

PATRIMÔNIO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: AS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO IPHAN APÓS A CRIAÇÃO DO MINC¹

Marcelo Cardoso de Paiva²

RESUMO

Fundado em 1985, o Ministério da Cultura representa um novo capítulo na história do Brasil no que diz respeito às políticas culturais e à própria democracia brasileira. Celso Furtado, Francisco Weffort e Gilberto Gil, seus mais renomados ministros, articularam, em diferentes medidas, políticas culturais, participação social e desenvolvimento econômico à agenda política brasileira. Este artigo tem como foco a discussão dos potenciais e dos efeitos reais do MinC sobre a inclusão social e o desenvolvimento econômico por meio das políticas de preservação conduzidas pelo Iphan, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Palavras-chave: Políticas Culturais. Patrimônio Cultural. Iphan. MinC.

ABSTRACT

Founded in 1985, the Ministry of Culture (MinC) stands for a new chapter in Brazilian History concerning both, cultural policies and Brazilian democracy itself. Celso Furtado, Francisco Weffort and Gilberto Gil, its most renowned ministers articulated, in different measures, cultural policies, social engagement and economic development to the Brazilian political agenda. This paper focuses on discussing MinC's potentials and actual effects concerning social inclusion and economic development through the conservation policies led by IPHAN, the National Institute of Historic and Artistic Heritage.

Keywords: Cultural Policies. Cultural Heritage. IPHAN. MINC.

1 Agradeço a Simone Toji, Chiara Bortolotto, Philipp Demgenski, Panas Karampampas e Carlos Sandroni pelas generosas contribuições que possibilitaram a elaboração desse artigo a partir do projeto Unesco Frictions. Desenvolvido no Institut Interdisciplinaire d'Anthropologie du Contemporain (IIAC), junto à École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) em Paris.

2 Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP. E-mail: mcpaiva@alumni.usp.br.

Embora o Brasil conte com instituições culturais relevantes desde o período imperial, somente em 1985 elas foram orquestradas sob uma política de Estado autônoma, com a criação do Ministério da Cultura (MinC). Hoje, após mais de trinta anos de sua existência³, é possível se fazer uma reflexão sobre o peso do MinC nas políticas públicas brasileiras em uma perspectiva histórica. É o que me arrisco a fazer aqui, partindo da premissa de que a política cultural estruturada por esse ministério vem, desde sua origem, responder a uma tripla demanda social: de transformação da cultura política do país, de um projeto inclusivo de desenvolvimento econômico e de valorização da diversidade cultural brasileira, articulando, em diferentes graus, a participação de setores da sociedade até então excluídos das decisões estatais que lhes dizem respeito.

A política de preservação do patrimônio cultural brasileiro também foi sensivelmente afetada pela criação do MinC. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), órgão fundado em 1937 no início da ditadura varguista, não escapou dos impactos da profunda mobilização social pela redemocratização do país, consolidada na Constituição de 1988. Reivindicações de diversos grupos da sociedade civil por maior representatividade no patrimônio cultural aumentaram, causando fissuras na ideia de identidade nacional canonizada desde a fundação do órgão federal de preservação pelos intelectuais ligados ao movimento moderno. O que pretendo, portanto, neste texto, não é desenvolver um juízo de valor a respeito das decisões dos ministros da Cultura ou dos dirigentes do Iphan nas últimas décadas, mas levantar subsídios para se refletir a respeito das perspectivas abertas pelas políticas culturais dessa pasta na cultura política brasileira a partir da preservação do patrimônio cultural dos anos 1980 até a atualidade.

Como o reconhecimento da dimensão cultural da sociedade brasileira pode reorientar as políticas públicas? Como os valores e significados dos diversos grupos sociais ou comunidades do país podem contribuir com um projeto de desenvolvimento econômico, social e humano de maneira inclusiva e democrática? Como os dispositivos de proteção e promoção desses valores no patrimônio cultural podem servir a um modelo alternativo de desenvolvimento? Dialogando com outros artigos deste dossiê, proponho refletir sobre essas questões a partir de três proposições. Na primeira, procuro demonstrar como a política cultural do MinC foi estruturada, ao longo dos anos, sobre o trinômio cultura, democracia e desenvolvimento. No segundo, faço considerações sobre os impactos dessa política cultural

3 Salvo durante o governo Fernando Collor (1990–1992) e por dez dias do governo Michel Temer (2016–2018) em que retornou à condição de secretaria, o MinC funcionou ininterruptamente até janeiro de 2019.

na atuação do Iphan. No terceiro, concluiu discutindo as possibilidades apontadas pelas políticas de preservação do patrimônio cultural brasileiro para um projeto de desenvolvimento econômico democrático e inclusivo.

