

Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas (vol. V) – Impactos da Pandemia



Francisco Humberto Cunha Filho
Mateus Rodrigues Lins
Marcus Pinto Aguiar
Organizadores



**Direitos Culturais:
Múltiplas Perspectivas (vol. V)
– Impactos da Pandemia**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Reitor

Hidelbrando dos Santos Soares

Vice-Reitor

Dárcio Ítalo Alves Teixeira

Editora da UECE

Cleudene de Oliveira Aragão

Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes	Lucili Grangeiro Cortez
Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes	Luiz Cruz Lima
Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso	Manfredo Ramos
Francisco Horácio da Silva Frota	Marcelo Gurgel Carlos da Silva
Francisco Josênio Camelo Parente	Marcony Silva Cunha
Gisafran Nazareno Mota Jucá	Maria do Socorro Ferreira Osterne
José Ferreira Nunes	Maria Salete Bessa Jorge
Liduina Farias Almeida da Costa	Silvia Maria Nóbrega-Therrien

Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro UFPE	Maria do Socorro Silva Aragão UFC
Eliane P. Zamith Brito FGV	Maria Lírída Callou de Araújo e Mendonça UNIFOR
Homero Santiago USP	Pierre Salama Universidade de Paris VIII
Ieda Maria Alves USP	Romeu Gomes FIOCRUZ
Manuel Domingos Neto UFF	Túlio Batista Franco UFF

ORGANIZADORES

Francisco Humberto Cunha Filho
Mateus Rodrigues Lins
Marcus Pinto Aguiar

Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas (vol. V) – Impactos da Pandemia

1ª Edição

Fortaleza - CE

2021



Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas (vol. V) – Impactos da Pandemia

©2021 Copyright by Francisco Humberto Cunha Filho, Mateus Rodrigues Lins, Marcus Pinto Aguiar

Impresso no Brasil | Printed in Brazil
Efetuado depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE
Av. Dr. Sila Munguba, 1700 – Campus do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará
CEP: 60714-903 – Tel: (085) 3101-9893
www.uece.br/eduece - E-mail: eduece@uece.br

Editora filiada à



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Coordenação Editorial

Cleudene de Oliveira Aragão

Capa e Diagramação

Antonio Franciel Muniz Feitosa

Revisão de Texto

Marcus Pinto Aguiar



IBDCult
Instituto Brasileiro de Direitos Culturais



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direitos culturais : múltiplas perspectivas :

(vol. v) : impactos da pandemia / organizadores

Francisco Humberto Cunha Filho, Mateus Rodrigues Lins, Marcus Pinto Aguiar. -- 1. ed. --

Fortaleza : Editora da UECE, 2021.

ISBN 978-65-86445-74-9

1. Brasil - Política cultural 2. COVID-19 - Pandemia 3. Cultura 4. Direito à cultura 5. Direitos fundamentais sociais I. Filho, Francisco Humberto Cunha. II. Lins, Mateus Rodrigues. III. Aguiar, Marcus Pinto.

21-66163

CDU-347.121

Índices para catálogo sistemático:

1. Direitos culturais : Direitos 347.121

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964



CAPES

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior - Brasil (CAPES) - Código de financiamento 001.

APRESENTAÇÃO

Estamos permanentemente enfrentando situações conflituosas, quer no âmbito pessoal quer coletivo; afinal de contas, o conflito é inerente à condição humana. Todavia, de tempos em tempos, somos atingidos por fenômenos que agudizam nossa capacidade de resiliência, de reflexão e de propor caminhos para superar tais fatos e estabelecer melhores condições de vida.

Assim, a pandemia vivida no ano de 2020, por conta da Covid-19, trouxe consequências para as mais variadas esferas da atividade humana – pessoal, familiar, social, institucional – tanto no âmbito local quanto mundial, e nas diversas áreas de atuação da sociedade: política, jurídica, econômica, social e cultural.

Mais especificamente, no campo cultural, o distanciamento social praticamente impediu ou minimizou ao extremo a realização de diversas atividades que dependiam da participação presencial de público, tais como cinema, teatro, museu, entre outras, afetando, assim, os direitos culturais, quer diminuindo seu alcance quer provando violações.

A construção coletiva do 5º volume da obra “Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas”, abordando questões importantes relativas aos direitos culturais no contexto pandêmico da Covid-19, vivenciado em 2020, apresenta-se em harmonia com a temática proposta pelo IX Encontro Internacional de Direitos Culturais, realizado no período de 5 a 9 de outubro de 2020, de forma *on line*, e organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais da UNIFOR.

Nessa perspectiva, a obra propõe reflexões sobre direitos culturais e sua efetividade, a partir da contribuição colaborativa de acadêmicos, políticos, artistas, pesquisadores e ativistas, que têm já reconhecidas suas atividades no campo dos direitos culturais, quer de forma individual quer como membros de organizações privadas e instituições públicas afeitas às práticas de defesa e promoção da cultura.

Os trabalhos aqui apresentados por autores nacionais e estrangeiros remetem às temáticas que expressam uma epistemologia contemporânea e sua expertise no vasto campo dos direitos culturais, entre elas: patrimônio material e imaterial, legislação de fomento, sistema de proteção patrimonial, federalismo, cooperação, cidadania, arte, economia criativa, linguagem, ensino, e tantos outros.

Outro ponto relevante da obra é a diversidade metodológica que abrange tanto as pesquisas bibliográficas, e sua verificação no contexto da práxis dos direitos culturais, quanto a pesquisa de campo, na perspectiva de apresentar informações sobre os impactos da Covid-19 nos trabalhadores do âmbito da cultura.

Assim, o objetivo deste trabalho, além da apresentação de informações relevantes sobre a temática proposta, busca também ampliar os horizontes na direção de possibilidades e caminhos para soluções a tantos conflitos que as pessoas que se dedicam a este campo têm enfrentado por conta da pandemia provocada pelo Covid-19.

Esperamos que, a partir da leitura desta obra, você também possa encontrar boas ideias e propostas que venham a orientar suas reflexões e ações para alcançarmos um mundo culturalmente mais livre, igualitário e fraterno.

Os organizadores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. O SEBASTIANISMO NOS DIREITOS CULTURAIS: AGUÇAMENTO NA PANDEMIA <i>Humberto Cunha Filho</i>	11
2. L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SULL'UNIVERSITÀ: I DIRITTI CULTURALI E LA SFIDA DELLA RESILIENZA <i>Domenico D'Orsogna</i>	23
3. FOMENTO À CULTURA E ÀS ARTES EM TEMPOS DE PANDEMIA: UM DESAFIO <i>Cecilia Nunes Rabêlo</i>	31
4. A PROGRAMAÇÃO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO E O CONTROLE FINANCEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA <i>Marcelo Arno Nerling, Marcella de Souza Carvalho</i>	40
5. DEMOCRACIA CULTURAL: ABALOS PANDÊMICOS <i>Isaura Botelho</i>	56
6. NA CORDA BAMBA: POLÍTICAS CULTURAIS NA PANDEMIA <i>Frederico Barbosa, Leonardo Athias, Felipe dos Santos Martins, Geraldo Góes</i> ...	65
7. DERECHOS EN LAS POLITICAS CULTURALES SURAMERICANAS <i>Federico Escribal</i>	91
8. CULTURA, CRIATIVIDADE E PANDEMIA: UMA VISÃO GENÉRICA DA SITUAÇÃO EUROPEIA <i>Anita Mattes</i>	100
9. REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA CULTURAL NOS TERRITÓRIOS: QUEM DEFINE AS REGRAS DO JOGO? <i>Juan Ignacio Brizuela</i>	107

