

**Lei Robin Hood em Minas Gerais:
A distribuição do ICMS no critério patrimônio
cultural aos municípios**

Robin Hood Law in Minas Gerais:
The distribution of ICMS in the cultural heritage criterion to
municipalities

*Francilene Ramos Lourenço Soares*¹

*Luiz Henrique Assis Garcia*²

¹ Doutoranda em Ciência da Informação na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Programa de pós-graduação em Ciência da Informação da UFMG. E-mail: franrls@yahoo.com.br

² Doutor em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Associado do Curso de Museologia da UFMG e do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação. E-mail: luhen_asgar@yahoo.com.br

RESUMO

A lei que dispõe sobre a distribuição da cota-parte do ICMS do estado de Minas Gerais aos municípios herdou o nome do mítico herói inglês, ficando conhecida como lei Robin Hood. Não é por acaso que a lei ganhou esse nome, pois sua intenção é realizar uma melhor distribuição dos recursos entre os municípios. No critério do ICMS do Patrimônio Cultural, o IEPHA (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais) é o órgão encarregado de definir os critérios para a pontuação dos municípios no programa. Nesse contexto, este artigo tem por objetivo analisar e discutir as origens dessa lei em Minas Gerais, as mudanças nas suas versões e os critérios de pontuação que refletem na distribuição do ICMS na categoria patrimônio cultural aos municípios. Para tal, consideramos os antecedentes da preservação do patrimônio no Brasil, situando Minas Gerais nesse cenário. Embasamos teórica e empiricamente o artigo em pesquisa bibliográfica e documental. Assim, este trabalho pretende mostrar que a lei Robin impactou diretamente a preservação do patrimônio cultural em Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS; patrimônio cultural; Minas Gerais.

ABSTRACT

The law that provides for the distribution of the ICMS share from the state of Minas Gerais to the municipalities inherited its name from the mythical English hero, becoming known as the Robin Hood law. It is no coincidence that the law got its name, as its intention is to achieve a better distribution of resources between municipalities. In the ICMS criteria for Cultural Heritage, IEPHA (State Institute of Historical and Artistic Heritage of Minas Gerais) is the body in charge of defining the criteria for scoring municipalities in the program. In this context, this article aims to analyze and discuss the origins of this law in Minas Gerais, the changes in its versions and the scoring criteria that reflect the distribution of ICMS in the cultural heritage category to municipalities. To this end, we consider the antecedents of heritage preservation in Brazil, placing Minas Gerais in this scenario. We theoretically and empirically base the article on bibliographic and documentary research. Thus, this work aims to show that the Robin law directly impacted the preservation of cultural heritage in Minas Gerais.

KEYWORDS: ICMS; cultural heritage; Minas Gerais.

Considerações iniciais

Por muito tempo, Minas Gerais foi considerado, principalmente pelos modernistas, o estado mais representativo do patrimônio cultural brasileiro, o que lhe confere uma identidade nacional e o coloca em uma posição privilegiada na discussão do tema. Fonseca (2005, p.99) afirma que “não só os mineiros, mas também os paulistas e outros passaram a identificar em Minas o berço de uma civilização brasileira”. Minas Gerais ainda é o primeiro estado do Brasil que incluiu na distribuição do ICMS aos municípios, o critério do patrimônio cultural.

Em Minas Gerais, a preservação do patrimônio cultural começou a ocorrer de forma mais sistemática a partir de 1995, ano em que foi promulgada a lei estadual nº 12.040, comumente conhecida como Robin Hood. O objetivo dessa lei é de promover uma distribuição mais justa dos recursos do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) aos municípios mineiros, ficando a cargo do IEPHA (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais) a elaboração dos requisitos para pontuação das cidades no programa do ICMS Patrimônio Cultural. Esse imposto é arrecadado pelos Estados, sendo parte redistribuído aos municípios, conforme artigo 158 da Constituição Federal de 1988.

A lei 12.040 passou por algumas alterações, sendo substituída pelas leis 13.803/2000 e 18.030/2009, mas sem mudanças na sua proposta. Nesse contexto, os municípios mineiros procuraram, por meio de suas políticas patrimoniais, ir ao encontro dos recursos desse programa, se valendo de diferentes estratégias para atingir uma pontuação anual cada vez maior.

Desse modo, o presente artigo, que é parte integrante de uma pesquisa na área do Patrimônio Cultural³, tem o objetivo de discutir a distribuição do ICMS em Minas Gerais no critério do ICMS patrimônio cultural, analisando sua importância e impacto para a preservação do patrimônio das cidades mineiras.

Através de pesquisa bibliográfica e documental, procuramos contextualizar a preservação do Patrimônio Cultural no Brasil e situar o estado de Minas Gerais nesse cenário das políticas patrimoniais. Posteriormente, apresentamos e discutimos a lei Robin Hood e a metodologia empreendida pelo IEPHA, que organiza as normas para a pontuação dos municípios. Nas considerações finais, realizamos alguns apontamentos para refletir se a lei Robin Hood cumpre de fato com a sua finalidade.