OS MINISTROS, O MINISTÉRIO E A POLÍTICA CULTURAL

Na história do MinC, os ministros Celso Furtado (1986–1988), Francisco Weffort (1995–2002) e Gilberto Gil (2003–2008) se destacam por terem lançado as bases mais estruturantes da política cultural implementada por esse ministério. Exilados durante a ditadura militar (1964–1985), se engajaram de diferentes maneiras na redemocratização. Entre 1984 e 1985, Furtado participou do Encontro Nacional de Política Cultural que impulsionou a criação de uma pasta específica para a cultura no governo federal, e da Comissão Afonso Arinos, convocada pelo presidente José Sarney para elaborar um anteprojeto de uma nova Constituição para o país. Na mesma década, Weffort foi personagem importante na fundação e estruturação do Partido dos Trabalhadores (PT) e nas mobilizações em defesa do retorno das eleições diretas. Gil, que também participou das campanhas pelas Diretas Já, em 1987 foi nomeado presidente da Fundação Gregório de Matos de Salvador e foi eleito vereador da capital baiana em 1989. Furtado e Weffort trouxeram à política sua qualificação de intelectuais ligados à universidade. Gil, sua participação na Tropicália, movimento artístico de revisão crítica da cultura brasileira, que lhe rendeu a prisão e o exílio na Inglaterra no final dos anos 1960.

A passagem de Celso Furtado pelo MinC é geralmente ofuscada em sua biografia por sua atuação como um dos maiores economistas do país. Sua análise contundente sobre a formação e a realidade da economia brasileira lhe rendeu o posto de diretor da divisão de desenvolvimento econômico da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), de onde saíram as bases para o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1955–1961). Ajudou a criar e presidiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no governo de Juscelino Kubitschek (1956–1961), e também foi ministro do Planejamento do governo João Goulart (1961–1964).

A partir dos anos 1970, já no exílio, aprofundou seus estudos sobre a dimensão cultural do desenvolvimento, compreendendo-a como um sistema de valores. Em suas *Sete teses sobre a cultura brasileira* (FURTADO, 2012), afirmava que o impasse da economia nacional resulta de uma estrutura de dominação social que historicamente excluiu a maior parte de sua população do desenvolvimento e que somente a realização plena das potencialidades da nossa cultura poderia superá-lo. Para isso, seria

preciso articular o conhecimento das nossas raízes históricas a uma síntese cultural que fosse capaz de mobilizar a força criativa do povo a favor da redução da heterogeneidade social e do aprofundamento da democratização do Brasil.

À frente do Ministério da Cultura, a gestão de Furtado foi marcada por intensa atuação junto à Assembleia Nacional Constituinte (ANC), pela valorização do pluralismo cultural do país. Mobilizou-se junto aos deputados constituintes para a inclusão de uma seção específica sobre a Cultura na Constituição de 1988 — mais especificamente os artigos 215 e 216 — que tratam dos direitos culturais, da valorização das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e da preservação do patrimônio cultural brasileiro. Foi encarregado ainda da coordenação do Programa Nacional do Centenário da Abolição, articulando ações de outros ministérios para o reconhecimento e valorização da cultura afro-brasileira. Dedicou-se também à implementação da Lei Sarney, prevendo incentivos fiscais para patrocinadores de projetos culturais apresentados ao governo pela própria sociedade civil.

Levando essa política de financiamento à cultura por mecenato a um novo patamar, Francisco Weffort fez do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) o principal recurso orçamentário do MinC. Esforçou-se para executar a Lei do Audiovisual, fechou acordos com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a criação de um fundo destinado a produções cinematográficas e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiamento do Programa Monumenta, voltado à requalificação de conjuntos históricos. Em sua gestão, o protagonismo sem precedentes do mercado privado no patrocínio à cultura por meio da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual se deu em detrimento do orçamento do MinC, que chegou a ser reduzido em mais de 30% durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (de quem fora aluno e colega de docência na Universidade de São Paulo). Como resultado, os recursos orçamentários da Cultura se acumulavam no eixo sudeste, onde havia maior concentração de patrocinadores.

À frente do MinC de 1995 a 2002, além de megaexposições como a Mostra do Redescobrimento: Brasil 500 anos e O Brasil dos Viajantes, da criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), que levou a uma produção sem precedentes de filmes brasileiros, e da realização de grandes obras como a criação da Sala São Paulo, Weffort se destaca ainda por duas ações que colocaram o patrimônio cultural em evidência. Uma é a criação do Programa Monumenta, que viabilizou, por meio da articulação entre o governo federal e 26 municípios inscritos, intervenções urbanas para a recuperação e gestão de centros históricos tombados em nível federal,

sendo o primeiro grande programa dessa natureza desde os anos 1970. A outra, a estruturação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), a ser executado pelo Iphan, baseado na metodologia desenvolvida no Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) e na criação do instrumento do registro de bens imateriais de valor cultural pelo Decreto nº 3.551/2000.

Demonstrando grande interesse nas potencialidades do PNPI, Gilberto Gil fez do patrimônio imaterial tanto mais um caminho para seu engajamento pessoal na valorização da representatividade afro-brasileira e da cultura popular quanto uma vitrine da identidade brasileira no cenário internacional, por meio de sua atuação junto à Unesco como ministro. Prova disso é ter levado uma roda de mestres de capoeira para celebrar a paz mundial em evento da Organização das Nações Unidas (ONU) em homenagem a Sérgio Vieira de Mello, brasileiro funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, morto em um atentado em Bagdá. Sua gestão também foi marcada por um aumento sensível do atendimento às demandas da sociedade civil não só por meio dos pedidos de registro e tombamento feitos ao Iphan, como também pelo acesso dos agentes culturais aos recursos orçamentários da pasta no Programa Cultura Viva. Por meio dos editais de repasse de verbas conhecidos como Pontos e Pontões de Cultura, Gil tentou contrabalançar o protagonismo do mercado aumentando o poder de decisão do Estado sobre os projetos a serem financiados com verbas públicas. Assim, esforçava-se por distribuir melhor o orçamento da Cultura estimulando atividades culturais por todo o território nacional.