10. MORTE E RESSURREIÇÃO DO AUTOR NOS DIREITOS AUTORAIS DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO PÓS-PANDEMIA DO CORONAVÍRUS <i>Luiz Gonzaga Silva Adolfo</i>	117
11. O DIREITO DE AUTOR NAS CRIAÇÕES EDUCACIONAIS NO ENSINO À DISTÂNCIA: PERCEPÇÕES A PARTIR DOS MODELOS DE AULA SÍNCRONAS EM CONTEXTO DE PANDEMIA <i>Marcus Pinto Aguiar, Mateus Rodrigues Lins</i>	130
12. CIBO E CULTURA TRA SOSTENIBILITÀ E PANDEMIA: UNA INEDITA SFIDA PER IL DIRITTO <i>Lucia Scaffardi</i>	144
13. A CONTINUIDADE HISTÓRICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA <i>Allan Carlos Moreira Magalhães</i>	156
14. O DIREITO FUNDAMENTAL AO PATRIMÔNIO CULTURAL EM TEMPOS DE ISOLAMENTO SOCIAL <i>Carlos Magno de Souza Paiva</i>	169
15. O FUTURO DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMOBILIÁRIO URBANO E OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE <i>Sonia Rabello</i>	184
16. ENTRE “BOIADAS” E DESMONTES: O CASO DA LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL DE JOINVILLE <i>Luana de Carvalho Silva Gusso</i>	219
17. A CIDADANIA CULTURAL E A ACESSIBILIDADE A PRÉDIOS E SÍTIOS DE VALOR HISTÓRICO E CULTURAL <i>Marcílio Toscano Franca Filho, Álvaro Jáder Lima Dantas</i>	245
18. EL ACCESO AL(OS) PATRIMONIO(S) CULTURALES EN TIEMPOS DE COVID-19 <i>Lucía Carolina Colombato</i>	263
19. O TOMBAMENTO E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA <i>Laís Costa Xavier, Yusef Daibert Salomão de Campos</i>	277
20. O RELATÓRIO MACRON E A PROBLEMÁTICA RESTITUTIVA DE BENS CULTURAIS EM TEMPOS DE COVID <i>José Luís Bonifácio Ramos</i>	293

21. MEMÓRIA, PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, UM RESGATE NECESSÁRIO E PERSPECTIVAS ATUAIS <i>Flávio José Moreira Gonçalves</i>	306
22. CONFLITOS FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TOMBAMENTO <i>Juliana Rodrigues Barreto Cavalcante</i>	327
23. PATRIMÔNIO CULTURAL COMO DIREITO CULTURAL: UM ESTUDO SOBRE A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE AO TRÁFICO ILÍCITO DE BENS CULTURAIS NO BRASIL <i>Gilmara Benevides Costa Soares Damasceno</i>	341
24. PANDEMIA E DIREITOS CULTURAIS: NOTAS SOBRE A MEMÓRIA COLETIVA EM TEMPOS DE COVID <i>Inês Virginia P. Soares</i>	354
25. O IMPACTO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NO FLUXO DE SABERES <i>Fabiola Bezerra de Castro Alves Brasil</i>	376
26. O OFÍCIO DOS MESTRES DE CAPOEIRA, A RODA DE CAPOEIRA E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM TEMPOS DE PANDEMIA <i>Paulo Henrique Menezes da Silva</i>	388
27. PEDAGOGIA EXPERIENCIAL ESCOLA DE CAPOEIRA: CULTURA EM TEMPOS DE PANDEMIA <i>Robson Carlos da Silva</i>	398
28. OS DIREITOS CULTURAIS DOS POVOS INDÍGENAS E A PANDEMIA DA COVID-19 <i>Mércia Cardoso de Souza</i>	407
29. O DIREITO DE FAZER RODAS DE CAPOEIRA NO RIO DE JANEIRO <i>Matthias Röhrig Assunção</i>	423
30. LA CULTURA ARGENTINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA <i>Marcelo Cebrián</i>	432
31. CULTURA LUTA, UM MO(VI)MENTO NO CAOS - A CRISE DENTRO DA CRISE <i>Kátia Bizinotto Macêdo dos Reis, José Olímpio Ferreira Neto</i>	447
32. REFLEXÕES SOBRE CAPOEIRA, MÍDIAS DIGITAIS E DIREITOS CULTURAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA <i>Luiz Renato Vieira, José Olímpio Ferreira Neto</i>	463

33. REINVENÇÃO DA CULTURA NO MUNDO PÓS-PANDEMIA? APONTAMENTOS
SOBRE OS IMPACTOS DA COVID-19 NA ECONOMIA CRIATIVA

*Daniele Canedo, Carlos Paiva, Carmen Lima, Carlos Magno Guerra,
Elizabeth Ponte, Karine Karam, Leonardo Costa, Luiz Gustavo Campos,
Mércia Queiroz, Raissa Caldas, Renata Rocha, Rosimeri Carvalho, Luciana
Guilherme, João Guerreiro*

478

O SEBASTIANISMO NOS DIREITOS CULTURAIS: AGUÇAMENTO NA PANDEMIA

Francisco Humberto Cunha Filho¹

A PROPÓSITO... O PROPÓSITO

Desde que os direitos culturais ganharam relevo com a sua inserção na Constituição Federal de 1988, desenvolveram-se reivindicações e estratégia para a sua efetivação. Uma dessas estratégias é a de dotar os órgãos públicos de um aparato institucional que se imagina indispensável e suficiente ao bom funcionamento dos ditos órgãos de cultura, o qual atende por uma sigla de grande apelo mnemônico, por se confundir com a do principal documento fiscal do Brasil, o Cadastro de Pessoa Física, sendo que, no caso da gestão cultural, as letras C, P e F se referem às iniciais de Conselho, Plano e Fundo, que seriam exatamente os elementos da institucionalidade da cultura, considerados imprescindíveis.

Essas ideias exerceram uma atração tão grande sobre a comunidade cultural que, de instrumentos, passaram a reivindicar a atenção típica das atividades-fim das políticas culturais, criando movimentos e comportamentos que passaram nas fronteiras do pouco razoável, como o desenvolvimento de inúmeros trabalhos acadêmicos, além de pactos entre os entes da federação para que adiram a um Sistema Nacional de Cultura ainda inexistente, se considerada a ordem constitucional - não cumprida até agora - para que ele seja regulamentado por lei.

Na pandemia de 2020 (COVID-19) essa situação se agravou com a edição da Lei nº 14.017, popularizada com o nome de Lei Aldir Blanc, editada com a finalidade de prover recursos emergenciais para as pessoas físicas e jurídicas do campo cultural em situação de hipossuficiência financeira. Neste evento a lei foi fortemente distanciada de seus objetivos

¹ Doutor em Direito. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional – Mestrado e Doutorado - da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). *Visiting Fellow* com pesquisa pós-doutoral na Universidade de Milão – Bicocca. *E-mail*: humbertocunha@unifor.br.

para atender, mais uma vez, a uma falsa vinculação ao inexistente Sistema Nacional de Cultura.

Disso resultou a observação de que o campo cultural está acometido, relativamente ao SNC, de uma espécie de sebastianismo, expressão que evoca a fantasia dos seguidores de Dom Sebastião, o jovem rei de Portugal que, liderando uma cruzada, foi morto em Alcácer-Quibi, Marrocos, no ano de 1578, mas que por séculos a fio, perante algumas ordens de crentes, esperava-se por seu retorno triunfal.

O fato de vincularem a lei de emergência cultural ao suposto Sistema Nacional de Cultura dificultou sobremaneira a sua aplicação, porque a referida lei, que foi redigida como se existisse esse instrumento do CPF, ou seja, a norma não considerou a realidade que a cercava, ao contrário foi assentada em uma grande fantasia, da qual, como era de se esperar, teve que despertar a partir dos solavancos da realidade.

Envolvendo essa temática, por ocasião do IX EIDC – Encontro Internacional de Direitos Culturais, proferi uma palestra homônima ao presente ensaio, aparentemente de improviso, seguindo apenas um roteiro mínimo. Todavia, ao cumprir o compromisso de vertê-la para o formato escrito, notei que a substância da minha fala foi construída aos poucos, e desta forma comunicada publicamente por meio de jornais de circulação diária e sites especializados, ao longo da pandemia, o que me fez adotar a decisão de reproduzir quatro desses artigos, na expectativa de que possa comunicar o contexto em que cada fragmento da reflexão foi produzido.

Metodologicamente, tentarei dar organicidade às inserções acima anunciadas, mas para diferenciar claramente o conteúdo dos artigos incorporados, seus textos aparecerão em *itálico* e serão previamente anunciados.

