

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA NACIONAL DE PATRIMÔNIO IMATERIAL

Corina Maria Rodrigues Moreira¹

Resumo: No Brasil, os questionamentos frente à necessidade – e possibilidade – da participação nas políticas de patrimônio acentuaram-se especialmente a partir do início dos anos 1970, no contexto da ampliação dos clamores pela redemocratização do país. Essas preocupações se concretizaram, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, através da criação de órgãos de proteção patrimonial em vários estados brasileiros e no desenvolvimento de projetos e programas que promoveram a ampliação do escopo das ações de proteção patrimonial. Esse processo desembocou na inclusão de uma perspectiva ampliada de patrimônio na Constituição Federal de 1988, na qual a adjetivação “histórico e artístico” transforma-se em “cultural”, e quando outras dimensões passam a ser consideradas aptas ao reconhecimento como patrimônio cultural brasileiro, para além do chamado “patrimônio de pedra e cal”. Mas é especialmente a partir da criação de um novo instrumento legal de proteção, voltado às expressões culturais de caráter processual e dinâmico consolidadas em torno do conceito de patrimônio imaterial – o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, instituído pelo Decreto nº 3551/2000 –, que a participação passa a figurar, de forma contundente, entre as diretrizes da política de proteção patrimonial no país. Esta apresentação objetiva apresentar um breve panorama – em linhas gerais, porque inserido em pesquisa de doutoramento ainda em andamento – da incorporação da perspectiva da participação social nas normativas referentes à proteção ao patrimônio imaterial.

Palavras-chave: participação, patrimônio, imaterial.

Os questionamentos frente à necessidade – e possibilidade – da participação da sociedade no âmbito das políticas de patrimônio acentuaram-se no Brasil especialmente a partir do início dos anos 1970, no contexto da ampliação dos clamores pela redemocratização do país, sob governo do regime militar de exceção desde 1964. Esses questionamentos, ainda que vinculados à demanda democrática de forma mais geral – dentre as quais destaca-se, inclusive, o pleito pela ampliação dos espaços de participação social –, abrigavam conteúdos que diziam respeito especificamente ao próprio campo do patrimônio cultural e à atuação do órgão federal responsável pela sua proteção desde 1937, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/Iphan. Disseminaram-se as críticas às políticas nacionais de proteção ao então chamado “patrimônio histórico e artístico nacional” estabelecidas desde finais dos anos 1930, que

¹ Doutoranda em Ciências Sociais, Puc Minas. Bolsista Fapemig. Cientista Social do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/Iphan – Superintendência de Minas Gerais. corina.moreira@gmail.com.

passam a ser questionadas, naquele momento, como políticas de caráter fortemente elitista e centralizador, pouco representativas da diversidade social e cultural característica da sociedade brasileira. Contestava-se, portanto, o valor de nacionalidade de um patrimônio que produzia um “mapa do Brasil passado” que “revela o desejo por um país [...] extremamente católico, guardado por canhões, patriarcal, latifundiário, ordenado por intendências e casas de câmara e cadeia e habitado por personagens ilustres, que caminham entre pontes e chafarizes” (RUBINO, 1996, p. 98) e que, de acordo com a mesma autora, se reduz à representatividade de uns poucos estados da federação – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia abrigavam 64,1% dos 689 bens tombados no país durante as três primeiras décadas da política inaugurada pelo Decreto-Lei nº 25.

Dá-se início neste momento a um processo de visibilização da dimensão política da questão patrimonial – visibilização, porque até então as práticas de classificação de referentes culturais como representativos de memória e nacionalidade, levada a cabo por burocratas e intelectuais, eram qualificadas como estritamente técnicas, como se o estabelecimento e valorização de expressões culturais como bens patrimoniais não fossem perpassados por relações de poder. Esse questionamento da pretensa imparcialidade das práticas preservacionistas possibilitou a desnaturalização do conceito de patrimônio e a percepção de que as ações de nomeação (BOURDIEU, 1996) e proteção patrimonial se assentam, sempre, sobre julgamentos, opções e escolhas (CHAGAS, 2002; GONÇALVES, 1996), “iluminando” determinadas memórias, práticas e lugares e “ensombrecendo” outros (CARMAN, 2006), o que contribuiu sobremaneira para colocar no centro deste debate a questão da participação da população nas políticas de proteção patrimonial.