A preservação do Patrimônio Cultural no Brasil

No Brasil, a preservação do patrimônio tem antecedentes de grande importância que devem ser retomados para um melhor entendimento do contexto em que se deu a ampliação do seu conceito pela Constituição Federal de 1988.

A Semana da Arte Moderna de 1922, realizada no período da República Velha e da comemoração do centenário da independência, é um momento chave para a compreensão dos princípios e rumos que tomou a preservação do patrimônio no Brasil, visto que é nesse período que o movimento modernista ganha corpo e inaugura uma nova perspectiva nas artes e na literatura brasileira. De acordo com Martins (2014):

No Brasil é o movimento modernista que busca estabelecer / constituir, por meio da instituição da "brasilidade" e a busca

³ Pesquisa de Doutorado no campo da Ciência da Informação.

pela singularidade nacional, o que viria a ser patrimônio cultural. E são os bens culturais que se referem a esta singularidade nacional que se tornam alvo da política de preservação iniciada nos anos de 1930. Assim, a noção de patrimônio cultural e a criação de instrumentos para sua preservação têm como pano de fundo a modernidade tanto em termos mundiais quanto locais (Brasil) (Martins, 2014, p.10).

Assim, a partir do movimento modernista é que a questão da preservação do patrimônio vai ganhando contornos mais sistemáticos no Brasil, uma vez que os intelectuais modernistas visavam a instituição de uma política de preservação do que consideravam ser patrimônio cultural nacional e pretendiam resgatar aquilo que seria genuinamente brasileiro e que estaria desaparecendo (Martins, 2014). Nesse contexto, Minas Gerais assume uma centralidade, uma vez que “para os modernistas Minas se constituiu, desde a segunda década do século, em polo catalisador e irradiador das ideias” (Fonseca, 2005, p.92). De acordo com Tavares (2016, p.42), “o passado mineiro seria “exemplar”, pois fornecia um cenário ideal, repleto de tradições, heróis, monumentos e objetos fundadores da própria identidade nacional”. Castriota comenta a importância de Minas Gerais, do barroco mineiro e das suas cidades ditas “históricas” enquanto símbolos componentes e representativos da identidade nacional brasileira:

Neste quadro não é de se estranhar, portanto, que os modernistas tenham “redescoberto” Minas Gerais, e em especial, Ouro Preto: na busca de uma identidade nacional “profunda” de raízes genuínas, identificam-se naquele conjunto setecentista as manifestações de uma possível civilização brasileira. O barroco local, que durante muito tempo fora considerado excêntrico e sem importância, é valorizado pelos modernistas, que o veem como uma síntese cultural própria, esboçada no interior no país, que, isolada, retrabalhará à sua maneira as diversas influências culturais (Castriota, 2009, p.71).

Observa-se nesse processo de resgate do passado brasileiro pelos modernistas, a valorização da arquitetura colonial e do barroco. Castriota destaca que:

Ao mesmo tempo em que mantêm estreito contato com as vanguardas europeias, os modernistas brasileiros desenvolvem uma peculiar relação com a tradição, recusando a ideia do rompimento radical com o passado (Castriota, 2009, p.138)

Nesse cenário, a história de preservação do patrimônio no Brasil, oficialmente falando, iniciou-se com a promulgação do decreto-lei nº25 de 1937, pelo então presidente da República, Getúlio Vargas. Esse decreto organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, instituindo o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio material e criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Cabe destacar, que a Constituição Federal de 1934 já fazia menção à proteção do patrimônio, ao afirmar que “cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objectos de interesse histórico e o patrimônio artístico do paiz (...)” (BRASIL, 1934, art.148).

Inicialmente, ficou a cargo do modernista Mário de Andrade, a pedido de Gustavo Capanema, então ministro da Educação e Saúde, a responsabilidade de criar um Anteprojeto em 1936 para a criação do órgão federal de preservação do patrimônio brasileiro. Apesar da representatividade e importância de Mário de Andrade na história da preservação do patrimônio no Brasil, a partir de Chuva (2012), entendemos que o projeto do modernista teve um caráter mais simbólico do que prático, visto que se aproveitou pouco dele nas políticas de preservação do órgão federal. Nessa direção, Sala (1990) explica a proposta de

Mário de Andrade em seu anteprojeto de criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional:

As tônicas de suas propostas são, em primeiro lugar, uma preocupação equilibrada entre o popular e o erudito, em que pesem as críticas que se possam fazer a essa distinção sumária e , em segundo lugar, uma ênfase muito grande nos aspectos imateriais da cultura, aquilo que não é propriamente um bem, móvel ou imóvel , no sentido de propriedade; são esses dois aspectos de sua proposta que fazem com que seu anteprojeto seja adotado apenas parcialmente , não encontrando sintonia na letra do decreto-lei nº 25 e sua posterior regulamentação (Sala, 1990, p.21).

Assim, Mário de Andrade, apesar de ser uma referência quando falamos da preservação do patrimônio no Brasil, não teve suas propostas reconhecidas tão bem como a imagem que emprestou ao país. Já na década de 1930, ele visualizava o quão dinâmico e amplo era o denominado patrimônio histórico e artístico nacional, enxergando as diferentes culturas que o compunham e sua dimensão imaterial. Contudo, o contexto oficial de preservação do patrimônio no Brasil se deu durante o Estado Novo (1930-1937), momento em que o governo procurou realizar “uma nova organização do estado brasileiro, onde a valorização da nacionalidade é essencial para a estruturação de um projeto de país e para a afirmação do regime” (Torelly, 2012, p.4). Nesse cenário, o projeto de Mário não encontra um terreno fértil para prosperar.