A PESTE E A FOME... DE QUÊ?!

Nos momentos iniciais da pandemia, seguindo um sentimento universal da necessidade de amparo às pessoas que integram a comunidade cultural, e mais especificamente o setor artístico, escrevi

e publiquei um artigo intitulado “PROVIDÊNCIA E PREVIDÊNCIA PARA OS ARTISTAS”², cujo inteiro teor reproduzo adiante:

Tenho profunda admiração pelos artistas porque eles desempenham uma espécie de sacerdócio profano por meio do qual cuidam dos aspectos subjetivos dos seres humanos como as necessidades estéticas, de divertimento, de reflexão e até ideológicas. Enfim, eles têm a difícil tarefa de, sem prometer um paraíso, nos lembrar que “somos feitos da mesma matéria de que são feitos os sonhos” (Shakespeare).

Sendo a imaginação a sua pátria, muito comumente os artistas constroem as suas riquezas apenas com essa substância que, para uma sociedade adestrada ao consumismo de coisas materiais, quase sempre não confere a eles o devido valor. O resultado é que, mesmo vivendo numa civilização do espetáculo, a sina mais comum dessas pessoas é a dedicação de suas vidas à arte para, em momentos como a velhice, conviverem com o desamparo.

Países como a França, mesmo interna e externamente atacada pelas ideias neoliberais, mantém com orgulho e determinação um sistema previdenciário específico denominado de “intermittent du spectacle”, pelo qual os artistas e técnicos podem receber determinado valor mensal quando estão na “entressafra” de uma produção artística para a outra, tal como aqui no Brasil ocorre com os pescadores no período do defeso, assim designado porque durante ele a pesca fica proibida.

Os artistas, como quaisquer pessoas, precisam das condições básicas de sobrevivência para morar, se alimentar, se vestir, tratar da saúde, para si e para os seus dependentes. Em nosso país, porém, eles vivem um momento especialmente delicado, seja por supressão de políticas públicas no seu campo de atuação, seja pelo agravamento qualificado que esta pandemia que nos assola (COVID-19) se impõe sobre eles, uma vez que geralmente vivem da presença do público, o que agora não pode acontecer.

Assim é indispensável que, do ponto de vista imediato, os artistas sejam inseridos nas políticas de amparo às pessoas que estão impossibilitadas

² Publicado em 5 de abril de 2020, no site do IBDCult – Instituto Brasileiro de Direitos Culturais.

de trabalhar neste período e que não têm outra fonte de renda. O curioso é que alguns Estados e Município, ao invés de darem um benefício assistencial, abriram editais para que os artistas, com a dignidade de seus trabalhos, possam ofertar sua arte à população que tanto precisa, por meio da internet. Mas por incrível que pareça, alguns “homens de bem” andam a impugnar tal atitude, com o apelo demagógico de que o dinheiro seja aplicado em saúde, como se ela não fosse obtida pela regular manutenção das pessoas que fazem e recebem arte.

Essa é a luta do momento, mas quando a tempestade passar, penso que é o caso de o país debater sobre soluções mais permanentes de um amparo digno e específico às peculiaridades da classe artística.

QUASE TODOS POR UNS

Depois disso, no Congresso Nacional do Brasil houve uma grande mobilização suprapartidária para criar uma lei de assistência emergencial favorecedora do campo da cultura. Não obstante, a condução do processo envolveu tantos equívocos técnicos como éticos, que em senti-me impulsionado a escrever sobre eles, precisamente com o artigo “ME ENGANA QUE EU GOSTO (OU AS MENTIRAS QUE GOSTAMOS DE OUVIR SOBRE A LEI ALDIR BLANC)”³, cuja íntegra segue adiante transcrita:

Imagino ter sido uma das primeiras pessoas a publicamente defender uma ação governamental específica para o setor cultural, em face da pandemia COVID-19, quando publiquei, no site do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais, o artigo “Previdência e Providência para os Artistas”.

Lembrar isso, não significa reivindicar qualquer pioneirismo, pois a situação nos levou a vivenciar a reflexão de Edgard Morin, quando ele nos recorda que “imaginamos que temos ideias, mas de fato as ideias é que nos têm”. Ou seja, por causa das mesmas premissas, resultado da situação comum, todos pensaram de forma similar, tanto no Brasil como em muitos países.

³ Originalmente publicado na edição de 18 de julho de 2020, do Jornal Diário do Nordeste.

Aqui, vários parlamentares, dos mais distintos espectros partidários propuseram projetos que, reunidos, redundaram na Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, a qual está sendo chamada de Lei Aldir Blanc. Ao tramitar na Câmara e no Senado esta Lei recebeu votos contrários apenas do mais liberal dos partidos existentes no Brasil; também foi devidamente sancionada pelo Presidente da República, com único veto relativo a prazos de repasses do dinheiro. Tal veto, porém, já foi suprido pela emissão de uma Medida Provisória que alocou os 3 bilhões de reais a serem descentralizados a Estados e Municípios, para que façam os pagamentos aos destinatários.

Portanto, tudo correu aparentemente muito bem, não fossem determinados oportunismos políticos, que burocratizaram os fluxos, tornaram dependentes os destinatários e emitiram a mensagem macunaímica de que políticas culturais não são obtidas às claras, mas a partir de subterfúgios.

A burocratização decorreu de criar um sistema de sucessivos repasses, primeiramente no âmbito dos entes da federação, depois, destes para os destinatários finais; além disso, possibilidades de estornos nos casos de incompetência operacional dos Municípios. Tudo isso em detrimento de usar ferramentas já testadas e estruturas já existentes como os aplicativos feitos para o benefício geral e toda a ramificação das instituições bancárias do povo brasileiro.

A lei ficou tão complicada que, além de toda uma série de regulamentações ainda necessárias, a comunidade cultural está demandando, para entendê-la, e muitos dos defensores desta estrutura normativa estão ofertando cursos, oficinas, lives, vídeos, consultorias e outras coisas do gênero. Isso leva à cogitação sobre um resultado desejado, seja por imperícia na feitura da lei ou por planejamento proposital de quem gosta de ver pessoas dependentes. A situação evoca a lembrança das palavras de Jehing, ao escrever “A Luta pelo Direito”, sobre “a situação dramática de quando o povo não conhece seu direito, nem o direito conhece o seu povo”.

Porém, talvez o pior de tudo é a vinculação dessa ação governamental de emergência à ideia de que ela serve para implantar o Sistema Nacional de Cultura, outra coisa mal resolvida, que precisa ser debatida às claras, resultar de uma lei que seja objeto de debate social franco e plural, o que não se conseguiu obter até agora, dentre outros, por idênticos defeitos como os que ora permeiam a legislação comentada.

O fato é que a cidadania cultural não pode ser construída na sombra, na oportunidade de ocasião, no momento aflitivo; ela merece exatamente o oposto: luzes, continuidade e serenidade.

Repúdio, portanto, essas coisas, e lamento outras, dentre as quais, Aldir, terem usado teu sonoro nome neste labiríntico vão, principalmente por ter aprendido com você que “o show de todo artista tem que continuar”, certamente para além, muito além, da pandemia.

A CULPA É SUA, O MÉRITO É MEU

Ao se depararem com as dificuldades operacionais que eles próprios engendraram, os “arquitetos” da Lei Aldir Blanc, como sói acontecer, trataram de arranjar culpados, escoimando-se de qualquer responsabilidade. O discurso, para tanto, alude a uma suposta sabotagem para como os elementos que entendem ser estruturantes das políticas culturais brasileiras.

De fato, porém, trata-se de um saudosismo estranho, pois se refere a coisas inexistentes ou, quando existentes, que nunca funcionaram bem. Especificamente sobre as fragilidades do Plano Nacional de Cultural (PNC), por exemplo, uma noção genérica e exemplificativa delas foi abordada no contexto do artigo “MEU REINO POR UM DIPLOMA”⁴, adiante reproduzido:

É bem provável que, ao ler o título deste artigo, a pessoa possuidora de certo gosto por dramaturgia ou por cultura em geral, tenha lembrado da mais famosa fala de Ricardo III, na peça homônima de Shakespeare, ao se ver completamente sem defesas, na derradeira guerra da sua vida e na iminência de ser morto, tal qual já tinha ocorrido com a sua montaria. Referindo-se à vasta e portentosa Inglaterra, o personagem proferiu aquele que foi seu último, insano e inócuo recurso: “meu reino por um cavalo!”. Não adiantou, pois ninguém socorre aos que caem em desgraça irremediável.