O perfil da economia da cultura que Gil redesenhou com suas estratégias orçamentárias, administrativas e políticas chamam a atenção. Em sua gestão, sob o governo Lula, o orçamento do MinC praticamente dobrou, embora não tenha alcançado 1% do orçamento nacional como era seu objetivo. Desse modo, se Gil não foi capaz de reverter o protagonismo alcançado pelo mercado por meio de renúncias fiscais, ao menos ampliou o alcance do Estado dinamizando economias locais e comunitárias a partir do investimento em produção e circulação cultural. Não por acaso, em 2005 o MinC estimava que os circuitos econômicos gerados pelas atividades culturais já representavam 5% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Gilberto Gil reafirmava, assim como Furtado, a cultura como projeto de desenvolvimento econômico e social (MINC, 2006).

O PATRIMÔNIO CULTURAL É SOBRE O PRESENTE

A política cultural implementada por Gil faz eco não só à proposta de Furtado, mas também a de Aloísio Magalhães (1927–1982), que nos anos 1970 já defendia que o desenvolvimento econômico fosse adequado às características culturais da sociedade brasileira. Em 1975, o designer pernambucano foi personagem central da fundação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), criado para investigar as raízes culturais das práticas científicas, artísticas e tecnológicas brasileiras contemporâneas com o objetivo de levantar subsídios para estimular o desenvolvimento local. Ao assumir a direção do Iphan em 1979, Magalhães aplicou a noção de referência cultural ao patrimônio, deslocando o foco dos objetos culturais para os sujeitos da cultura. Não por acaso foi convidado a assumir a Secretaria de Cultura (1981–1982), órgão do então Ministério da Educação e Cultura (MEC) que foi o embrião do MinC. Embora tenha falecido precocemente em 1982, Aloísio Magalhães deixou um legado importante, portanto, para a concepção do novo ministério.

Durante sua direção no Iphan, reuniu e incorporou o CNRC, museus nacionais, a Biblioteca Nacional entre outros órgãos da Cultura, criando a Fundação Nacional Pró-Memória (FNpM), que de 1979 até 1990 desempenhou a função de realizar pesquisas multidisciplinares para fomentar as políticas de preservação. Seus impactos sobre o entendimento do que é o patrimônio foram tão notáveis que influenciaram até mesmo a elaboração do artigo 216 da Constituição de 1988. Nele, a noção de *patrimônio histórico e artístico nacional*, vigente até então, foi transformada na de *patrimônio cultural brasileiro*. O entendimento do patrimônio como um conjunto de *monumentos* de fatos memoráveis da história do Brasil deu lugar ao de *bens culturais* portadores de referências culturais. O reconhecimento da *representatividade* dos grupos formadores da sociedade brasileira foi valorizado em detrimento da *excepcionalidade* segundo a qual a escolha dos bens patrimoniais é tradicionalmente feita.

A adoção do adjetivo *cultural* para o patrimônio não é gratuita. Ela vem ao encontro das reivindicações de diversos grupos sociais por maior representatividade e participação nas políticas públicas, pelo reconhecimento do direito a perpetuação de seus modos de vida, das práticas de seus ofícios, de suas tradições, expressões ou celebrações, de suas memórias coletivas e de suas relações de pertencimento a suas comunidades e aos locais onde habitam. Levando tais significados culturais ao campo do patrimônio, determinados setores sociais, em alguma medida, fizeram das políticas de preservação um campo de reivindicações de valores sociais e de contestação daquilo que Laurajane Smith (2006) chama de *discurso autorizado do patrimônio*, chancelado pelo saber especializado de

especialistas ligados ao Estado. Mais do que isso, passaram a se engajar no agenciamento do que Rodney Harrison (2013) define como qualidades efetivas da preservação, ou seja, as consequências materiais da patrimonialização sobre suas comunidades, os lugares que habitam, os objetos que valorizam, suas relações sociais, os circuitos econômicos em que estão inseridos e até os recursos naturais necessários à sua sobrevivência.

Os pouquíssimos tombamentos realizados pelo Iphan sob a abordagem de referência cultural entre os anos 1980 e o presente são emblemáticos de como as questões do presente se impõem às políticas de preservação e tornam o patrimônio um potencial fator de desenvolvimento econômico e social. Entre eles destaco os casos da Estrada de Ferro Madeira–Mamoré (EFMM), dos terreiros de Candomblé, da Serra da Barriga e dos lugares sagrados dos povos do Xingu. Neles, questões sociais, econômicas e políticas tão complexas como o trabalho, a assistência social, o acesso à terra e à propriedade e a preservação ambiental se cruzam no campo da preservação, fazendo do patrimônio, para suas respectivas comunidades, um dispositivo de afirmação de identidades e defesa de direitos que encontram nos valores culturais o seu lastro de legitimidade.