A partir do Estado Novo, segundo Fonseca, “o ideário do patrimônio passou a ser integrado ao projeto de construção da nação pelo Estado” (2005, p.96). Castriota esclarece que “com a chamada “Revolução de 30” a questão da identidade nacional torna-se também um dos focos principais do novo grupo dominante, que tenta estabelecer uma política cultural a partir do Estado”

(2009, p.140). Nesse contexto, vamos ao encontro de Fonseca (2005) quando sinaliza que:

A constituição dos patrimônios históricos e artísticos nacionais é uma prática característica dos estados modernos que, através de determinados agentes, recrutados entre os intelectuais, e com base em instrumentos jurídicos específicos, delimitam um conjunto de bens no espaço público. Pelo valor que lhes é atribuído, enquanto manifestações culturais e enquanto símbolo da nação, esses bens passam a ser merecedores de proteção, visando sua transmissão para as gerações futuras. Nesse sentido, as políticas de preservação se propõem a atuar, basicamente no nível simbólico, tendo como objetivo reforçar uma identidade coletiva, a educação e formação de cidadãos. Esse é, pelo menos, o discurso que costuma justificar a constituição desses patrimônios e o desenvolvimento de políticas públicas de preservação (Fonseca, 2005, p. 20).

Na função de contribuir para a formação de uma identidade nacional brasileira, o decreto-lei nº 25 de 1937, define quais os bens eram considerados patrimônio do Brasil:

Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (Brasil, 1937, art.1º).

Observa-se, no decreto, que o conceito de patrimônio, até então, adjetivado de histórico e artístico, faz referência ao patrimônio dito “material” e sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil de excepcional valor arqueológico, bibliográfico ou artístico. Segundo Meneses (2012), no decreto-lei “era o poder público que instituía o patrimônio cultural, o qual só se comporia de bens tombados. O tombamento, portanto, tinha papel instituinte do valor

cultural daquele valor que credenciava a inclusão num rol fortemente definido“ (Meneses, 2012, p.34).

Nessa perspectiva apresentada por Meneses (2012), o Estado ao selecionar o que deveria ser preservado, acaba também por delimitar os elementos e grupos sociais que iriam compor e protagonizar a narrativa da História do Brasil. Observa-se a preferência pelo passado colonial, privilegiando-se o tombamento do patrimônio edificado de arquitetura barroca, e posteriormente, a valorização das edificações modernistas.

A proteção do patrimônio no Brasil foi também fortemente influenciada pela gestão do órgão federal de preservação, o IPHAN. A gestão de Rodrigo Melo Franco de Andrade compreende a fase heroica (1937-1967); a de Renato Soeiro é fase intermediária (1967-1979); e a de Aloísio Magalhães, a moderna (1979-1982). Essa periodização, conforme discutido por Chuva (2012), foi introduzida em 1980, na primeira versão oficial sobre a história de preservação do patrimônio cultural no Brasil, publicada pela Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Fundação Nacional Pró-Memória (SPHAN/ Pró-memória), intitulada “Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória”.

A gestão de Rodrigo Melo Franco de Andrade, jornalista e advogado, foi marcada pela preservação do patrimônio dito “material”, conhecido como “de pedra e cal”. Sua determinação em realizar o tombamento de alguns imóveis fez com que esse período fosse chamado de heroico. Torelly (2012) também nos lembra de outro fenômeno que marcou a gestão da preservação do patrimônio por Andrade, a urbanização. Com o crescimento das cidades, na maioria das vezes, de forma não planejada, houve uma preocupação e uma maior dificuldade no processo de preservação do patrimônio brasileiro. Nesse contexto, a figura do arquiteto Lúcio Costa é também um fator de importância,

uma vez que sua vinculação “ao corpo de profissionais do SPHAN permitia que ele atuasse como uma espécie de profeta da arquitetura nacional, orientando seu futuro e ditando o que seria valorizado de seu passado” (Pereira, 2022, p.282).

Após Andrade, quem assume é Renato Soeiro, configurando uma gestão que não rompe com a anterior, sendo permeada principalmente pela prática do tombamento, não gerando assim, mudanças consideráveis na seleção do patrimônio brasileiro a ser preservado.

As mudanças começam a ocorrer de fato com a gestão de Aloísio Magalhães em 1979. Antecedentes dessa mudança podem ser evidenciados com Criação do CNRC (Centro Nacional de Referência Cultural) em 1975 por Aloísio e o conceito de Referência Cultural. Conforme aponta Nogueira (2008):

Derrotada pela hegemonia da pedra e cal, a semente do projeto andradiano para o patrimônio encontra ressonância na gestão de Aloísio Magalhães, nos idos dos anos de 1970, quando é incorporada aos trabalhos do CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural e da FNPM – Fundação Nacional Pró-Memória. A partir desta década, a ressemantização do conceito aponta para o chamado patrimônio cultural em sua versão atual (Nogueira, 2008, p. 241).