A evocação desta passagem da peça me veio à lembrança por causa da novelesca situação de Carlos Alberto Decotelli que, nomeado Ministro

⁴ Publicado em 5 de agosto de 2020, no site do IBDCult – Instituto Brasileiro de Direitos Culturais.

da Educação do Brasil, em 25 junho de 2020, cinco dias depois viu tal ato ser tornado sem efeito, porque descobriram que suas anotações curriculares de ser doutor e pós-doutor eram falsas; adicionalmente, denunciaram que o seu mestrado teria sido obtido a partir de plágio, acusação esta que está sendo objeto de apuração pela Fundação Getúlio Vargas.

Portanto, montarias para o último monarca da estirpe dos plantagenetas e os títulos para o (des)investido ministro representavam instrumentos de ascensão ao poder. Todavia, cavalos mortos e diplomas falsos devem, e neste específico caso produziram o efeito de defenestrar os autoproclamados rei e acadêmico, respectivamente, das funções que, por diferentes métodos, haviam de alguma forma usurpado.

O episódio brasileiro, que tornou-se ruidoso por causa do cargo a ser ocupado, não é o único e se faz acompanhar por tantos outros, que foram desconsiderados por serem avaliados como fanfarronice de políticos que vão a importantes universidades estrangeiras, folheiam algo em sua biblioteca ou fazem selfies em sua fachada e disso já se creditam como titulados pela referida instituição.

De fato, este evento adverte para a grande profundidade na qual estão fincadas as raízes bacharelescas no Brasil, em que o diploma vale muito; vale tanto que, não raro, se sobrepõe ao efetivo saber e, por isso, para sua obtenção, são flagradas muitas estratégias de compra, venda e burlas de toda natureza, como as aqui referidas.

O próprio campo cultural sucumbe à tentação gerada pelos diplomas acadêmicos, com atos que ao invés de reivindicarem a paridade de valoração dos méritos e das expertises por ele próprio construídos, coloca em suas pautas demanda de reconhecimentos universitário para aquilo que fazem, adotando por conseguinte, uma postura subalterna e reafirmando uma hierarquia superior para o que as Universidades definem e consideram como conhecimento.

A meta 17 do Plano Nacional de Cultura (PNC), por exemplo, impõe às autoridades responsáveis que, durante a sua vigência decenal, prestes a expirar, viabilizem “20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC)”. Para que não haja dúvida sobre a quem se direcionada a almejada certificação, basta

que se confira o documento oficial constante no link acima indicado, no qual a motivação para obtê-la se vincula à crença de que “a certificação profissional promove a produtividade e atua na inclusão social e profissional” e de que por ela serão beneficiados, “por exemplo, mestres da cultura popular e tradicional, como artesãos, rendeiras e tocadores de tambor”, os quais, “depois de certificados, poderão ser chamados a ensinar seus conhecimentos nas escolas”.

A rigor, se os construtores do PNC tivessem pensado na autonomia do campo cultural, a demanda mais adequada seria pelo reconhecimento estatal de certificação específica das instâncias de consagração interna a cada setor ou, quando muito, deveriam ter reivindicado por atos de homologação das expertise neles obtidas, mas não por um ministério alheio, e sim pelo próprio Ministério da Cultura ou órgão que lhe faça as vezes.

O saber acadêmico é importantíssimo, imprescindível até, por isso precisa ser protegido contra todo tipo de falsificação e obtenção por aqueles que não demonstrem méritos para tanto. Por outro lado, não deve ser o único canal possível para a certificação de todos os tipos de conhecimentos, como tantos que existem no universo da cultura, para os quais se deve lutar, clara e abertamente, no sentido de se obter similares níveis de valor e de eficácia no seio social.

Para dizer o mínimo, é pouco inteligente trocar um reino tão rico e vasto, como o da cultura, por um diploma.

SONHAR É MELHOR QUE VIVER, TALVEZ...

Se o Plano Nacional de Cultura não deu conta de suas metas nos períodos de normalidade, pouco provável é que o fizesse na excepcionalidade gerada pela COVID-19. Menos ainda o Sistema Nacional de Cultura, por sequer estar regulamentado. Em face disso, resolvi analisar o conjunto da chamada reforma constitucional da cultura, através do artigo “POLÍTICAS CULTURAIS: ILUSÕES E ABANDONOS”⁵, cuja transcrição integral segue adiante ofertada:

⁵ Publicado em 13 de setembro de 2020, no site do IBDCult – Instituto Brasileiro de Direitos Culturais, e dois dias depois, no Estadão.

Dentre as mais criticáveis práticas da política brasileira estão as obras abandonadas e inacabadas, geralmente resultantes da corrupção e da incompetência, além de outros fatores, como a megalomania, a exemplo de várias das que proliferaram em decorrência dos megaeventos sediados no Brasil, precisamente a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, dos quais aguardava-se um legado renovador de nossa vida urbana, mas que de fato, no apurado final, nos fizeram herdar mais algumas dívidas e problemas.

Todavia, por contraditório e irônico que aparente e por mais indesejável que seja, há setores da gestão pública nos quais chegar ao estágio caótico e inaceitável acima descrito, seria indicativo de algum progresso, pois tais setores são tão fragilizados que sequer conseguem completar a legislação que os rege, que dirá iniciar as obras e as políticas dela decorrentes. É o caso da cultura, o que se diz com profunda tristeza e apenas para evidenciar seus graves problemas.

Esse entendimento pode ser demonstrado com a análise da chamada reforma constitucional da cultura, compreendida como aquela resultante das Emendas Constitucionais nº 42/2003, 48/2005 e 71/2012, as quais, respectivamente, autorizaram que os Estados e o Distrito Federal vinculassem meio por cento das receitas líquidas aos fundos de cultura; que fosse criado o Plano Nacional de Cultura; e instituído o Sistema Nacional de Cultura.

*A vinculação do mencionado e ínfimo percentual da receita líquida aos fundos de cultura foi adotada parcialmente em poucos Estados, isto porque tal procedimento não é obrigatório, mas apenas autorizado pela Constituição Federal. Aliás, atos de autorização como este constituem uma prática de ludibrio constante em face da cultura, sendo a mais recente atitude, nesse sentido, a da chamada Lei Aldir Blanc (nº 14.017/2020), ao prever que “as instituições financeiras federais **poderão** disponibilizar às pessoas físicas que comprovem serem trabalhadores e trabalhadoras do setor cultural e às microempresas e empresas de pequeno porte”, “linhas de crédito específicas para fomento de atividades e aquisição de equipamentos; e condições especiais para renegociação de débitos”, ou seja, foram autorizadas ao que já poderiam fazer independentemente desta lei, por ser algo das suas naturezas e justificador das próprias existências.*

Quanto ao Plano Nacional de Cultura (PNC), efetivamente existe um desde 2 de dezembro de 2010, com vigência decenal, aprovado no âmbito da Lei nº 12.343, caracterizado, dentre outros, pela grandiloquência e pelo aparente desprezo social, que podem ser percebidos, neste curto espaço de texto, por algumas comparações numéricas com o Plano Nacional de Educação (PNE). Enquanto o PNE (cuja execução é garantida por 25% dos impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios e 18% dos impostos da União) foi pensado com 20 metas complementares, o PNC, desprovido de qualquer recurso estável, foi feito com 53 metas muito difusas. Por outro lado, observa-se que o PNE foi debatido intensamente nas mais distintas esferas sociais, recebendo centenas de emendas em sua tramitação no Congresso Nacional; por seu turno, o PNC sequer passou pelo plenário das casas parlamentares, onde foi aprovado por unanimidade em suas Comissões, o que poderia indicar uma intensa convergência política, mas que, pelos resultados pífios do Plano minguante, aponta fortemente para a ideia de desprezo.

