mercado profissional no estado, voltado para empresas de consultoria e assessoria técnica para as prefeituras mineiras. Entretanto, ao longo de sua

existência, em vários casos, percebe-se a atuação dessas empresas como agentes centrais na implementação do Programa, comprometendo o objetivo inicial dele, de instrumentalização das equipes dos órgãos públicos locais para lidar com as questões patrimoniais.

Em relação à proteção dos bens culturais, ainda há grande defasagem em relação à conservação preventiva, inclusive por investimentos efetivos insuficientes, o que acarreta a existência de muitos bens culturais em estado precário de conservação. Além disso, nota-se também a lacuna de capacitação técnica para intervenções de manutenção e restauro, gerando um número considerável de ações equivocadas e descaracterizantes em bens culturais protegidos.

Por fim, apesar dos muitos avanços em relação às normativas do IEPHA/MG para o Programa ICMS Patrimônio Cultural, ainda se percebe o tom demandatório desses instrumentos, além de diretrizes complexas que, em muitas vezes, contribuem mais para burocratizar as políticas municipais do que para elucidar claramente o desenvolvimento das ações locais.

7. Referências

Biondini, I. V. F., Starling, M. B. L., & Carsalade, F. L.. (2014). *A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites*. Disponível em <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/a-politica-do-icms-patrimonio-cultural-em-minas-gerais.pdf>. Acesso 30 abr. 2021.

Fundação João Pinheiro. (2021). *Cartilha Lei Robin Hood: entendendo a distribuição dos recursos de ICMS para os municípios mineiros*. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dTtA9ruK0Zr4-2sm-j4E_YFw0AaOvHs5/view. Acesso 30 abr. 2021.

Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. (2021). Deliberação Normativa do CONEP 01/2021. Disponível em: http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/2020_tabela/_DN_CONEP_01-2021_-_EXERCICIO_2023.pdf. Acesso 30 abr. 2021.

Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. (2021). *Portaria de Orientações Técnicas e Metodológicas 06/2021*. Disponível em: http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/ICMS_Como_funciona/Portaria_IEPHA_06_2021_ICMS_Patrimonio_Cultural_site.pdf. Acesso 30 abr. 2021.

Riani, F., & Albuquerque, C. M. P. (2014). *Impactos distributivos regionais da Lei Robin Hood*. Disponível em <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/impactos-distributivos-regionais-da-lei-robin-hood.pdf>. Acesso 30 abr. 2021

Vogt, O. P. (2008). *Patrimônio cultural: um conceito em construção*. MÉTIS: história & cultura. 2008.

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. (1995). *Lei 12.040 de 28 de dezembro de 1995*. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12040&ano=1995&tipo=LEI>. Acesso 30 abr. 2021.

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. (2007). *Lei Delegada 170 de 25 de janeiro de 2007*. Disponível em https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=170&comp=&ano=2007&aba=js_textoOriginal. Acesso 30 abr. 2021.

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. (2009). *Lei 18.030 de 12 de janeiro de 2009*. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>. Acesso 30 abr. 2021.