

DIFÍCIL TRAVESSIA: A CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL NO SÉCULO XXI

Celia Maria Corsino¹

RESUMO

Este texto tem como objetivo traçar um breve histórico do processo de institucionalização da política de patrimônio imaterial no Brasil e apresentar desafios da gestão pública na consolidação do campo junto ao patrimônio cultural material. Questiona a separação ainda existente entre patrimônio material e imaterial e advoga por uma ideia ampla de patrimônio com a articulação dos saberes e fazeres de sujeitos situados sociohistoricamente. Ressalta que o patrimônio é um só e que este campo tem sido abordado por políticas internacionais, entre elas, a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da Unesco, sendo um dos desafios do Século XXI. Conclui afirmando que o campo do patrimônio cultural de natureza imaterial já se consolidou no Brasil, mas é ainda frágil e seus alicerces podem ser abalados com mudanças bruscas de orientação política, especialmente neste momento de extinção do Ministério da Cultura. Finaliza chamando a atenção pelas perdas de mestres e esfacelamento de grupos culturais neste momento da pandemia de Covid-19.

Palavras-chave: Política de Patrimônio Imaterial. Legislação. Salva-guarda. Patrimônio Cultural.

ABSTRACT

This paper aims to trace a brief history of the process of institutionalization of intangible heritage policy in Brazil and presents challenges of public management in the consolidation of the field before the material cultural heritage. It questions the still existing separation between material and immaterial cultural heritage and advocates for a broad idea of cultural heritage with the articulation of the knowledge and actions of subjects situated sociohistorically. It emphasizes that the cultural

1 Museóloga, especialista em Administração de Projetos Culturais pela Fundação Getúlio Vargas, diretora de identificação e documentação do Iphan (1996–2002), membro do GTPI – Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial (1998–2000), diretora do patrimônio imaterial do Iphan (2011–2015), superintendente do Iphan em Minas Gerais (2015–2019), superintendente de bibliotecas, museus, arquivo e equipamentos culturais da Secult – MG (2019–2020) e atualmente coordenadora museológica do Museu de Ciências da Terra CPRM/SGB. E-mail: celia.corsino@cprm.gov.br.

heritage is one and that this field has been approached by international policies, among them, that of UNESCO's Sustainable Development Goals (SDGs), being one of the challenges of the 21st Century. Concludes by stating that the field of intangible cultural heritage has already consolidated itself in Brazil, but it is still fragile and its foundations can be shaken by sudden changes in political orientation, especially at this moment of extinction of the Ministry of Culture. It concludes by calling attention to the loss of masters and the breakdown of cultural groups at this time of the COVID-19 pandemic.

Keywords: Public Policy of Intangible Heritage. Legislation. Safeguarding. Cultural Heritage.

I

A importância e oportunidade do Workshop “Patrimônio Cultural Imaterial e Desenvolvimento Sustentável: Conceitos, Usos e Desafios” é grande, principalmente porque traz para discussão temas de interesse do campo da cultura como autodeterminação, participação e direitos, participação social, meio ambiente e território, mercado e política, além de um panorama da política pública deste segmento. A mesa referente às Políticas Públicas no Brasil que tive a honra de compartilhar com Rívia Bandeira, da Coordenação-Geral de Promoção e Sustentabilidade do Departamento de Patrimônio Imaterial/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e Elizabete Mitiko, da Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, deixou bem clara em suas apresentações e debates a importância do trabalho participativo dos grupos e o compromisso dos diversos níveis de governo para que a política possa se estabelecer.

Discussões e debates geralmente são o combustível de propulsão das ações e da reflexão sobre o patrimônio cultural imaterial que cresceu e se consolidou sempre com uma ampla participação de todos os segmentos interessados e dentro de uma proposta de implementação de política participativa.

Este workshop que, além da participação brasileira teve, por videoconferência e pessoalmente, a participação de especialistas estrangeiros, demonstrou como o assunto é pauta e preocupação em diversos países, como França, China, México e Grécia².