Nesse contexto, compreendemos que a perspectiva de Magalhães para a preservação do Patrimônio Cultural não pode ser desvinculada da afirmação de que ele era “um homem do seu tempo”, influenciado pelas ideias e problemas desse momento histórico, visto que nesse período:

A dinâmica da sociedade brasileira nos anos 1970 era bem mais complexa, e havia a percepção, já fundada, de que o patrimônio cultural ia além da pedra e cal e da herança lusa; e que demandava novas formulações e instrumentos, capazes de abranger a diversidade cultural do país, especialmente as manifestações da cultura ameríndia e africana, fortemente

presentes no cotidiano e no imaginário nacional e que, até então, não obtinham um reconhecimento proporcional à sua importância (Torelly, 2012,p.5).

Ainda nesse contexto de mudanças sociais que remetem à década de 70, no que tange ao patrimônio, Biondini afirma que:

Nos anos 70, influenciados por uma discussão internacional do conceito de patrimônio e preservação sob a influência de documentos como a Carta de Veneza (1964), a Carta de Quito (1967) e a Convenção da Unesco (1972), que ressaltavam a importância do patrimônio como recurso para o desenvolvimento econômico, têm início no Brasil as mudanças na política de proteção ao patrimônio histórico e cultural, coordenada, então, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Essas mudanças se dão em duas principais direções. Na primeira, observam-se os primeiros passos para a ampliação da concepção de patrimônio, de forma a não se restringir a suas dimensões artísticas e históricas, que consagravam os bens culturais que se caracterizavam pela arquitetura do período colonial e pela arte barroca. Essa tendência evoluiria mais tarde para a ampliação dos bens passíveis de proteção, que passam a abranger os bens “imateriais”, ou “intangíveis”. Na segunda, verifica-se a progressiva descentralização da política de preservação, com o surgimento de entidades estaduais de proteção ao patrimônio e, posteriormente, dos órgãos municipais (Biondini, 2014, p. 161).

Assim, o conceito de patrimônio consagrado pelo decreto-lei nº 25 de 1937 e as ações de preservação dos órgãos de proteção não deram conta dos problemas e da dinâmica de diferentes grupos sociais que reclamavam seu lugar na história. Nos anos 1970 e 1980, conforme aponta Fonseca (2005), a via da cultura passou a constituir um caminho privilegiado para a elaboração de novas identidades coletivas, e que, muito frequentemente, contestam a legitimidade dos patrimônios nacionais. Nessa ocasião, a excepcionalidade do patrimônio brasileiro não atendia e nem representava a diversidade cultural e

social do país. A autora destaca os fatores que contribuíram, no Brasil e no exterior, a partir dos anos 70, para uma mudança sensível nas políticas de preservação:

Em primeiro lugar, as disciplinas – sobretudo a história, e consequentemente a história da arte – que fundamentavam a seleção de bens excepcionais que mereciam ser preservados, passaram por uma mudança de orientação, não só em termos de objeto como também de perspectiva. **Em segundo lugar**, a essa mudança no campo do saber correspondeu a difusão da democracia como valor em outros campos – sexo, etnia, etc. – que não apenas o do exercício da cidadania política. Afirmavam-se os direitos das identidades coletivas particulares, sobrepondo-se à ideia, dominante no século XIX e primeira metade do século XX, de uma identidade nacional. Em certos casos, propunha-se não só a construção dos patrimônios das minorias até então excluídas da representação da nação, como também se reivindicava a participação dos múltiplos segmentos da sociedade na gestão do patrimônio nacional. **Em terceiro lugar**, o processo de descolonização e a criação dos Estados-nações, sobretudo no continente africano, como também a luta dos negros pelos direitos civis nos Estados Unidos, levou a novas equações de poder, que não se resumiam aos parâmetros do modelo marxista, considerado eurocêntrico. À dominação econômica se acrescentou a consciência da dominação cultural sobre os povos colonizados (Fonseca, 2005, p. 169-170, grifos nossos).

No período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980, Fonseca afirma que “a orientação da política desenvolvida no nível federal foi no sentido de ampliar a noção de patrimônio e de estimular a participação social, propondo uma relação de colaboração entre Estado e sociedade” (2005, p.25). Essa conjuntura de mudanças, iniciados nos anos 70, segundo Garcia e Rodrigues (2016), “demarca uma descentralização da política do patrimônio, cujo marco inicial foi o *I Encontro de Governadores para a Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, quando foi assinado o compromisso de Brasília”

(Leite, 2007; Zubaran, 2012 *apud* Garcia; Rodrigues, 2016, s.p.). Nesse contexto, os encontros de governadores que produziram o Compromisso de Brasília (1970) e o Compromisso de Salvador (1971) apontam para uma nova orientação na política de preservação: a descentralização (Fonseca, 2005), oficializada pela Constituição Federal de 1988.

A ampliação do conceito de patrimônio ocorreu de fato com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que substituiu “patrimônio histórico e artístico” por “cultural” e reconheceu o patrimônio dito “imaterial”, além de apresentar o inventário e o registro como instrumentos de proteção:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (Brasil, 1988, art. 216).