O pedido de proteção patrimonial das instalações da antiga EFMM foi encaminhado em 1987 ao ministro da Cultura Celso Furtado pelo Movimento Pró-Reativação da Estrada de Ferro Madeira–Mamoré, que apelava também ao Ministério dos Transportes e ao presidente da República José Sarney pela retomada das atividades da ferrovia de mais de 300 km que ligava os municípios de Porto Velho a Guajará-Mirim. Sua desativação se dera em decorrência do desmonte da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), empresa estatal brasileira que administrava estradas de ferro que interligavam o país, preteridas em benefício da expansão das estradas de rodagem e do transporte rodoviário a partir dos anos 1950. A petição contava com a assinatura de centenas de cidadãos autoidentificados por suas profissões, sobretudo ferroviários que perderam seus postos de trabalho com a desativação da EFMM.

No processo aberto pelo Iphan, fica evidente que a principal motivação da defesa do complexo ferroviário era sua função no transporte de gado, borracha, castanha, minérios e hortifrutigranjeiros, entre outros produtos que giravam a roda da economia regional. No fim, claro está que o objetivo maior dos interessados era a geração de emprego e renda para toda a população que habita o entorno da ferrovia. Na instrução do processo de tombamento, há tanto estudos consistentes feitos pela FNpM atestando o valor cultural do conjunto quanto manifestações incansáveis de autoridades e organizações da sociedade civil em defesa do tombamento do complexo ferroviário que remontam ao final dos anos 1970. No entanto, entre

idas e vindas entre os labirintos burocráticos, o tombamento da EFMM só foi efetivado em 2005.

Em 1986, em decisão inédita, o conselho consultivo do Iphan aprovou o tombamento do terreiro da Casa Branca do Engenho Velho, em Salvador, a casa de culto afro-brasileiro mais antiga de que se tem notícia. Em grande parte devido a estudos realizados pela FNpM, mais tarde o Iphan estendeu sua proteção oficial a outros terreiros de candomblé: Axé Opô Afonjá (2000), Gantois (2005), Alaketo (2004), Bate-Folha (2005), Ilê Axé Oxumaré (2014) e Tumba Junsara (2018), na cidade de Salvador; Roça do Ventura (2015), Omo Ilê Agbôulá (2015), respectivamente em Cachoeira e Itaparica, na Bahia; Casa das Minas Jeje (2005), em São Luís do Maranhão, e Sítio Pai Adão (2018) no Recife, Pernambuco. A questão colocada era a própria sobrevivência dos terreiros, ameaçada por invasões, irregularidades fundiárias e mesmo riscos ambientais, considerando que geralmente esses templos incluem uma área verde.

Em memorável parecer técnico em favor do tombamento do terreiro do Bate-Folha, Márcia Sant'anna, arquiteta do Iphan, chama a atenção para a importância do terreiro na formação urbana de Salvador. Ela explica que, sendo os cultos de origem africana proibidos até os anos 1930, as casas de candomblé se constituíram oficialmente como sociedades beneficentes que colocavam seus recursos materiais, humanos e espirituais a serviço de seus membros, em sua maioria afrodescendentes, pobres e marginalizados. Os terreiros atraíram assim uma camada considerável da população que passou a fixar residência em seus arredores, formando bairros e agenciando, também junto aos poderes públicos, assistência social e serviços urbanos a seus moradores. Não por acaso, apresentavam ao Iphan, junto aos pedidos de tombamento, documentos comprobatórios do reconhecimento de sua utilidade pública.

Ainda em 1986, após uma mobilização de alcance nacional, o Iphan aprovou o tombamento da Serra da Barriga, no município de União dos Palmares, Alagoas, como sítio arqueológico do Quilombo dos Macacos, sede de Palmares no século XVIII. A reivindicação fazia parte das propostas do movimento negro de valorização da história, da memória e da identidade étnica afro-brasileira, que incluía o reconhecimento de Zumbi dos Palmares como herói da resistência quilombola e a comemoração de seu nascimento, 20 de novembro, como Dia da Consciência Negra — data comemorativa que só foi reconhecida por lei pelo Congresso Nacional em 2011. O pedido de tombamento de Palmares contava com o apoio de deputados ligados ao Movimento Negro Unificado, como Abdias do Nascimento, que conquistaram lugares na Constituinte de 1987–1988 pondo os direitos e as reparações da população afro-brasileira na ordem do dia da política brasileira.

O reconhecimento do valor cultural dos quilombos acabou se tornando uma questão de enorme relevância (e controvérsia) política na Constituição de 1988, em que, como mostra Yussef Campos, em seu livro *Palanque e patíbulo* (2018), o reconhecimento da importância cultural das comunidades quilombolas e seu direito à terra foram desvinculados. Enquanto o artigo 216 da Constituição determina o tombamento de “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”, a demarcação de terras indígenas e quilombolas foi relegada para os artigos 67 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A regulamentação dos procedimentos para a titulação dos quilombos só aconteceu em 2003. Ainda assim, das quase 3 mil comunidades quilombolas reconhecidas oficialmente pela Fundação Cultural Palmares, apenas 182 foram devidamente tituladas pelo governo federal até o momento. Essas terras representam cerca de 0,15% do território nacional em contraste com os grandes latifúndios, que somam 41,67% segundo estudos do Instituto Socioambiental (SOUZA, 2016).