II

O ano de 2020 marca a maturidade da Política de Patrimônio Imaterial brasileira, instituída pelo Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Não nos cabe aqui fazer um preâmbulo maior sobre os antecedentes deste Decreto que, sem dúvida, é um divisor de águas fundamental, depois da Constituição de 1988 — conhecida como a Constituição Cidadã, e que estabelece a importância do patrimônio cultural de natureza imaterial quando, em seu artigo 216, nomeia e define o escopo conceitual do patrimônio cultural e especifica a natureza do patrimônio imaterial.

É certo que os agentes e objetos desse patrimônio cultural imaterial, desde a década de 1950, mais precisamente em 1958, tinha um porto seguro e muito apoio na Campanha Nacional de Defesa do Folclore Brasileiro, órgão do Ministério da Educação e Cultura que, na década de 1970, era ligado ao Departamento de Assuntos Culturais, posteriormente transferido para a Funarte, como Instituto Nacional do Folclore e, em 2003, passou a integrar a estrutura do Iphan como Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular – CNFCP.

O CNFCP desenvolve e executa programas e projetos de estudo, pesquisa, documentação, difusão e fomento de expressões dos saberes e fazeres do povo brasileiro. Suas atividades produziram um acervo museológico de aproximadamente 17 mil objetos, 130 mil documentos bibliográficos e cerca de 70 mil documentos audiovisuais. Com sede no Rio de Janeiro, o CNFCP mantém a Biblioteca Amadeu Amaral e o Museu de Folclore Edson Carneiro e um expressivo centro de documentação que pode ter seus acervos acessados virtualmente.

Após a publicação do Decreto nº 3.551/00, sendo o Iphan o órgão da estrutura pública executor da política de patrimônio cultural, podemos entender que a transferência do CNFCP para a autarquia inaugura o rearranjo institucional necessário.

Em 2004, a nova estrutura do Iphan passa a abrigar duas áreas importantes e que estavam invisibilizadas na instituição — o Departamento

2 Este texto foi originalmente apresentado workshop “Patrimônio Cultural Imaterial e Desenvolvimento Sustentável: Conceitos, Usos e Desafios”, realizado em 9 e 10 de março de 2020 no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc-SP.

de Museus, semente do futuro Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e o Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI), que teve como primeiro diretor o antropólogo Antônio Augusto Arantes. Vale destacar que Antônio Arantes, que em 1999, havia sido contratado pelo Departamento de Identificação e Documentação do Iphan para consolidar um inventário de território que abrangesse as duas naturezas do patrimônio cultural. Aí surgia o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC), que por muito tempo foi utilizado como inventário de patrimônio cultural imaterial. Este inventário foi primeiramente aplicado na área tombada do Museu Aberto do Descobrimento, em quatro municípios do sul da Bahia, e seus resultados apresentados quando das festividades dos 500 anos do Brasil.

Assim, em 2004, se estabelece de forma definitiva a divisão entre as duas naturezas de patrimônio cultural, o que põe a nu a diferença de tratamento institucional entre as esferas de patrimônio — o que era de conhecimento, mas que estava de certa forma encoberto pelo véu das atividades processuais com o trato do patrimônio cultural, a saber: identificação, documentação, preservação, proteção e promoção. Um fato importante foi a nomeação de Antônio Arantes, diretor do DPI, como presidente do Iphan, o que de certa forma fortaleceu o novo Departamento e a própria política recém-estabelecida.

Com orçamento bastante reduzido, a adesão do Iphan ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sinalizou uma melhoria para a área patrimonial e a certeza de que ações de preservação e salvaguarda do patrimônio cultural, encaradas agora como vetores do desenvolvimento econômico e social, teriam a força e o destaque merecidos. No entanto, no meio do caminho, o PAC para a área patrimonial foi minguando e se consolidou como um programa dentro da área de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura nacional e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos em 44 cidades brasileiras. Todas as ações ligadas às manifestações e celebrações culturais foram desconsideradas e descartadas e não conseguiram os recursos orçamentários suficientes para seu pleno desempenho. Em sua configuração final, o PAC – Cidades Históricas promoveu e promove o desenvolvimento de muitas ações de restauração de imóveis exemplares do patrimônio nacional e acirra o distanciamento orçamentário financeiro para o desenvolvimento de uma política de preservação e salvaguarda do patrimônio cultural como um todo, pois desconsidera a vertente do patrimônio imaterial.