A ampliação do conceito de patrimônio significou uma conquista, mas não garantiu sua proteção. Podemos evidenciar que o patrimônio dito imaterial teve reconhecida a necessidade de sua preservação muito tempo depois, por meio do decreto nº3.551 de 2.000, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

Cabe destacar que a dicotomia entre patrimônio material e imaterial também é uma temática que envolve o campo das políticas patrimoniais. Nosso entendimento é que qualquer patrimônio cultural compreende tanto elementos materiais como imateriais, sendo essa divisão, do ponto de vista conceitual, um equívoco. Acreditamos que tais adjetivações são operacionais para uma melhor aplicação das leis no nível prático, mas que não podem ser percebidas dentro de uma ótica binária, uma vez que o campo do patrimônio cultural comporta múltiplos sentidos e significados sociais, envolvendo elementos materiais e simbólicos de forma simultânea.

A partir do breve histórico da preservação do Patrimônio Cultural no Brasil, observamos a centralidade que o Estado de Minas Gerais assumiu na construção da memória e da história do país. Além disso, compreendemos como a ampliação do conceito de Patrimônio Cultural foi fundamental para a valorização das diferentes culturas do nosso país.

A Lei Robin Hood em Minas Gerais e o ICMS do Patrimônio Cultural

No contexto da preservação do patrimônio brasileiro, o protagonismo de Minas Gerais no que tange às políticas de preservação é destacado pela lei 12.040/1995, no art.1º, inciso VII, visto que Minas Gerais foi o primeiro estado brasileiro a incluir nos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, o critério do Patrimônio Cultural. Os estados, por meio de lei, estabelecem critérios para que os municípios recebam parte desse ICMS. Geralmente, esses critérios são baseados em algumas áreas, tais como educação, saúde, lazer e outros. No caso de Minas Gerais, o Estado incluiu o Patrimônio Cultural como um desses critérios. Biondini (2012, p. 40) entende que “por meio desse instrumento, buscou-se incentivar os municípios a adotarem uma política local de proteção do patrimônio cultural”, contribuindo para a descentralização

administrativa da política de preservação dos bens culturais no estado. Nesse contexto é que se insere o ICMS do Patrimônio Cultural em Minas Gerais, passando por algumas modificações no decorrer dos anos. De acordo com o IEPHA:

O ICMS Patrimônio Cultural é um programa de incentivo à preservação do patrimônio cultural do Estado. Ele funciona por meio de repasse dos recursos aos municípios que preservam seu patrimônio e suas referências culturais, através de políticas públicas relevantes. O programa estimula as ações de salvaguarda dos bens protegidos pelos municípios por meio do fortalecimento dos setores responsáveis pelo patrimônio das cidades e de seus respectivos conselhos em uma ação conjunta com as comunidades locais (IEPHA,2024).

No que se refere à categoria Patrimônio Cultural, o órgão responsável em Minas Gerais pelas regulamentações é o IEPHA –MG (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais). Criado em 1971 pela Lei Estadual n. 5.775, o IEPHA é uma fundação vinculada à Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais que atua no campo das políticas públicas de patrimônio cultural, tendo a função de pesquisar, proteger e promover os bens culturais de natureza material e imaterial do estado, em parceria com os órgãos municipais e federal (IEPHA,2023).

Assim, “O IEPHA nasce desempenhando o papel de proteção do patrimônio cultural na esfera estadual, mas alinhado com a legislação e com a prática federal, que visavam uniformizar a política patrimonial do país” (Andrade Júnior; Faria, 2014, p.53). É esse órgão que estabelece as condições e critérios de pontuação para que os municípios recebam o valor relativo ao critério do patrimônio cultural. Na visão de Biondini e outros autores:

Trata-se, portanto, de um rigoroso plano de trabalho a ser desenvolvido pelos municípios que aderirem à política de distribuição do ICMS no critério patrimônio cultural. O repasse dos recursos aos municípios mineiros está condicionado à estruturação de um sistema de gestão e à comprovação de atuação na proteção do seu acervo, conforme as exigências definidas pelas deliberações normativas do IEPHA. A comprovação de atuação é realizada por meio da apresentação de documentos que devem seguir os modelos divulgados pelo IEPHA ou em cursos e seminários sobre o ICMS Cultural programados ao longo da implementação da política (Biondini *et al*, 2014, p.142)

A lei do ICMS do Patrimônio Cultural em Minas Gerais, lei 12.040/95, é comumente conhecida como Lei Robin Hood, fazendo referência ao personagem mítico inglês que roubava dos nobres para distribuir aos pobres. O nome dado à lei nos remete à proposta de uma distribuição mais equitativa dos recursos do imposto estadual, o ICMS, aos municípios, com o objetivo de diminuir as assimetrias regionais. Para tanto, estabeleceu alguns critérios para o direcionamento desses recursos. Essa lei tem sua origem no projeto de lei 568/1995 do então governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). A proposta do projeto de lei do governador visava diminuir a disparidade de distribuição de recursos do ICMS do estado aos municípios, visto o atendimento ao artigo 158, inciso II do parágrafo único da Constituição Federal (1988).