O Iphan, por sua vez, além da Serra da Barriga realizou o tombamento de apenas mais um quilombo, o do Ambrósio, em Imbiá (MG), também por seu valor arqueológico. No mais, há mais de uma dezena de processos de tombamento de quilombos ainda habitados represados no Iphan que há anos aguardam instrução técnica. Vale lembrar que, por ser um instrumento jurídico que incide sobre a propriedade, o tombamento pode ser um recurso importante de proteção aos territórios historicamente ocupados pelas comunidades quilombolas. Além disso, o Decreto nº 4.887/03 prevê que o Iphan é uma das instituições responsáveis pela instrução dos processos de regularização e titulação das terras quilombolas junto à Fundação Cultural Palmares e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Os povos do Xingu, por sua vez, levaram ao campo das políticas de preservação a questão da proteção ambiental ao recorrer ao Iphan solicitando o reconhecimento de seus lugares sagrados como patrimônio cultural brasileiro. O que tem valor cultural para os povos Waurá, Kalapalo entre outras etnias da região é, de fato, o próprio ecossistema amazônico em função do qual constituíram suas cosmogonias, suas tradições, seus modos de vida, sua alimentação e suas relações sociais. Um exemplo é o Sagihengu, um conjunto de piscinas naturais de pedra do rio Culuene (principal afluente do rio Xingu) onde, durante a piracema — fenômeno em que sobem o leito do rio para se reproduzir — os peixes ficam presos e são pescados. Ali é considerado pelos povos Aweti, Kalapalo, Kamaiurá, Kuikuro, Matipu, Mehinako, Nahukuá, Naruvotu, Trumai, Wauja e Yawalapiti o lugar onde nasceu o Kwarup, um dos seus mitos de origem,

celebrado em homenagem aos mortos. Seus rituais se estendem por meses envolvendo cerimônias de interação entre tribos, perfuração de orelhas nos jovens guerreiros e retirada das jarreteiras das jovens ao fim da reclusão pubertária. Em meados dos anos 2000, Ianacolá Rodarte, membro dos kamaiurá, comparou a importância do Sagihengu para seu povo à cidade de Jerusalém para os cristãos ou a Meca para os islâmicos

Em 2006, temendo os impactos ambientais sobre a reprodução dos peixes nas fronteiras de sua reserva, catorze etnias da região se mobilizaram para interromper, inclusive com os próprios corpos, a construção da usina hidrelétrica Paranatinga II, construída dentro do Programa Luz para Todos do governo federal. A mobilização alcançou o Ministério Público Federal (MPF), que, vendo irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental do empreendimento, levou o caso à justiça, que intimou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Iphan a se manifestarem sobre o caso dentro das suas competências previstas por lei. No entanto, como evidenciam Claudia Leal e Luciano Silva (2016), o Iphan limitou sua participação nos estudos de impacto ambiental à questão arqueológica, rejeitando a possibilidade de considerar os valores culturais atribuídos por comunidades, como os povos do Xingu, às condições ambientais que garantem suas atividades econômicas, seus modos de vida, suas tradições, sua alimentação e, no fim, sua própria sobrevivência.

Atendendo ainda ao pedido de tombamento do Sagihengu, os técnicos do Iphan discordaram diretamente dos povos do Xingu sobre a localização de seu próprio lugar sagrado, abordando-o não como um patrimônio etnográfico, em que a comunidade interessada apontou especificamente os caldeirões naturais do rio Culuene como objeto a ser protegido e os significados que atribui a ele, mas um patrimônio arqueológico, em que os especialistas da instituição procuravam vestígios de atividade humana no passado, e não no presente. Como denunciou Carlos Fausto (2017), consultor oficial do MPF na ocasião, mais uma vez o “homem branco” mostrou-se incapaz de compreender que, na cultura dos povos americanos, somos parte integrante da natureza, cuja preservação harmônica é condição para nossa própria sobrevivência. Prova disso são os estudos do Instituto Socioambiental demonstrando como a presença indígena nas florestas brasileiras está diretamente relacionada à sua preservação.

Quero argumentar, com os exemplos acima, que é no presente, e não no passado que se encontram as motivações que levam os diversos grupos sociais a reivindicar que o Estado proteja os bens culturais portadores de sua memória, de sua identidade e de sua ação. Por meio dessas *emoções patrimoniais*, para utilizar a expressão de Daniel Fabre (2013), setores

da sociedade civil impõem à agenda das políticas de preservação não só as disputas simbólicas sobre os discursos e narrativas a respeito de si próprias como também as condições econômicas para sua própria sobrevivência enquanto comunidades. No entanto, embora estimulado tanto pela FNpM quanto pelas demandas dos diversos grupos da sociedade brasileira, o Iphan não incorporou sistematicamente a referência cultural como critério norteador de sua atuação como afirma Lia Motta (2000, 2017) em suas pesquisas.

OS AGENTES CULTURAIS E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Em que pese o protagonismo dado ao mercado no financiamento à cultura, a gestão de Weffort reabilitou as políticas culturais do MinC, após anos de incerteza. O governo Collor (1990–1992) havia fechado o MinC, a FNpM e o Iphan, substituindo o primeiro por uma Secretaria de Cultura e os dois últimos pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC)⁴. Embora o governo Itamar Franco (1992–1994) tenha reabilitado tanto o ministério quanto o órgão de preservação, ambos haviam sofrido consideráveis perdas de recursos humanos e orçamentários. Nesse período, o fato mais relevante para as políticas culturais foi a criação do Pronac, em que a Lei Sarney foi substituída pela Lei Rouanet, elaborada por Sérgio Paulo Rouanet, secretário de Cultura do governo Collor, mantendo os incentivos fiscais como principal política de financiamento à Cultura.