Apesar desta constatação, o Departamento do Patrimônio Imaterial conseguiu diversas vitórias em termos de orçamento, performance, equipes técnicas e consolidação nas unidades de ponta — superintendências — no trabalho com esta tipologia de patrimônio.

Neste caso, um Prodoc — como se denominam os projetos apoiados pela Unesco com aval da Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty (ABC) — foi firmado com a Unesco, no valor de 11 milhões de reais, que ajudou no estabelecimento da política setorial, pois oportunizou a descentralização e a execução de ações essenciais para sua consolidação de 2010 até 2015.

Outro fator importantíssimo foi o estabelecimento de uma política de apoio por meio de editais — chamamentos públicos e premiações — que garantem a transparência e democratizam o acesso dos diversos segmentos a esta política pública. Como podemos observar em excelente publicação-síntese sobre os Editais do PNPI (IPHAN, 2016). A própria política de fomento aponta como diretrizes e ações:

- Promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida de produtores e detentores do patrimônio cultural imaterial;
- Ampliar a participação dos grupos que produzem, transmitem e atualizam manifestações culturais de natureza imaterial nos projetos de preservação e valorização desse patrimônio;
- Promover a salvaguarda de bens culturais imateriais por meio do apoio às condições materiais que propiciam sua existência, bem como pela ampliação do acesso aos benefícios gerados por essa preservação;
- Implementar mecanismos para a efetiva proteção de bens culturais imateriais em situação de risco;
- Respeitar e proteger direitos difusos ou coletivos relativos à preservação e ao uso do patrimônio cultural imaterial.

Todas estas diretrizes convergem e conversam com as metas do desenvolvimento sustentável, o que nos remete ao tema deste dossiê.

Um fator importante é identificar que, à semelhança do que aconteceu na década de 1970, com o estabelecimento dos institutos, coordenações ou áreas específicas para o patrimônio histórico e artístico nas Secretarias de Cultura estaduais, com a nova política, as estruturas estaduais também se modificaram para abrigar as duas naturezas de patrimônio. No caso de Minas Gerais, por exemplo, o Iepha, a exemplo do Iphan estabelece uma gerência de patrimônio imaterial. Mas já avança no sentido de estabelecer diretorias baseadas em processos: Diretoria de Conservação e Restauração, Diretoria de Proteção e Memória (onde encontramos a

gerência de patrimônio imaterial), Diretoria de Promoção. Na estrutura baseada em processos, a tendência é tratar o patrimônio cultural como coisa única, o que é salutar. No entanto, as fortes demandas do patrimônio material, principalmente referentes a recursos para restauração, podem estabelecer que a vertente imaterial seja prejudicada em suas ações, principalmente se levarmos em conta que o processo de trabalho é bastante diferente e mais complexo, pois é participativo, o que determina um tempo mais longo para negociação e fechamento de pautas. Aqui o poder discricionário do Estado é amenizado e compartilhado com os grupos detentores — como passam a ser designados aqueles que participam das celebrações, que detêm os conhecimentos tradicionais etc. — do bem cultural.

Costumamos dizer, coloquialmente, que as metodologias de identificação e salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, sempre pautadas pela ampla consulta aos diversos grupos e participação ativa dos detentores, *contaminaram* as práticas consolidadas com o patrimônio material e de alguma forma amenizaram a mão pesada do Estado em seu poder discricionário. Mas não acreditamos que ainda seja suficiente.

Hoje podemos dizer que enfrentamos muitos desafios da institucionalização e da implementação desta nova política, mas que já se consolidou o campo do patrimônio cultural de natureza imaterial. Entretanto, entendemos que este campo é ainda frágil e seus alicerces podem ser abalados com mudanças bruscas de orientação. Grandes discrepâncias ainda persistem, principalmente nos órgãos gestores da política, e de certa forma nos faz indagar se há maturidade no campo da política pública de preservação e salvaguarda do patrimônio cultural para um trabalho mais integrado e harmônico, focalizado nos processos, na participação social, no respeito aos direitos humanos.

O patrimônio cultural é um só! Mas a triste constatação é que ainda valorizamos mais os prédios que as pessoas e as expressões dos seus saberes e fazeres.