O estado de Minas Gerais, para atender ao disposto na Constituição de 1988, estabeleceu em 1991, por meio do Decreto-Lei nº 32.771, a distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios, baseado em três critérios: 1) Valor Adicionado Fiscal (VAF); 2) municípios mineradores; 3) e compensação financeira por desmembramento de distrito. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2024), a distribuição do ICMS realizada com base nestes critérios não era justa, uma vez que demonstrava um alto grau de concentração de recursos

nos municípios mais desenvolvidos, ativos economicamente e possuidores do maior volume de VAF. Daí a necessidade de reorganizar essa distribuição do imposto no estado, tendo como resultado a Lei Robin Hood, que nasceu com objetivo melhorar a distribuição da receita arrecadada com o imposto e promover o desenvolvimento de políticas públicas em âmbito municipal. Ainda assim, a lei não dava conta de corrigir essas disparidades, sendo alterada pelas lei 13.803 no ano de 2000 e pela lei 18.030 em 2009.

No que diz respeito ao ICMS gerido pelos estados, a carta magna determina que deve ser direcionado aos municípios vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. A C.F/88 estabelece que:

Art. 158 - Pertencem aos Municípios

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: [...]

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - Até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (Brasil, 1988, art.158).

Esses 25% do ICMS corresponde ao total direcionado aos municípios. Desse percentual, 75 % ($\frac{3}{4}$) no mínimo é distribuído conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF) nas operações relativas à circulação de mercadorias e na prestação de serviços, realizadas em seu território. Os outros 25% é uma

discricionariedade do Estado, ou seja, quem estabelece os critérios para o repasse aos municípios é o Estado, que o faz por meio da legislação própria.

Cabe destacar que o artigo 158 da C.F/88, no que trata dos repasses dos estados para o município, sofreu alterações por meio das Emendas Constitucionais nº 108 de 2020 e nº 132 de 2023, podendo acarretar alterações posteriores nas legislações estaduais.

A partir do exposto, para entendermos a trajetória de preservação do patrimônio em algumas cidades é fundamental compreendermos o impacto do ICMS do patrimônio cultural em Minas Gerais, sobretudo a partir de meados da década de 1990, período em que é promulgada a lei Robin Hood. Nessa perspectiva, essa lei pode ser considerada como um verdadeiro divisor de águas na preservação do patrimônio mineiro, visto que muitas cidades iniciaram práticas mais sistemáticas de preservação do patrimônio cultural local após a vigência da referida lei estadual.

Apesar da lei 12.040/1995 ter sido revogada e sucedida por outras legislações, podemos afirmar, a partir da análise realizada, que a sua proposta principal permanece em voga nas legislações vigentes que dispõem sobre o programa de ICMS patrimonial em Minas Gerais, havendo assim, versões da lei, uma vez que as alterações não modificaram sua essência e intencionalidade. De acordo com Biondini e outros autores:

Esse instrumento legal surgiu como uma estratégia do governo de Minas para obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal e produção de alimentos, entre outras. A lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos e, mediante a introdução do critério da cota mínima, promover a redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres (Biondini *et al.*, 2014, p.136).

A Lei Robin Hood alterou consideravelmente a maneira como os municípios mineiros lidam com seu patrimônio cultural. Ao proporcionar recursos financeiros para a preservação do patrimônio cultural, a lei fez com que os municípios fossem ao encontro dos critérios exigidos para pontuar, visto que o “repasso dos recursos de acordo com o critério do ICMS patrimônio cultural está condicionado à estruturação de um sistema de gestão local do patrimônio cultural e ao desenvolvimento de ações de proteção ao patrimônio” (Biondini *et al.*, 2014, p.134).

Para distribuição do recurso do ICMS do patrimônio cultural, cada município deve enviar anualmente a documentação referente aos critérios estabelecidos pelo IEPHA para fins de pontuação. O recurso é pago mensalmente, sendo calculado de acordo com a pontuação do município, o número de municípios participantes e o valor que o estado arrecada naquele mês. “Após adesão aos critérios, o município fará jus, segundo seu desempenho, a uma fatia no rateio dos recursos” (Biondini *et al.*, 2014, p.137). Desse modo, de acordo com Aquino (2017), quanto maior o número de municípios que enviarem a documentação para participar do programa, menor será o quociente de recursos disponíveis, o que não garante que o aumento da pontuação do município resulte em um retorno financeiro maior. A parte dos municípios que não manifestaram adesão é repassada para outros que recebem. O cálculo do “índice do Patrimônio Cultural” é feito pela Fundação João Pinheiro (FJP), uma instituição de pesquisa e ensino, do Governo do Estado de Minas Gerais. Na página da fundação⁴ são divulgadas algumas informações e dados referentes à Lei Robin Hood.