Relativamente ao Sistema Nacional de Cultura, ele foi constitucionalizado em 2012, mas até agora não foi regulamentado, provavelmente por possuir idênticos problemas aos já apontados para o PNC, além de muitos que lhes são próprios, como o de ilusória e soberbamente ter sido configurado como um suposto aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS), mas efetivamente sem qualquer similaridade real, por não resultar de construção e experimentação ao longo de décadas, não possuir suporte pecuniário (o orçamento da saúde é o maior do país e o da cultura se aproxima de zero) e se reger por princípios bem distintos para os dois campos.

Recursos, planejamento e organicidade para as políticas culturais são tão indispensáveis quanto devem ser peculiares ao setor, não se admitindo que resultem de simples imitação do que foi bem sucedido em outros segmentos, o que geralmente redundará em frustrantes ilusões, isto porque se a fantasia é matéria-prima em boa parte da criação cultural, a realidade deve ser a principal substância na construção de suas políticas.

A HISTÓRIA NÃO TEM FIM

A construção de uma arquitetura institucional para efetivação dos direitos culturais é uma ideia indispensável, mas tem que sempre ser conduzida com o entendimento de que é instrumental aos referidos direitos, sendo absurdo que lhe ocupe o lugar e ao invés de os favorecer os atrapalhe, como nitidamente ocorreu no caso da Lei Aldir Blanc.

Diante da situação difícil, à qual foi adicionado mais esse elemento trágico, surgiu o questionamento sobre o motivo do embarque da comunidade cultural em um projeto que vai, em termos operacionais, de encontro aos seus interesses.

Certamente os motivos são múltiplos, mas há forte probabilidade de que não se tenha permitido refletir com criticidade sobre o que lhe foi apresentado, pois historicamente vem sendo estimulada a perceber a transformação de suas reivindicações em direitos culturais e políticas públicas como se estivesse numa encenação, na escrita literária de uma cena, na construção fantasiosa de finais felizes que, se não chegam, é por culpa de vilões insensíveis.

Durante a pandemia, as autodenominadas lideranças se comunicaram com essa comunidade através de um discurso nefelibata, indispensável à criação artística, mas completamente danoso no âmbito da gestão cultural, porque se para fazer arte a fantasia é indispensável, diferentemente, o elemento imprescindível das boas políticas públicas é a melhor noção possível de realidade.

REFERÊNCIAS

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Me engana que eu gosto**, disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniaio/colaboradores/me-engana-que-eu-gosto-1.2967758>; acesso em 03 dez 2020.

_____. **“Meu reino por um diploma”**, disponível em: <https://www.ibdcult.org/post/meu-reino-por-um-diploma>; acesso em 03 dez 2020.

_____. “**Políticas culturais:** ilusões e abandonos”, disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/politicas-culturais-ilusoes-e-abandonos/>; acesso em 03 dez 2020.

_____. “**Providência e previdência para os artistas**”, disponível em: <https://www.ibdcult.org/post/provid%C3%A2ncia-e-previd%C3%A2ncia-para-os-artistas>; acesso em 03 dez 2020.

GOMES, Álvaro Cardoso; CAMPOS, Alzira Lobo de Arruda; TEIXEIRA, Eliane de Alcântara. **O sebastianismo:** uma reflexão histórica e literária do mito, in *Lumen et Virtus*, Vol V, Iss 10, Pp 72-94 (2014).

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**, tradução de Ivo de Paula. São Paulo: Pillares, 2009.

MORIN, Edgard. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**, tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2013.

SHAKESPEARE, William. **Comédias:** teatro completo, tradução de Carlos Alberto Nunes. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

_____. William. **Dramas históricos:** teatro completo, tradução de Carlos Alberto Nunes. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SULL'UNIVERSITÀ: I DIRITTI CULTURALI E LA SFIDA DELLA RESILIENZA

Domenico D'Orsogna¹

1. “E’ tempo di ammettere che la pandemia ha cambiato per sempre la maniera di insegnare, di apprendere e di fare ricerca” e che “le università dovrebbero essere il cuore della costruzione di un’Europa più resiliente e sana”².

Le parole di Mariya Gabriel, Commissaria europea per l’innovazione, l’educazione e la ricerca, la cultura e la gioventù, sono utili per mettere a fuoco i due aspetti su cui è bene concentrare l’attenzione: l’impatto della pandemia sull’università; la sfida della resilienza in relazione ai “flussi di sapere”.

In relazione a questi punti, peraltro, l’affermazione di Mariya Gabriel, se presa alla lettera, può risultare completamente fuorviante: non è affatto scontato, infatti, che le università (e più in generale il sistema della ricerca e della didattica) siano cambiate (o destinate a cambiare) “per sempre” per effetto della pandemia³; né che qualsiasi cambiamento

² Domenico D’Orsogna (Pescara, 1966) è Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Sassari. Direttore Scientifico del Master in Diritto ed Economia per la Cultura e l’Arte / DECA Master. Membro del Consiglio Direttivo della Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali e del Collegio dei Docenti del Dottorato di Ricerca in “Scienze Giuridiche”. Avvocato.

² Con queste parole la Commissaria europea per l’innovazione, l’educazione e la ricerca, la cultura e i giovani, Mariya Gabriel, annunciava il 22 settembre 2020 - nell’ambito del 2020 Funding Forum ospitato da EUA (European University Association) - un ventaglio di iniziative volte ad assicurare all’educazione e alla ricerca un ruolo centrale nell’ambito dei “recovery plans” approvati per finanziare nei prossimi anni la ripresa economica in Europa. Vedi N. Mitchell, *Universities central to Europe’s recovery from pandemic*, in *University World News* (25 September 2020) - www.universityworldnews.com

³ Cfr. Fabrizio Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in «Il diritto dell’economia», anno 65, n. 100 (3 2019), pp. 575-588; Roberto Caso, *La scienza non sarà più la stessa. Più condivisione, cooperazione e solidarietà dopo il COVIT-19?*, in *Rivista di Bio-Diritto*, n. 1S/2020.

dell'università possa o debba essere giustificato attraverso il mantello onnicomprensivo della pandemia⁴.

Sul primo punto basti dire che vi è anche chi prevede che “tutto tornerà come prima” quando sarà superata la pandemia. Sul secondo punto – e anticipo così la parte conclusiva del mio intervento - penso che abbia ragione il filosofo Tommaso Gazzolo: se l'università – in risposta alla pandemia - ha potuto essere “digitalizzata” nell'arco di pochi giorni e “se la didattica on line ha sostituito quella in presenza (...) è solo perché essa aveva già raggiunto, aveva già in sé le condizioni che hanno reso possibile questa sostituzione”.

2. Nell'analisi dei due aspetti indicati (l'impatto della pandemia e la risposta dell'Università) è opportuno tenere presente che nell'ambito del dibattito accademico sviluppatosi, a livello internazionale, dall'inizio della pandemia ad oggi, si registra una generale convergenza di opinioni attorno all'idea secondo cui il sistema universitario, considerato sia nel suo complesso sia nelle sue componenti interne, avrebbe mostrato una buona “capacità di risposta” ai principali problemi posti dalla crisi pandemica: evitare l'interruzione del servizio di erogazione della didattica; canalizzare l'impegno della ricerca scientifica intorno alla lotta alla pandemia da Covid 19, incrementando il networking e la collaborazione scientifica, la conoscibilità e la condivisione delle ricerche, a livello nazionale e internazionale⁵.