Temos advogado que talvez já pudéssemos trabalhar o fenômeno patrimônio cultural como uma coisa só, trazendo para a estrutura do Estado uma compreensão mais holística do campo, como em Minas Gerais estamos ensaiando. Mas os resultados ainda são tímidos.

Talvez retomando os processos de identificação, documentação, valoração, preservação, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural poderemos chegar a bons resultados. Os dois campos não são antagônicos, apesar de terem conceitos bastantes distintos, como o de permanência (patrimônio material) e mudança (patrimônio imaterial).

Até isso deve ser relativizado, pois muitas vezes, se olhado mais de perto, constataremos que não temos tido muita permanência no patrimônio material: as mudanças de uso que propiciaram alguma sustentabilidade aos edifícios, na maioria das vezes direcionadas para os fatores exógenos ao patrimônio e ligados aos de sustentabilidade econômica e fruição turística, trazem grandes descaracterizações ou o estabelecimento de um falso histórico, como muitas vezes vemos nas cidades patrimônio.

A mudança admitida na salvaguarda do patrimônio imaterial faz parte da natureza do bem cultural, que é sempre dinâmico e muitas vezes é o maior fator de sua preservação — ou seja adaptar para continuar e permanecer.

E me pergunto se este não tem sido o conceito primeiro das atividades de conservação do patrimônio material!

Nesse contexto, a extinção do Ministério da Cultura e sua submissão a outro ministério, seja da Cidadania ou do Turismo, são sinalizações claras da orientação que o governo federal pretende dar ao campo da cultura, onde está abrigada a política de preservação do patrimônio cultural: cultura / patrimônio a serviço de outras políticas de Estado, enfraquecidos em sua essência. Deixar o patrimônio a serviço do turismo é diminuir em muito seu escopo.

Dois grandes questionamentos ainda me faço:

Quando a comunidade é a grande guardiã de seu patrimônio, qual o papel dos órgãos públicos?

Num país continental como o Brasil, tão diverso e desigual, como a política de preservação e salvaguarda do patrimônio cultural responde aos objetivos do desenvolvimento sustentável? Como temos enfrentado ou convergido nossas ações para atender às metas e desafios dos objetivos do desenvolvimento sustentável?

As respostas a esses questionamentos não são fáceis. No primeiro caso, todo o cuidado deve ser tomado para que o dirigismo, sempre muito presente nas políticas públicas, seja neutralizado, diminuído ou, o que seria o ideal, inexistente. Precisamos ter sempre em mente que geralmente o que se constitui como patrimônio é referência para algum grupo, e não para pesquisadores ou servidores públicos. Estes têm a função de mediar e compatibilizar a ação do Estado com as necessidades dos grupos e comunidades. São facilitadores. A questão não é simples, e sempre há uma tendência ao dirigismo ou ao clientelismo no atendimento aos grupos.

Em 2015, os países tiveram a oportunidade de adotar a nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável e chegar a um acordo global sobre a mudança climática. As ações tomadas em 2015 resultaram nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Três deles apresentam metas relacionadas diretamente à questão do patrimônio cultural, são eles:

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a *repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados*, como acordado internacionalmente.

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e *valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável*.

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.4 *Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo*

Como podemos perceber, ainda temos muito que fazer para assegurar o atingimento destas metas. Assim, colocar em discussão entre gestores de políticas públicas, pesquisadores, especialistas e profissionais e trocar experiências sobre como a associação entre o Patrimônio Cultural Imaterial e o desenvolvimento sustentável ativa conhecimentos e práticas em temas inter-relacionados (IPHAN, 2020). Na verdade, temos mais indagações

do que respostas sobre como fazer frente a esses desafios, mas o que mais importa é que, passados vinte anos, temos uma legião de profissionais, gestores e detentores de saber que se mobilizam e mudam o campo do patrimônio imaterial, trazendo para as áreas de gestão e da academia uma discussão mais fundamentada e crítica, permitindo que também no campo teórico os estudos sobre o patrimônio cultural imaterial avancem.