⁴ Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

Observa-se que há uma corrida dos municípios em direção aos recursos da Lei Robin Hood, mas há também outro movimento do IEPHA. Quando o órgão delimita os critérios e estabelece uma pontuação, acaba também por selecionar os municípios que deseja atingir com essa política. Embora seja um recurso importante para a preservação do patrimônio cultural dos municípios, é importante também observar, conforme destaca Andrade Júnior e Faria (2014), que a cada nova deliberação, muitos municípios encontram dificuldades para se adequarem e entendem que elas não consideram a diversidade de suas estruturas administrativas. Os autores ainda lembram que esta fragilidade na adequação às deliberações induzindo a busca de uma consultoria técnica especializada na tentativa de atender às determinações do IEPHA. Nesse contexto, Santos (2017) nos lembra que a partir da Lei Robin Hood:

Ocorreu uma ampliação dos conceitos ligados à política de proteção do patrimônio cultural além de impulsionar a profissionalização de equipes de gestão na área da cultura. Por outro lado, multiplicaram-se consultorias contratadas para confecção de relatórios em cidades sem equipes especializadas na gestão do patrimônio cultural. As consultorias significam uma oportunidade de atuação profissional para arquitetos, restauradores, historiadores, entre outros. Muitas delas prestam serviços qualificados e contribuem decisivamente para aumentar o repasse de recursos para as cidades. Entretanto, em boa parte dos municípios mineiros, não existe uma política de profissionalização de equipes próprias, e as consultorias acabam contribuindo para a precarização do trabalho na gestão cultural. Algumas prefeituras preferem investir em profissionais sem vínculo com as cidades que aparecem nos municípios somente no período de elaboração dos relatórios, comprometendo um trabalho contínuo e perene da política pública de proteção do patrimônio cultural (Santos, 2017, p.35).

A partir da fala de Santos (2017), podemos identificar uma das dificuldades encontradas pelos municípios para atender aos critérios do

programa do ICMS do Patrimônio Cultural, bem como algumas consequências indesejáveis deste *modus operandi*. Ressaltamos também que a pontuação estabelecida pelo IEPHA não é fixa, podendo sofrer alterações de tempos em tempos. Isso, em certa medida, justifica-se pelas limitações encontradas por alguns municípios em atender aos requisitos do programa.

Biondini (2012), ainda observa que o diálogo entre os técnicos do IEPHA e os representantes municipais influencia esse processo. Para uma melhor interação com os municípios, o IEPHA tem promovido as *Rodadas do ICMS do Patrimônio Cultural*. Esse evento é realizado em tempo real, sendo também gravado e disponibilizado na página do Youtube⁵ para quem tiver interesse em acessar as reuniões.

A referida metodologia do ICMS do Patrimônio Cultural praticada pelo IEPHA-MG não é pautada somente nas versões da lei Robin Hood, mas também nas deliberações, portarias e resolução do órgão estadual de proteção ao patrimônio.

Cabe atentar também para o anexo III das leis 12.040/95 e 13.803/2000, além do anexo II da 18.030/2009, visto que neles são descritas as exigências para a pontuação dos municípios no critério patrimônio cultural. A partir da análise desses anexos, identificamos algumas mudanças realizadas, ou melhor, os acréscimos ou modificações dos atributos para pontuação dos municípios no critério do “ICMS do Patrimônio Cultural”. Entendemos que as mudanças nessa legislação também acarretam alterações nas políticas patrimoniais das cidades mineiras, uma vez que procuram se adequar ao programa, e conseqüentemente, melhorar a pontuação.

⁵ https://www.youtube.com/results?search_query=rodadas+do+patrimonio+cultural+iepha

Observamos que a partir de 2009 houve o acréscimo de quatro atributos, a saber: registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal; educação patrimonial municipal; inventário de proteção do patrimônio cultural elaborado pelo município e criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural. Visualiza-se também a mudança da redação de “existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural” para “existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações”.

No contexto de alterações da lei Robin Hood, Andrade Júnior e Faria (2014) afirmam que “para o critério do patrimônio cultural, a principal mudança determinada pela legislação de 2009 foi a incorporação do registro do patrimônio imaterial entre os atributos para pontuação no ICMS do Patrimônio Cultural” (Andrade Júnior; Faria, 2014), visto que até então, a lei trazia somente o patrimônio material para fins de pontuação. Assim, a lei reflete as mudanças ocorridas na área do patrimônio.

Considerações finais

A partir do exposto, podemos afirmar que a legislação estadual referente ao ICMS do Patrimônio Cultural em Minas Gerais vem acompanhando as mudanças que ocorrem no campo do patrimônio cultural, dialogando com a legislação federal e com a política do IPHAN para fins de preservação do patrimônio. Nessa conjuntura, observamos que as cidades mineiras constroem e modelam suas políticas de memória e patrimônio com base em uma política estadual de proteção ao patrimônio, que por sua vez reflete a política federal. Mas também é importante destacar que o programa do ICMS patrimônio cultural para ser aplicado nos municípios depende da adesão e da apropriação

dessa política pelos gestores municipais. Nesse sentido, essa política contribui para a preservação do patrimônio das cidades mineiras, mas também é condicionada pela forma como os municípios, ou melhor, seus gestores se apropriam dela.