⁴ Cfr. Tommaso Gazzolo, *Riaprire le Università*, articolo pubblicato il 17 settembre 2020 nella sezione “Diari della crisi” del sito web dell'Istituto Italiano di Studi Filosofici: www.iisf.it

⁵ Tra i tanti articoli pubblicati in *University World News* durante la prima fase della pandemia (fine 2019 / primo semestre 2020) cfr.: Wagdy Sawahel, *Coronavirus outbreak. What should universities be doing?*; Dawn Lerman and Falguni Sen, *Could the coronavirus force positive change in higher education?*; Michaela Martin and Uliana Furiv, *COVID-19 shows the need to make learning more flexible*; Hamish Coates, Wen Wen and Jinghuan Shi, *Crisis is making online education economy go mainstream*, In *University World News*; John Aubrey Douglass, *Higher education is key for the post-COVID recovery*, in *University World News* (25 April 2020); Marguerite Dennis, *How will higher education have changed after COVID-19?*; Nadine Burquel and Anja Busch, *Lessons for international higher education post COVID-19*; Courtney Brown and Jamil Salmi, *Putting fairness at the heart of higher education*; Nita Temmerman, *The agile university will equip students for the future*; Brent White and Jenny J Lee, *The future of international HE in a post-mobility world*; Ira Harkavy, Sjur Bergan, Tony Gallagher and Hilligje van't Land, *Universities must help shape the post-COVID-19 world*; Juliette Torabian, *Can mobility and Erasmus be revitalised post crisis?*; Ellen Hazelkorn, *Time to strengthen multilateralism in higher education*; Michael Murphy, *Universities beyond the coronavirus crisis – What awaits?* L'indirizzo web della rivista è il seguente: www.universityworldnews.com

Secondo questa prospettiva interpretativa il sistema universitario si sarebbe mostrato molto “duttile” e “reattivo” in una prima fase, pronto cioè ad elaborare risposte ai problemi più immediati ed urgenti (quali la transizione alla didattica on line e la sperimentazione di inedite forme collaborative e “open access” di ricerche, reti e banche dati); e sarebbe ormai entrato da tempo in una fase matura e consapevole, quella della elaborazione ed implementazione di adattamenti strategici e organizzativi di più ampio respiro, nel perseguimento della resilienza (la capacità del sistema di superare indenne l'evento perturbatore: tornare in uno stato uguale a quello di prima) o dell'antifragilità (la capacità del sistema di apprendere e modificarsi e, addirittura, di migliorarsi a partire dagli eventi perturbatori)⁶-

Tali considerazioni sono collocate su un piano concettuale che sembra peccare di eccessiva astrattezza e generalizzazione uniformante rispetto alla irriducibile varietà di elementi, casi e fattispecie da considerare in concreto: differenze tra Continenti, tra Paesi; differenze interne a questi; tra territori ed aree geografiche interne ai vari paesi; tra università e anche tra i vari modelli di università e di centri di ricerca; tra le varie categorie di persone coinvolte, in relazione ai rispettivi contesti di riferimento (sociali, politico-istituzionali, economici, storici, culturali).

In sintesi: il giudizio ottimistico sopra riportato appare attendibile solo se riferito a quel “minuscolo francobollo del planisfero che chiamiamo Europa”⁷, rispetto al quale è difficile non avvertire il peso dell'obiezione che è stata mossa alla teoria dell'azione comunicativa di Habermas: “comincia escludendo più o meno i quattro quinti della popolazione mondiale”⁸.

Consapevoli di tale rischio è bene partire da alcuni dati numerici.

Riguardo all'impatto della pandemia sull'università e, più in generale, sul sistema educativo nel mondo, è possibile far riferimento

⁶ Sulle nozioni di resilienza e antifragilità cfr.: Ivan Blečić e Arnaldo Cecchini, *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, Franco Angeli, Milano, 2016.

⁷ Così Sergio Ferlito, Presentazione, p. XVI, in H. Patrick Glenn, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Il Mulino, Bologna, 2011 (ed it.); Ed or.: *Legal Tradition of the World. Sustainable Diversity in Law*, Fourth Edition, Oxford-New York, Oxford University Press, 2010.

⁸ B. de Sousa Santos, *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, London, Routledge, 1995, p. 505.

a vari report e documenti curati dall'UNESCO, dai quali emerge che la chiusura (fisica) delle istituzioni educative (da parte degli Stati) è stato un fenomeno senza precedenti (era la prima volta che si verificava in tale estensione ed intensità), globale, rapido e simultaneo (in pochi mesi ha coinvolto tutto il mondo). Mentre a gennaio 2020, come tutti sappiamo, soltanto la Cina e pochi altri Paesi del continente asiatico avevano chiuso fisicamente le scuole e le università; soltanto tre mesi dopo (aprile 2020: il momento di massima espansione dell'epidemia nella sua prima ondata) ben 190 paesi in tutto il mondo avevano chiuso le istituzioni educative, oltre un miliardo e mezzo di studenti erano coinvolti dalla chiusura delle scuole e dell'università e più di 170 milioni di docenti erano interessati da questa chiusura, contemporaneamente, nel mondo.

Tale dato è neutro ed uniforme solo nella sua forma esteriore: la chiusura fisica delle strutture educative in tutto il mondo. Non lo è invece nella realtà sostanziale: l'impatto reale del lock down nelle varie situazioni.

Una prima distinzione da cui partire è che non tutte le università del mondo sono state in condizione di poter passare dalla didattica tradizionale alla didattica online e alle modalità telematiche alternative: molti paesi o molte università non hanno avuto questa possibilità.

In gran parte del continente africano, ad esempio, la chiusura fisica delle università ha comportato, per molti mesi, l'interruzione completa del servizio scolastico e del servizio universitario: per la quasi totalità degli studenti ciò si è tradotto nell'impossibilità di accesso alla scuola e all'università. E per quelle fasce di popolazione che si trovavano, in quel momento, nella fase della scelta o dell'avvio di un nuovo ciclo di formazione scolastica o universitaria, tale situazione ha spesso prodotto la completa rinuncia agli studi.

Ma anche nei Paesi, la gran parte, nei quali è stata possibile la transizione dalla didattica tradizionale alla didattica telematica l'impatto della pandemia non è stato affatto uniforme, ma si è manifestato con notevoli differenze tra Paesi, tra territori all'interno dei Paesi, tra università, tra gruppi sociali e tra persone. L'impatto è stato più gravoso e pesante per chi (i paesi, i gruppi sociali, le università, le persone) già si trovava in una situazione di maggiore vulnerabilità e disagio.

Bisogna riconoscere che il sistema universitario ha cercato di dare una risposta adattativa immediata anche sul fronte della ricerca: ambito nel quale sono state sperimentate a livello internazionale forme di collaborazione tra ricercatori e anche possibilità di consultazione di banche dati ad accesso aperto che prima non c'erano.

L'Università pubblica ha dato buona prova di sé in varie parti del mondo: in Brasile, ad esempio, essa si è mostrata un punto di riferimento serio e affidabile per la società civile e le istituzioni locali. Essa ha anche controbilanciato l'atteggiamento del potere politico, che in una prima fase si era attestato su posizioni quasi "negazioniste" del virus, come accaduto anche in altri Paesi, come gli Stati Uniti d'America e il Regno Unito. L'università pubblica ha svolto un ruolo importante nell'elaborare e fornire informazioni, rapporti e ausili alle autorità locali e alle comunità locali, ha organizzato iniziative per combattere l'isolamento sociale, ha supportato le categorie svantaggiate, ha curato studi e rapporti sugli effetti socio economici del virus nelle diverse aree territoriali del Paese, sulle varie categorie di soggetti svantaggiati (nelle prigioni, nelle famiglie, a supporto di situazioni familiari in cui vi erano situazioni di violenza familiare e così via). Tutte queste iniziative hanno sicuramente impresso una spinta nel senso di un recupero di legittimazione delle università pubbliche rispetto a quella crisi di legittimazione che le stesse avevano sofferto negli ultimi decenni (soprattutto) in Paesi lontani dal modello di università globalizzata di stampo neoliberale, basata sui ranking e sulle misurazioni della "qualità" della ricerca e della didattica secondo parametri disegnati intorno al modello delle Business Schools anglo- americane⁹.

3. Attualmente il dibattito internazionale è polarizzato su due punti: 1) l'alternativa (o l'individuazione del punto di equilibrio adeguato) tra didattica tradizionale (in presenza) e didattica a distanza (on line); 2) la riduzione della mobilità internazionale (ma anche interna) delle persone (docenti e studenti) prodotta dalla pandemia.

I due punti sono logicamente distinti ma reciprocamente interconnessi.