III

São muitos os desafios para a preservação e difusão do patrimônio frente os ODS e as demandas do século XXI. O ritmo das mudanças ainda é lento e dado a marés, ora está cheia ora esvazia. Mas podemos afirmar que muitos obstáculos já foram ultrapassados, como a desqualificação do Decreto nº 3.551/2000, que por ser decreto, não teria força de lei para garantir direitos, por exemplo. Neste caso, o Decreto Legislativo nº 22, de 1º de fevereiro de 2006, que tem força de lei, e o decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006, que promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, encerra a questão, pois determina que a convenção será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

A travessia mais difícil, no entanto, está no rompimento das caixas in-comunicáveis do patrimônio material e do patrimônio imaterial, de forma harmônica e respeitosa, entendendo que o patrimônio cultural, sua preservação e salvaguarda, está acima das disputas de territórios técnicos, políticos, espaços de decisão e orçamentos.

Os tempos não ajudam, mas somos otimistas de que conseguiremos ver equipes integradas, altamente qualificadas e entendendo o patrimônio cultural por meio de processos de identificação, documentação, valoração, preservação, salvaguarda e difusão, num determinado território, numa abordagem ampla, sócio historicamente contextualizada, respeitando acima de tudo a participação dos grupos para quem aquele patrimônio se constitui em uma referência cultural.

Muito temos que fazer ainda para articular as políticas públicas que tangenciam o patrimônio cultural imaterial, mas que nem sempre estão afetas à área cultural ou à esfera federal. A gestão compartilhada da salvaguarda de alguns dos 48 Bens Culturais Registrados, até 2020, é uma realidade, e podemos dizer que se cumpre o preceito constitucional “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, §1º). Cabe ressaltar que todas estas colocações têm se tornado secundárias com a extinção do Ministério da Cultura e a anexação de todo esse campo do patrimônio ao Ministério do Turismo. A cultura perde o protagonismo não merecendo nem mesmo ter o nome “cultura” na denominação de um ministério.

Não poderia deixar de mencionar neste artigo, que foi atualizado no final de 2020, os impactos que a área do patrimônio cultural imaterial tem sofrido com a pandemia que se estabeleceu desde março do referido ano. Ancorado nas pessoas e grupos sociais, muitas vezes pertencentes às camadas mais vulneráveis, vimos o desaparecimento de muitos mestres levados pela Covid-19, o esfacelamento de grupos que, não tendo como desenvolver sua arte e suas celebrações, acabam se desfazendo. O medo da contaminação e o isolamento social foram cruéis para este setor. Conforme levantamento da Unesco, a Covid-19 suspendeu muitas práticas de patrimônio cultural imaterial, incluindo rituais e cerimônias, impactando as comunidades em todos os lugares (UNESCO, 2020). Mesmo com a promulgação da Lei Aldir Blanc, que apoia, emergencialmente, artistas e grupos culturais, os recursos têm demorado a chegar e, na maioria dos estados brasileiros, o processo todo foi muito burocratizado, impedindo o acesso de grupos culturais menos estruturados. Sabemos que a pandemia Covid-19 vai passar, mas é certo também que trará um novo tipo de relacionamento das pessoas com sua comunidade e com seu patrimônio cultural.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- _____. *Decreto 3.551, de 4 de agosto de 2000*. Institui o registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *O registro do patrimônio imaterial*. Dossiê das atividades da Comissão e do Grupo de trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília: Iphan/MinC, 2000.
- _____. *Programa Nacional do Patrimônio Imaterial: compêndio dos editais: 2005 a 2010*. Brasília: Iphan, 2016. 2 v.

_____. *Saberes, fazeres, gingas e celebrações: ações para a salvaguarda de bens registrados como Patrimônio Cultural do Brasil 2002–2018*. Brasília: Iphan, 2018.

_____. “Patrimônio Cultural Imaterial e Desenvolvimento Sustentável é tema de workshop em São Paulo”. Portal Iphan, 9 mar. 2020. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/sp/noticias/detalhes/5588/patrimonio-cultural-imaterial-e-desenvolvimento-sustentavel-e-tema-de-workshop-em-sao-paulo>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

UNESCO. *Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial*. Paris, 17 out. 2003.

_____. “A Unesco apoia a cultura e o patrimônio durante a crise da COVID-19”. Unesco, Press Release, 9 abr. 2020. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/news/unesco-apoia-cultura-e-o-patrimonio-durante-crise-da-covid-19#>>. Acesso em: 1 de fev. 2021.