Essas preocupações se concretizaram, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, através da incorporação de uma perspectiva antropológica de cultura ao conceito de patrimônio e do início de um processo de descentralização da política patrimonial, com a criação de órgãos de proteção em vários estados brasileiros e o desenvolvimento de projetos e programas que promoveram a ampliação do escopo das ações de proteção patrimonial. Esse processo desembocou na inclusão de uma perspectiva ampliada de patrimônio na Constituição Federal de 1988, na qual a adjetivação “histórico e artístico” transforma-se em “cultural”, e quando outras dimensões passam a ser consideradas aptas ao reconhecimento como patrimônio cultural brasileiro, as quais vão além do

chamado “patrimônio de pedra e cal” e são afeitas “aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988). Mas é especialmente a partir da criação do novo instrumento legal de proteção, voltado às expressões culturais de caráter processual e dinâmico consolidadas em torno do conceito de patrimônio imaterial – o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, instituído pelo Decreto nº 3551/2000 –, que a participação social passa a figurar entre as diretrizes da política de proteção patrimonial no país, incluída no Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, que prevê a ampliação da “participação dos grupos que produzem, transmitem e atualizam manifestações culturais de natureza imaterial nos projetos de preservação e valorização desse patrimônio” (BRASIL, 2000).

Já apontada, ainda que de forma bastante geral, na Constituição Federal de 1988, na qual se afirma que “O Poder Público, *com a colaboração da comunidade*, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro...” (BRASIL, 1988, grifos meus), a perspectiva de participação social no âmbito do patrimônio imaterial começa a ganhar contornos mais nítidos, mas ainda generalistas, no Decreto 3551/2000, que em seu artigo 2º, item IV, indica “sociedades ou associações civis” como “partes legítimas para provocar a instauração do processo de registro”. Mas, para além de seu texto, esse Decreto instituiu o já referido Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, que em sua primeira elaboração, do mesmo ano, expõe de forma clara a questão quando indica, entre suas diretrizes, “*ampliar a participação dos grupos que produzem, transmitem e atualizam manifestações culturais de natureza imaterial nos projetos de preservação e valorização desse patrimônio.*” (BRASIL, 2000, grifos meus), como dito anteriormente. Outros documentos oficiais importantes, que também trazem referências à questão da participação social no âmbito do patrimônio cultural imaterial, são o Manual do Inventário Nacional de Referências Culturais/INRC, de 2000; a Resolução Iphan nº 001, de 03 de agosto de 2006, que determina “os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial”; a Portaria Iphan nº 299, de 17 de julho de 2015, que “Dispõe sobre os procedimentos para a execução de ações e planos de salvaguarda para Bens Registrados como Patrimônio Cultural do Brasil no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”, instituindo o *Termo de Referência para a Salvaguarda de Bens Registrados*; e, finalmente, a Portaria nº 200, de 18 de maio de 2016, que “Dispõe sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial –

PNPI” e estabelece os três princípios que fundamentam esta política: a participação social, a descentralização e a articulação institucional e intersetorial (Art. 4º), sendo a participação social considerada condição *sine qua non* do Programa.

Para além das normativas nacionais, vale destacar que a própria definição de patrimônio imaterial presente na *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*² já aponta a dimensão da participação como um de seus eixos fundamentais, na medida em que remete às *comunidades, grupos e indivíduos* o reconhecimento das expressões culturais que conformam o seu patrimônio. E é este preceito de autorreconhecimento que, ao meu ver, configura um dos eixos fundantes da constelação conceitual que orienta essa política, consubstanciada em uma *perspectiva etnográfica*, ou seja, na adoção de uma postura “de perto e de dentro” (MAGNANI, 2002), preocupada com a apreensão dos “sentidos e significados atribuídos pelos grupos sociais” a suas expressões e práticas culturais (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2000, p. 7). Assim, essa perspectiva, ao tornar imprescindível a presença dos produtores das expressões e práticas culturais em seu processo de patrimonialização, traz de forma peremptória a questão da participação social para o cerne de sua execução e provoca um deslocamento do eixo de reconhecimento e proteção das expressões culturais, que passa a ter como foco seus produtores e o olhar que lançam sobre suas práticas e não mais unicamente o olhar do técnico, burocrata ou especialista, até então imbuído do poder de dizer o que deveria ou não ser considerado como patrimônio cultural do país.