No que se refere às políticas de preservação, já com Weffort à frente do MinC, em 1997 foi realizado pelo Iphan o II Seminário de Fortaleza, que teve como um de seus resultados a formação do Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial, que se responsabilizou pela estruturação do PNPI e pela criação do instrumento jurídico do registro de bens culturais de natureza imaterial. O Departamento de Identificação e Documentação (DID) do Iphan, passou então a elaborar a metodologia do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) sob a consultoria de Antonio Augusto Arantes, antropólogo que trabalhara no CNRC e que, representando a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), levou à Assembleia Nacional Constituinte de 1987–1988 a noção de referência cultural incorporada na Constituição de 1988.

4 As denominações do Iphan desde sua fundação foram SPHAN (1937–1946), DPHAN (1946–1970), Iphan (1970–1979), SPHAN/Pró Memória (1979–1990) e Iphan (1992 até o presente), cujas iniciais indicam sua posição administrativa no governo federal, respectivamente, de serviço, diretoria, instituto, secretaria (e subsecretaria) e instituto.

Como afirma Célia Corsino, museóloga que já havia trabalhado na FNpM e, na ocasião, era diretora do DID, o INRC foi elaborado para servir de instrumento para a identificação de bens culturais em geral, podendo ou não resultar na sua indicação para registro ou tombamento. Arantes (IPHAN, 2000) também esclarece que o inventário foi uma proposta de reorientação das políticas de preservação para o reconhecimento de lugares, edificações, monumentos, objetos, coleções museológicas, bairros, saberes, formas de expressão, celebrações etc. portadores de *referências* aos valores culturais — representações, significações históricas, memórias, narrativas, identidades e também usos — atribuídos a eles por um grupo social determinado ou uma comunidade específica. Assim, Arantes é convidado por Gilberto Gil para assumir a presidência do Iphan em 2003 para estruturar a política do patrimônio imaterial, deslocando o foco das ações de preservação dos bens culturais para os próprios sujeitos da cultura.

Em minha pesquisa de doutorado, identifiquei que os valores culturais reivindicados pelas comunidades da sociedade civil ao Iphan sob a gestão de Gil no MinC foram predominantemente motivados por três fatores identitários: suas relações com o lugar que habitam, suas vivências coletivas de trabalho e seus laços de pertencimento a um grupo étnico. Mais evidentes nos bens registrados como patrimônio imaterial, além dos aspectos simbólicos, esses fatores estão intimamente ligados às condições materiais necessárias para sua perpetuação. Por essa razão, sob o ministério de Gil, recursos do Iphan, do Programa Cultura Viva, e do Pronac foram destinados a organizações e associações de protagonistas de festividades típicas e celebrações religiosas ou folclóricas, da produção e circulação de produtos artesanais, das performances de expressões musicais e artísticas e do registro e transmissão de saberes tradicionais.

A ideia de lugar, como um espaço físico e simbolicamente demarcado por seus habitantes (LEITE, 2004), transparece nos bens registrados pelo Iphan nos anos 2000, em geral associada a atividades motoras da economia local. A Feira de Caruaru (PE) e a Feira de Campina Grande (PB) inscritas no Livro de Registros dos Lugares do Iphan, cuja importância cultural se deve especificamente ao intenso comércio de um grande volume e variedade de produtos típicos da região Nordeste, são a base da subsistência de produtores, artesãos, comerciantes, boticários e artistas, entre outros. Já as festividades em que ocorrem periodicamente celebrações tradicionais e expressões artísticas típicas servem como forte atrativo turístico às cidades e regiões onde ocorrem. A celebração do Círio de Nazaré, por exemplo, atrai anualmente cerca de dois milhões de pessoas para a cidade de Belém do Pará. Também a Festa do Divino de Pirenópolis (GO), cujas celebrações se estendem por cerca de sessenta dias, não só mobiliza

a comunidade da cidade em sua realização como é uma grande atração regional. O mesmo se pode dizer do frevo e dos maracatus de Recife e Olinda no carnaval pernambucano.

Essa dimensão econômica das práticas culturais é também particularmente notável no *Livro de registro dos Saberes* do Iphan, em que o valor do trabalho é mais claramente enunciado. No caso das paneleiras de goiabeyras, das baianas do Acarajé e das rendeiras de Divina Pastora (SE), é evidente como os ofícios desempenhados conferem identidade a uma comunidade de mulheres que buscam renda e sustento para suas famílias no mercado informal. Já os pequenos produtores de queijo artesanal de Minas Gerais da Serra da Canastra, da cidade de Serro e da Serra do Salitre, viram, no registro de seu modo de fazer como patrimônio imaterial, uma forma de garantir, promover e incentivar os circuitos comerciais para seus produtos. Fica claro, portanto, que o interesse dessas comunidades é motivado pela necessidade de assegurar as condições econômicas necessárias para sua subsistência.