Se a lei de fato conseguiu cumprir com a sua finalidade é difícil precisar, visto que pode ter impacto maior em alguns municípios em detrimento de outros. Nessa perspectiva, a lei corroborou para que a gestão do patrimônio nas cidades mineiras se desse de forma mais sistemática, mas no que tange à metodologia aplicada pelo IEPHA, observamos que ela parte de uma noção abstrata de igualdade entre os municípios e não visa promover a equidade entre os participantes. Nesse sentido, teoricamente são oferecidas as mesmas oportunidades para todos, sem considerar que a promoção da equidade pressupõe um tratamento assimétrico, que considera as singularidades e as desigualdades. Assim, entendemos que a busca das cidades pelos recursos do programa do ICMS do Patrimônio Cultural em Minas Gerais poderia ser mais justa, caso fosse levado em conta o fato de que o ponto de partida dos municípios não é o mesmo, o que influencia e reflete na capacidade de adesão e adequação dos mesmos ao programa, e conseqüentemente, na apropriação dos recursos financeiros para a preservação do patrimônio cultural local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE JÚNIOR, Adebald de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O ICMS Patrimônio Cultural e a indução da política municipal de proteção patrimonial em Minas Gerais: o caso de Contagem**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.16, n.25, p. 47-71, jan. /jul. 2014. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/13096/1/Artigo%202.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024.

AQUINO, Rafael Luiz de. **As políticas de cultura nos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte: entre os governos estadual e federal.** Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) -Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/CiencSociais_AquinoRL_1.pdf. Acesso em 01 jun. 2024.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSLADE, Flávio Lemos. **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.** Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.16, n.25, p. 133-179, jan. /jul. 2014. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/13260/1/Artigo%205.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. [(1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000.** Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm#:~:text=D3551&text=DECRETO%20N%C2%BA%203.551%2C%20DE%204,Imaterial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza o patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0025.htm. Acesso em: 07 fev. 2024.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos.** São Paulo; Belo Horizonte: Annablume, IEDS, 2009.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. **Por uma história da noção de Patrimônio Cultural no Brasil**. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, n. 34, 2012. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/RevPat34_m.pdf. Acesso em 10 jul. 2024.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O Patrimônio em Processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Min. C. IPHAN, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O histórico da Lei Robin Hood**. Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/leirobinhood/historico>. Acesso em: 26 abr. 2024.

GARCIA, Luiz Henrique A.; RODRIGUES, Rita. L. **O tempo, a carne e a pedra: reflexões sobre o patrimônio em Belo Horizonte**. In: SILVA, Regina Helena Alves da; ZIVIANI, Paula (Org.). Cidade e Cultura: rebatimentos no espaço público. Belo Horizonte: Autêntica, 2016, p. 234-252.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE MINAS GERAIS(IEPHA). **O IEPHA**. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/institucional/o-iepha>. Acesso em: 07 dez. 2023.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE MINAS GERAIS. **Programa ICMS Patrimônio Cultural**. Disponível em: <https://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/icms-patrimonio-cultural>. Acesso em: 16 abr. 2024.

MARTINS, Sandra. **A Experiência da modernidade e o patrimônio cultural**. REIA-Revista de Estudos e Investigações Antropológicas, ano 1, volume 1(1), p.7-29, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/reia/issue/view/2236>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. **O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. Conferência Magna**. I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, I vol.1, IPHAN. In: I FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e

experiências para uma nova gestão, Ouro Preto/MG, 2009. **Anais**, vol. 2, tomo 1, Brasília: IPHAN, 2012.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 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. Disponível em : <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/12040/1995/#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20DISTRIBUI%C3%87%C3%83O%20DA,FEDERAL%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS>. Acesso em 05 fev. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 dez. 2000. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/13803/2000/>. Acesso em: 05 fev.2024.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 jan. 2009. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20da,do%20ICMS%20pertencente%20aos%20munic%C3%ADpios. Acesso em: 05 fev. 2024.

NOGUEIRA, A. G. R. **Diversidade e sentidos do patrimônio cultural: uma proposta de leitura da trajetória de reconhecimento da cultura afro-brasileira como patrimônio nacional**. Anos 90, [S. l.], v. 15, n. 27, p. 233–255, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/anos90/article/view/6745>. Acesso em: 26 abr. 2024.

PEREIRA, Edilson. **A estética das cidades: Lúcio Costa, traçados de vida, e do patrimônio nacional**. Estudos Históricas, Rio de Janeiro, v.35, n.76, p.277-288, maio-ago. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/85216/8090>. Acesso em: 08 abr. 2024.

SALA, Dalton. **Mário de Andrade e o Anteprojeto do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo,

Brasil, n. 31, p. 19–26, 1990. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70041>. Acesso em: 23 abr. 2024.

TAVARES, Denis. **A invenção do patrimônio nacional: aspectos da política de preservação de conjuntos urbanos tombados em Minas Gerais.** Memória em Rede, v.8, n.15, 2016, p.40-62. Disponível em:
<https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/Memoria/article/view/9578>. Acesso em: 09 abr. 2024.

TORELLY, Luiz Philippe. **Patrimônio cultural: notas sobre a evolução do conceito.** Arqtextos, São Paulo, ano 13, n. 149.04, Vitruvius, out. 2012. Disponível em:
<https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arqtextos/13.149/4539>. Acesso em: 27 dez. 2023.