No entanto, o descentramento do poder de reconhecimento e proteção do patrimônio das mãos dos sujeitos estatais não os exclui deste processo, mas, antes, coloca novos desafios e questões pertinentes aos diálogos que se estabelecem entre

² “Entende-se por ‘patrimônio cultural imaterial’ as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2003)

conhecimentos, critérios e posições sociais e políticas diversos, trazidos pelos atores sociais e estatais partícipes dessa política. Isto nos remete ao que Boaventura Sousa Santos chama de transição da “tecnoburocracia à tecnodemocracia”, marcada pela emergência de uma cultura democrática onde antes prevalecia uma cultura tecnoburocrática e pela possibilidade de transformação da cultura profissional das equipes técnicas do poder Executivo, que são submetidas “a um processo de aprendizado profundo em relação à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns” (SANTOS, 2002, p. 539).

Considerando que a incorporação da diretriz da participação no âmbito da política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial pode ser percebida como um dos indicadores do caráter dinâmico e processual do campo do patrimônio (ABREU, CHAGAS, 2003; CAVALCANTI, FONSECA, 2008; CHOAY, 2006; FONSECA, 1996; 2005; 2006; GONÇALVES, 1996; REIS, FIGUEIREDO, 2015; RUBINO, 1996), postulo que, assim como os conceitos, premissas e trajetórias a ele afeitos estão em permanente construção, inscritos no transcurso da história e de suas mudanças e permanências, os próprios patrimônios culturais, ou seja, os objetos e processos que são alçados à categoria de representantes e constituintes de determinadas memórias e identidades também não estão dados, conformando-se em contextos específicos e deles dizendo-nos. Podemos assim compreender os patrimônios como narrativas social e historicamente produzidas, constructos fabricados no âmbito de pensamentos e práticas públicas³ afeitos à valoração, escolha, guarda, proteção de referentes materiais e processuais que, em um dado momento, são imbuídos de significados relativos à memória e aos sentimentos de pertencimento a determinado lugar – no caso, ao Brasil – e ao desejo de sua permanência para o futuro. Refletir, portanto, sobre quem participa dessa fabricação, e sobre como participa, diz não apenas da possibilidade de compreender mecanismos, instrumentos e atores que estão presentes nesse processo, mas também de perceber como esses mecanismos, instrumentos e atores contribuem – ou não – para a produção de uma narrativa patrimonial mais dialógica e polifônica, capaz de representar melhor a diversidade de vozes que conformam, em sua dinâmica

³ Estou me referindo, aqui, ao processo de produção de políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural e, portanto, dizendo de uma narrativa patrimonial específica, produzida através de mecanismos públicos de identificação, reconhecimento e acautelamento, previstos na estrutura legal-burocrática do Estado brasileiro.

de acordos, conflitos, encontros e distanciamentos, a construção da democracia brasileira.

Assim, para além dos textos legais, se estamos pensando as políticas públicas como “o Estado em ação” – “na feliz formulação de Jobert e Muller (1987)” (MARQUES, 2013, p. 24) – e se percebemos o patrimônio como um processo em permanente fabricação (FONSECA, 2005), não nos basta qualificar a questão da participação social na política de patrimônio imaterial em seu âmbito normativo. Faz-se necessário, também, adentrar o espaço de sua execução, identificando seus principais atores, os conflitos e acordos que estabelecem, descrevendo estruturas, mecanismos de funcionamento e procedimentos, mapeando, enfim, os caminhos através dos quais esse *discurso participativo* de caráter normativo se concretiza em *processos participativos* no cotidiano da implementação dessa política.

Em linhas gerais, a participação social na política de salvaguarda do patrimônio imaterial se estrutura em três momentos distintos, associados aos três momentos mais gerais que organizam a própria política: o pedido do Registro, o inventário e as ações (ou plano) de salvaguarda. O marco inicial dos ritos para o reconhecimento de uma prática cultural como Patrimônio Cultural do Brasil e sua inscrição em um dos Livros de Registro é o pedido de Registro, que pode ser feito pelo Ministro da Cultura, por instituições vinculadas ao Ministério, por Secretarias de Estado, dos Municípios ou do Distrito Federal ou por sociedades ou associações civis (BRASIL, 2000), lembrando que o pedido deve contar com a anuência dos produtores da prática cultural objeto de reconhecimento. Caso o pedido seja aceito, instaura-se o processo de Registro, havendo que se providenciar a sua instrução – momento em que ocorre a produção de conhecimento sobre o objeto de reconhecimento e seu recorte patrimonial –, realizada em geral através de inventários de conhecimento, levados a termo por equipes de pesquisa que devem, conforme orientação expressa no Manual do INRC, incluir entre seus membros detentores/as⁴ relacionados à expressão cultural em pauta. Estando o processo instruído, ele é encaminhado ao Conselho Consultivo do Iphan, que decidirá pelo reconhecimento ou não daquela expressão cultural como Patrimônio Cultural do Brasil.