A afirmação de identidades étnicas, nos bens registrados como patrimônio imaterial, aparece geralmente como parte de uma mobilização maior de grupos e comunidades em defesa de direitos sociais que não raro lhes foram negados. Os exemplos mais emblemáticos são as comunidades tradicionais caiçaras, indígenas e quilombolas que acionaram o Iphan para o tombamento e registro de seus bens culturais com o objetivo de legitimar seu direito às terras que historicamente habitam. Instituído após o PNPI, O Decreto 6.040/2007 determina que terras tradicionais são aquelas cujos territórios e recursos naturais são necessários à reprodução cultural, ancestral, religiosa, social, e econômica das comunidades que as ocupam, reafirmando ainda o disposto no artigo 231 da Constituição de 1988 e no artigo 68 de suas disposições transitórias, que se referem, respectivamente, às comunidades indígenas e quilombolas. O reconhecimento de suas culturas pelo Iphan, portanto, tange mais uma vez a questão fundiária.

Comunidades caiçaras da região que abrange a fronteira dos estados de São Paulo e do Paraná vêm desde os anos 1970 lutando tanto pela preservação ambiental do ecossistema do qual depende seu modo de vida quanto pelo seu direito de permanência nesse território ocupado por suas comunidades há mais de cem anos. As ameaças de expulsão e degradação ambiental partem do interesse de sucessivos governantes em desapropriar grandes áreas da região para atender interesses de investidores, construtoras e para construir usinas e portos. Assim, o que motivou seus protagonistas a reivindicarem seu registro pelo Iphan foi justamente a legitimação de seu vínculo com a terra por meio da valorização de sua cultura, fator indispensável para o reconhecimento de seu território tradicional.

Para além de suas características estéticas — musicalidade, danças e festividades em que se expressam, — o Fandango Caiçara é expressão de uma síntese da cultura de uma rede de povoados cuja identidade provém das relações sociais e econômicas entre eles, marcadas pelo trabalho na roça, pelos mutirões, pelos vínculos familiares, pela pesca, pelo extrativismo e outras atividades que lhes dão sentido.

De maneira semelhante, mais de 22 etnias dos ramos linguísticos Tukano Oriental, Aruak e Maku, por meio Associação das Comunidades Indígenas do Médio Rio Negro (ACIMRN), com apoio da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), do Institut de Recherche pour le Développement (IRD) e do Instituto Socioambiental (ISA), submeteram ao Iphan o pedido de registro dos sistemas agrícolas e alimentares do rio Negro, no Amazonas, que também está intimamente ligado ao território que habitam e à sua relação harmoniosa com a floresta, estabelecida nas atividades de caça, pesca, coleta, agricultura e produção de artefatos, que têm grande importância nas bases alimentares de toda a região e sua respectiva produção. Mais uma vez, o reconhecimento de sua cultura vem ao encontro do disposto no artigo 231 da Constituição de 1988, determinando que “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”.

Muito próximo dos fandangueiros, comunidades de cerca de vinte quilombos do Vale do Ribeira, região sul do estado de São Paulo, se articularam, junto ao Instituto Socioambiental (ISA), para o registro dos seus sistemas agrícolas como patrimônio imaterial. Além do tombamento dos sítios detentores de reminiscências históricas dos quilombos, conforme prevê o artigo 216 da Constituição, regulamentando o artigo 68 do ADCT, de 1988, o Decreto nº 4.887/2003 determina que ao Iphan cabe opinar, na matéria que lhe compete, sobre os relatórios técnicos do Incra relativos à demarcação das terras quilombolas e conduzir, segundo instrução da Fundação Cultural Palmares, os respectivos processos de registro e tombamento. O Iphan, no entanto, até o presente, só realizou o tombamento de dois quilombos, o do Ambrósio e o dos Palmares, ambos por seu valor arqueológico, enquanto tem negligenciado dar andamento aos mais de dez processos de tombamento de quilombos ainda habitados por suas respectivas comunidades (VAZ, 2013) e também contribuir ativamente na demarcação de seus territórios junto à Fundação Palmares e ao Incra.

Nota-se que não são poucos os limites, os desafios, fragilidades e contradições da política de salvaguarda do patrimônio imaterial, como discute Simone Toji (2009). As filiações institucionais e corporativas que se entrencharam dentro do Iphan, opondo o tradicional regime de

excepcionalidade ao regime de subjetividade como política de valorização do patrimônio (PAIVA, 2019), acabaram por fazer do INRC um instrumento praticamente exclusivo do patrimônio imaterial, comprometendo imensamente seu alcance e efetividade perante a sociedade. O tombamento certamente seria um instrumento de proteção patrimonial mais adequado às necessidades das comunidades tradicionais indígenas, caiçaras e quilombolas mencionadas acima, na medida em que, ao inferir sobre a propriedade, cria direitos e obrigações específicas para uso e ocupação do perímetro protegido.

Além disso, o Decreto nº 3.551/2000 não atribui ao Estado qualquer obrigação de executar ações de salvaguarda, logo, não cria, de fato, direitos para os sujeitos dos bens registrados. Embora, na gestão de Gil no MinC, a elaboração e execução de um plano de salvaguarda para cada bem registrado tenha se tornado praxe, claro está que tais iniciativas não se constituíram em política de Estado, estando completamente suscetíveis a descontinuidade em função de alternância de governos, disponibilidade recursos orçamentários e mudanças administrativas. Prova disso é a queda acentuada no número de registros realizados pelo Iphan nos anos 2010 em comparação com a década anterior e a transformação do MinC em secretaria subordinada a outro ministério em 2019, reduzindo seus recursos e capacidade operacional comprometendo também as ações do Iphan.