⁹ Fernanda Leal, *Covid-19 is a wake up for Brazil's universities*, in *University World Press*, 25 July 2020.

Secondo una prima linea di pensiero, quando la pandemia sarà conclusa, sarà possibile ed opportuno tornare alla università tradizionale e alle modalità di ricerca e di insegnamento che erano maggiormente praticate in precedenza. Sul fronte opposto si osserva, più pragmaticamente, che sarà invece inevitabile, oltre che ragionevole, far tesoro dell'esperienza indotta dalla pandemia e che, pertanto, le modalità della didattica e della ricerca dovranno essere necessariamente ridisegnate alla luce di questa esperienza.

Il ripensamento generale in atto nel mondo dell'università riserva un ruolo centrale alla diminuzione improvvisa della mobilità internazionale dei docenti e degli studenti, e quindi alla crisi del modello di internazionalizzazione tradizionale, basato sullo spostamento fisico delle persone.

Tale dato è variamente considerato e gestito nella programmazione strategica di breve, medio e lungo periodo delle università nel mondo. L'idea prevalente è che esso sia determinato dalla pandemia, e viene pertanto calato in una programmazione di breve o medio periodo. Si ritiene cioè che le università debbano riorganizzarsi solo temporaneamente, per far fronte alla riduzione temporanea della mobilità internazionale determinata dal Covid 19; mobilità che invece dovrebbe riprendere a crescere una volta cessata la pandemia.

Crescente attenzione riceve, nel contesto del dibattito internazionale, il modello della cd. internazionalizzazione virtuale o internazionalizzazione da casa, che fa leva sulle potenzialità della tecnologia e delle modalità di insegnamento a distanza, per provare a costruire – oltre il modello “humboldtiano” (dal nome del fondatore dell'Università di Berlino (1810): ovvero un'università che coniuga ricerca e didattica nel nome del progresso della nazione, con l'esplicito mandato di formare l'élite) - un modello più democratico e inclusivo di università globalizzata, nuovo ed alternativo rispetto al modello delle *business school*: un'università pensata come network di saperi e conoscenze, in cui farsi carico delle esigenze di ogni cittadino.

4. Il dibattito in corso a livello internazionale – descritto sinteticamente nelle pagine precedenti - non appare sufficientemente approfondito. Forse anche perché ha risentito, nella sua impostazione di

fondo, della natura emergenziale del problema da cui ha preso spunto, esso ha trascurato alcune questioni essenziali, quali, ad esempio, la crisi della legittimazione sociale e dello statuto epistemologico della ricerca e della didattica universitaria nell'era della rivoluzione digitale, temi sui quali mi limito qui a richiamare le riflessioni di Paul Virilio (che già nel 1995 aveva messo a fuoco i caratteri essenziali della rivoluzione digitale) e, più di recente, di Giorgio Agambén e di Tommaso Gazzolo¹⁰.

Essi ritengono che la pandemia abbia semplicemente accelerato la generalizzazione di una forma di vita, il distanziamento sociale, che era già la forma di vita reale e "normale" della nostra società ormai rideterminata e plasmata – a partire dagli anni Novanta del '900 - dalla rivoluzione digitale.

L'aumento della velocità delle informazioni e la possibilità di comunicare in tempo reale, sono fattori che ci rendono tutti connessi e "vicini", in senso comunicativo; ma che, contestualmente, e paradossalmente, diminuiscono drasticamente l'esigenza di mobilità fisica delle persone. Siamo già, da anni, e ben prima della pandemia, in una condizione di "distanziamento sociale"¹¹.

La soluzione del distanziamento sociale ai problemi posti dalla pandemia - anche nell'università: il passaggio immediato dalla didattica tradizionale in presenza alla didattica a distanza - è stata praticabile

¹⁰ Cfr. Tommaso Gazzolo, *Riaprire le Università*, cit., saggio al quale si rinvia anche per le citazioni alle opere degli altri Autori citati nel testo.

¹¹ "Nel 1995 Paul Virilio aveva osservato come l'istantaneità dei mezzi di trasmissione – la rivoluzione della comunicazione in "tempo reale" – provocasse una "inerzia crescente", non richiedendo più la mobilità delle persone, ma soltanto «la loro mobilità sul posto». In altri termini: l'accelerazione e la velocità delle comunicazioni, non richiede affatto un individuo che si sposti (...) fisicamente». La rivoluzione tecnologica degli anni '90 annulla le distanze, con la possibilità di comunicare e connettere tutto in tempo reale, e per questo non richiede più che le persone si spostino. Da qui il paradosso: la stessa rivoluzione che ha definitivamente annullato le distanze, che ha reso possibile comunicare all'istante con un cinese o un sudafricano, avvicina tutti quanti, ci rende tutti "vicini", ma proprio per questo produce, come modo di vivere più adeguato ad essa, il cittadino (.....) chiuso in casa. L'accelerazione delle comunicazione, portata all'estremo, produce la sua istantaneità – che, per definizione, è senza un "tempo", e non prevede alcuno "spazio" da percorrere. La mobilità, spinta al suo estremo, si rivela essere immobilità assoluta. Se non ci sono più distanze, non c'è più nemmeno movimento. E, viceversa, se non c'è più movimento, la riduzione delle distanze non indica altro che la nostra nuova condizione di *essere permanentemente a distanza*. Il "distanziamento" sociale, sotto tale aspetto, non sarebbe stato neppure pensabile se non fossimo già vissuti in una realtà fondata sulla distanza permanente": Tommaso Gazzolo, *Riaprire le Università*, cit..

perché il distanziamento sociale era già la forma reale delle nostre vite, determinata dalla rivoluzione digitale¹².

Secondo questa linea interpretativa la sfida della resilienza e della antifragilità del sistema universitario (evocata in apertura di questo scritto) o, più semplicemente, della riforma dell'università, è una sfida più profonda. Essa non riguarda soltanto le questioni relative alle modalità di erogazione della didattica (in presenza o a distanza) ovvero al dato (che si assume temporaneo: un effetto della pandemia) della diminuzione della mobilità fisica degli studenti e dei docenti; ma ha a che fare, più al fondo, con un "distanziamento sociale" che si presenta come carattere permanente e strutturale: la nuova forma di vita sociale. La quarantena ha ormai dimostrato che la didattica a distanza, la scuola "a casa", è l'ideale verso cui già tendevamo, e che presto o tardi si imporrà anche nelle nostre vite "normali"¹³.

La questione didattica frontale/didattica a distanza appare quindi una forma di occultamento della realtà: di una *realtà* in cui la didattica era già *a distanza* da decenni, e continuerà a esserlo, anche quando è frontale. Se si adotta tale prospettiva, il problema dei "flussi di sapere" nell'università non è quello di tornare o meno alle lezioni "in presenza", ma è quello, invece, di pensare adeguatamente che cosa ne sia della *vita scientifica* oggi, in una società in cui è l'umanità stessa dell'uomo ad essere attraversata da una rivoluzione epocale¹⁴.

¹² Tommaso Gazzolo, *Riaprire le Università*, cit: "l'emergenza sanitaria ha determinato un'accelerazione di una serie di processi già in atto. La situazione eccezionale non ha cambiato le nostre condizioni sociali, il nostro modo di vivere: ne ha, portandolo alle sue "estreme" conseguenze, rivelato ciò che esso era già divenuto (...). Eravamo già *isolati e distanziati*, come conseguenza della rivoluzione digitale, che è una rivoluzione antropologica, e non "tecnologica" – riguarda, cioè, il divenire-uomo da parte dell'uomo".

¹³ Tommaso Gazzolo, *Riaprire le Università*, cit. : "la "quarantena" non ha fatto che portare i rapporti sociali alla loro forma reale, adeguata alle società in cui, almeno dalla metà degli anni '90, abbiamo cominciato a vivere. Perché l'annullamento delle distanze è *la stessa cosa* del distanziamento permanente. Il punto è che il modo di tornare alla "normalità" sarà solo un "ritorno al passato", e quindi qualcosa di destinato, prima o poi, a essere superato anche nei fatti. In questo senso, l'"eccezione" non fa che mostrare un processo già in atto, e la futura normalità, l'esito verso il quale esso sta andando. Si torna allora a scuola, sui banchi, ma non è che un ritorno a qualcosa di ormai "passato", che *storicamente* non esiste più: la quarantena ha ormai dimostrato che la didattica a distanza, la scuola "a casa", è l'ideale verso cui già tendevamo, e che presto o tardi si imporrà anche nelle nostre vite "normali".