⁴ Os grupos e indivíduos que produzem, transmitem e atualizam as práticas culturais afeitas ao patrimônio imaterial são, no âmbito da execução desta política pública, genericamente nominados como “detentores”.

Com o reconhecimento e a inscrição em um dos Livros de Registro, passa-se à etapa da consolidação e execução das ações ou de um plano de salvaguarda, momento no qual, em princípio, os/as detentores/as se firmam como protagonistas da política, na medida em que sem eles não há salvaguarda. A principal instância de participação que se instaura, a partir desse momento, é o Comitê Gestor da Salvaguarda – do qual participam, além de representantes dos/as detentores/as, representantes de outras instituições que se relacionam com a temática da salvaguarda e se colocam como suas parceiras (órgãos públicos federais, estaduais e municipais; associações civis; universidades; etc.) –, mas a participação pode se dar, também, através da realização de seminários, encontros e reuniões, além do atendimento a demandas específicas que porventura surjam no processo.

Essas são, em linhas gerais, as instâncias de participação mais comuns existentes na política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial; no entanto, o que se vê, no cotidiano da execução dessa política, é que esses espaços/momentos de participação, já diversos por si só, se concretizam também de forma muito diversa, mais ou menos formal, mais ou menos estruturada, em razão de fatores também variados, configurando *processos participativos* diferenciados. E é esta diversidade de processos que se constitui como objeto da investigação empírica, em andamento, que norteia minha tese, na qual me foco sobre como a participação de detentores/as é documentada nos Processos de Registro,⁵ no sentido de que possa ser construída uma visão ampla desta etapa da política, ao meu ver decisiva para a elaboração e implementação das ações e Planos de Salvaguarda – razão de ser da política de proteção ao patrimônio imaterial brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, Regina; CHAGAS, Mario (Org.). **Memória e patrimônio**: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

⁵ Os Processos de Registro têm caráter administrativo e podem ser definidos como o conjunto da documentação produzida e juntada no decorrer das ações que norteiam o reconhecimento de determinada prática sociocultural como Patrimônio Cultural do Brasil, no contexto da política nacional de salvaguarda do patrimônio imaterial. Eles dizem respeito ao pedido, instrução e inscrição da prática cultural em um dos Livros de Registro.

BOURDIEU, Pierre. **Economia das trocas linguísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 1996.

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

BRASIL. **Decreto n. 3.551**, de 04 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm. Acesso em: 20 nov. 2012.

CARMAN, María. **Las trampas de la cultura**. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel. Buenos Aires: Paidós, 2006.

CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro; FONSECA, Maria Cecília Londres. **Patrimônio imaterial no Brasil**: legislação e políticas estaduais. Brasília: Representação da Unesco no Brasil, 2008.

CHAGAS, Mário. Cultura, patrimônio e memória. **Educação, Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 31, p. 15-29, jan./jun. 2002.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade; Unesp, 2006.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Da modernização à participação: a política federal de preservação nos anos 70 e 80. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 24, p. 153-163, 1996.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MinC-IPHAN, 2005.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. In: PATRIMÔNIO Imaterial: o Registro do Patrimônio Imaterial. Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. 4. ed. Brasília: Ministério da Cultura, Iphan, 2006. p. 83-97.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. **A retórica da perda**: os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/IPHAN, 1996.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Manual de aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais. Brasília: IPHAN, 2000.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n49/a02v1749.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2006.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**: assinada na Conferência Geral das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, Paris, França, em 17 de outubro de 2003. Disponível em: http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul_doc.php?idd=16. Acesso em: 01 set. 2005.

REIS, Alcenir Soares; FIGUEIREDO, Betânia Gonçalves. **Patrimônio imaterial em perspectiva**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

RUBINO, Silvana. O mapa do Brasil passado. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 24, p. 97-105, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.