Por outro lado, é inegável que o maior alcance do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial foi apontar caminhos para aumentar a representatividade e a participação social nas políticas culturais, ao ter como foco os sujeitos da cultura muito mais do que os objetos culturais. Na prática, as medidas de salvaguarda dos bens registrados praticadas pelo Iphan contribuíram para que seus beneficiários tivessem acesso às decisões e aos recursos materiais e orçamentários do Estado, a circuitos comerciais, a meios de comunicação, a mecanismos de transmissão de saberes, apoio à realização de eventos, publicações, gravações musicais e documentários, e até mesmo assistência à formação de associações e organizações para que os agentes culturais pudessem acessar os recursos públicos também por meio de editais ou leis de incentivo. Esses resultados certamente devem ser celebrados e seus potenciais aprofundados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidentemente o Iphan, o MinC e suas políticas culturais não são capazes de dar conta, por si só, das complexas questões sociais, econômicas e mesmo políticas que são negociadas na mesa do patrimônio, como evidente nos exemplos acima. Mas é justamente naquilo que foge do seu

alcance que reside talvez o seu maior mérito. Para além da representatividade dos sujeitos da cultura, a abordagem do patrimônio sob a ótica das referências culturais aponta para uma articulação necessária entre a realização do potencial econômico local e regional e a inclusão social dos seus protagonistas a partir das políticas culturais. Trabalhadores, moradores das periferias urbanas, negros, pobres, caiçaras, quilombolas, indígenas, mulheres, artistas... a preservação do patrimônio cultural parece ser a última fronteira de resistência daqueles grupos sociais e comunidades mais excluídos das políticas econômicas, da representação política e dos direitos sociais de igualdade e acesso aos serviços públicos.

Sua cultura se traduz assim como um valor com o qual negociam sua posição na sociedade brasileira, e as políticas culturais, um caminho para a garantia de seus direitos e do dever de cumpri-los de outros setores sociais. Dessa forma, as políticas de preservação do patrimônio cultural, ao revelar a dimensão cultural da sociedade brasileira como um sistema de valores, como propunha Furtado, pode contribuir com a estruturação de um modelo de desenvolvimento econômico e social mais inclusivo e democrático para o país, sob a condição de que esses valores sejam incorporados de maneira articulada e sistêmica por outros setores das políticas públicas, como a economia, o meio ambiente, o trabalho, a cidadania, o turismo, a agricultura, a ciência, as tecnologias etc. Esse é talvez o legado mais importante do MinC e o indício mais forte de que as políticas culturais são mais do que necessárias para a superação das desigualdades sociais no Brasil. São indispensáveis.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Antônio Augusto; TORRES, Lilian de Lucca. “Entrevista: Antônio Augusto Arantes”. *Ponto Urbe*, São Paulo, n. 3, 2008. Disponível em <<http://pontourbe.revues.org/1804>>. Acesso em: jan. 2021.
- BORTOLOTTI, Chiara. “Le trouble du patrimoine culturel immatériel”. In: _____ (org.). *Le patrimoine culturel immatériel: enjeux d’une nouvelle catégorie*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l’homme, 2011. pp. 21-43
- CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. *Palanque e patíbulo: o patrimônio cultural na Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988)*. São Paulo: Annablume, 2018.
- FABRE, Daniel. “Le patrimoine porté par l’émotion”. In: _____ (org.). *Émotions patrimoniales*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l’homme, 2013 pp. 13-98.
- FAUSTO, Carlos. “Antropólogo do Museu Nacional critica estudo de empresa sobre local sagrado no Alto Xingu”. *Notícias Socioambientais* [online], 25

- jan. 2019. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/noticias/nsa/detalhe?id=2317>>. Acesso em: jan. 2021.
- FURTADO, Celso. *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- HARRISON, Rodney. *Heritage: Critical Approaches*. Londres: Routledge, 2013.
- IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *INRC 2000: Manual de Aplicação*. Brasília: DID/Iphan, 2000.
- LEAL, Claudia Feierabend Baeta; SILVA, Luciano de Souza e. “A preservação do patrimônio cultural no contexto do licenciamento ambiental: possibilidades sociais e produção de (des)conhecimento sobre ambiente, cultura e patrimônio”. *Revista CPC*, São Paulo, n. 21, pp. 8-35, jan.-jul. 2016.
- LEITE, Rogério Proença. *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas / Aracaju: Editora Unicamp / Editora UFS, 2004.
- MINC – Ministério da Cultura. *Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.
- MOTTA, Lia. *Patrimônio urbano e memória social: práticas discursivas e seletivas de preservação cultural 1975 a 1990*. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- _____. *Sítios Urbanos e Referência Cultural: a situação exemplar da Maré*. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- SMITH, Laurajane. *Uses of heritage*. Abingdon: Routledge, 2006.
- SOUZA, Oswaldo Braga de. “O que o governo Dilma fez (e não fez) pelos territórios quilombolas?” *Notícias Socioambientais*, 14 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelos-territorios-quilombolas>>. Acesso em: nov. 2020.
- TOJI, Simone. “Patrimônio imaterial: marcos, referências, políticas públicas e alguns dilemas”. *Patrimônio e Memória*, Assis, v. 5, n. 2, pp. 3-18, dez. 2009.