¹⁴ Tommaso Gazzolo, *Riaprire le Università*, cit.

FOMENTO À CULTURA E ÀS ARTES EM TEMPOS DE PANDEMIA: UM DESAFIO

Cecilia Nunes Rabêlo¹

INTRODUÇÃO

A Lei Aldir Blanc (lei nº 14.017/2020), destinada ao fomento às ações emergenciais durante o estado de calamidade estabelecido pelo Decreto legislativo nº 6/2020, foi fruto de intensa mobilização social, especialmente do setor cultural, que se viu diretamente afetado pelas medidas de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19.

Com suas atividades inviabilizadas, o setor artístico e cultural foi um dos mais afetados, com diversos equipamentos culturais fechados, eventos proibidos, espetáculos artísticos vetados por risco de aglomeração dentre outras medidas que tornaram o fazer artístico/cultural não virtual quase que impossibilitado.

Foi nesse contexto que a Lei Aldir Blanc foi promulgada e, com ela, um rol de ações a serem tomadas pelos Estados e Municípios com recursos repassados pela União Federal, em um total de 3 bilhões de reais provenientes de dotação orçamentária federal, de superávit do Fundo Nacional de Cultura e de outras fontes, nos termos do artigo 14 da referida norma.

A execução dessas ações, no entanto, vem encontrando uma série de dificuldades que serviram para escancarar uma atrofia jurídica, normativa e administrativa nos órgãos públicos responsáveis pela política cultural em todo país, trazendo à reflexão o atual panorama do fomento à cultura e às artes no país.

¹ Mestre em Direito Constitucional – UNIFOR. Especialista em Gestão e Políticas Culturais - Universidade de Girona/ES. Especialista em Direito Público –UFC. Presidente do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais – IBDCult. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (CNPq/UNIFOR).

DESENVOLVIMENTO

O fomento público à cultura é um dever estatal que encontra fundamento constitucional tanto no artigo 23, V quanto no artigo 215, estabelecendo o dever de apoio às diversas manifestações como medida garantidora do acesso à cultura.

A atividade estatal de fomento pode ser conceituada como:

[...] a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas e privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade (MOREIRA NETO, 2005, p. 524).

No âmbito da política pública de cultura, o fomento pode se dar por diversos meios, tanto por atuação indireta, como na construção de equipamentos públicos de cultura, tais como museus e centros culturais, quanto na atuação direta, como o repasse realizado por meio de editais públicos.

Também no âmbito do fomento público à cultura, as leis de incentivo fiscal assumiram grande relevância no país, sendo a lei nº 8.313/91, a famosa e desconhecida Lei Rouanet, um dos principais (se não o principal) mecanismo de fomento à cultura do Brasil, viabilizando o investimento de mais de 17 bilhões de reais, via renúncia fiscal, para projetos culturais entre 1993 e 2018 (FGV, 2018, online).

Segundo Humberto Cunha (2018, p. 48), o incentivo fiscal estabelecido pela Lei Rouanet é uma concretização desse dever de fomento à cultura, presente tanto para a União quanto para Estados, Distrito Federal e para os Municípios. Assim como esse mecanismo (incentivo fiscal) foi instituído por lei, outros podem vir a ser criados para incrementar esse papel estatal fomentador.

Observa-se, portanto, que o dever de apoiar as diversas manifestações artísticas e culturais é inafastável para todos os entes

federados, permanecendo, inclusive, com a decretação de estado de calamidade, visto que garantia de direito fundamental (e humano), que é o de ter acesso à cultura e de participar da vida cultural, conforme disposição clara do artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 2020, online).

Entendido o fomento como garantia dos direitos culturais, especialmente o de acesso à cultura e de participação na vida cultural, e sendo ele dever estatal, a omissão de qualquer um dos entes federados poderia ensejar, por exemplo, a utilização de outros mecanismos do sistema de garantias constitucionais dos direitos culturais, tais a ação popular, o mandado de injunção, ação de inconstitucionalidade por omissão dentro outros (CUNHA, 2018, p. 48).

Decretado o estado de calamidade pública por meio do Decreto legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, as medidas de isolamento social necessárias para contenção da pandemia do COVID-19 afetaram diretamente o setor artístico e cultural, gerando prejuízos sem precedentes aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura.

Em pesquisa realizada por um conjunto de entidades públicas e privadas², denominada “Percepção dos impactos da COVID-19 nos setores cultural e criativo do Brasil”, os números assustam.

Segundo a pesquisa, o período de maio a julho de 2020 registrou a maior perda total de receita entre pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor cultural e criativo do país, em uma queda de 44.4%, sendo percebida a sensação, entre os entrevistados, que essa perda se manterá nos próximos seis meses.

Também a contratação de fornecedores caiu vertiginosamente, com diminuição de 100% em mais da metade das organizações pesquisadas,

² Instituições envolvidas na elaboração da pesquisa: Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes; Estaduais da Cultura; Secretaria de Estado de Cultura de Alagoas; Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Amazonas; Secretaria de Cultura do Estado da Bahia; Secretaria de Cultura do Estado do Ceará; Secretaria da Cultura do Estado do Espírito Santo; Secretaria de Cultura do Estado do Pará; Secretaria de Comunicação Social e da Cultura do Paraná; Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco; Representação da UNESCO no Brasil; Sesc - Serviço Social do Comércio; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

no período de março a abril/2020 e de maio a julho/2020. A contratação de novos colaboradores também sofreu redução em mais de 45% das organizações pesquisadas, sendo que a maioria dessas entidades esperam diminuir em 100% as contratações para a segunda metade de 2020.

É diante desse cenário que os Estados e Municípios que aderiram ao repasse³ da Lei Aldir Blanc tiveram que se preparar para executar as ações previstas nos incisos I, II e III do artigo 2º da lei.

Em suma, as ações emergenciais previstas na Lei Aldir Blanc são as seguintes:

- Renda emergencial no valor de até R\$ 600,00 (seiscentos reais) para trabalhadores e trabalhadoras da cultura que se encaixem nos requisitos legais, paga mensalmente em três parcelas sucessivas, limitada a dois membros da mesma unidade familiar e a duas cotas, quando se tratar de mulher provedora de família monoparental;
- Subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social, no valor de R\$ 3.000,00 (três) a R\$ 10.000,00 (dez) mil reais, de acordo com os critérios estabelecidos pelo ente local;
- Editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou

³ Em 16 de outubro de 2020, um dia antes do fim do prazo para cadastro do plano de ação, pelos Estados e Municípios, na plataforma + Brasil, condição para recebimento do recurso, 1.351 municípios ainda não haviam feito o cadastro. Disponível em: <https://g1.globo.com/pop-arte/noticia/2020/10/16/lei-aldir-blanc-1351-cidades-ainda-nao-cadastraram-planos-de-acao-para-receber-recursos.ghtml>. Acesso em: 01 out. 2020.

disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais, devendo pelo menos 20% do total do recurso recebido ser destinado para essas ações;

- Disponibilização, por meio das instituições financeiras federais, de linhas de crédito específicas para fomento de atividades e aquisição de equipamentos e condições especiais para renegociação de débitos. Esta última ação não foi implementada até o momento;

Com o advento do Decreto regulamentador da Lei Aldir Blanc, o Decreto nº 10.464/2020, os Estados ficaram responsáveis pela execução da renda emergencial (inciso I) e os Municípios pelo inciso II (subsídio), cabendo tanto a Estados quanto aos Municípios a realização dos editais e chamadas públicas de fomento (inciso III).

Não obstante as críticas possíveis em relação à Lei Aldir Blanc, é fato que ela permitiu que um recurso nunca antes imaginado chegasse aos órgãos públicos de cultura do país, injetando milhões de reais em um dos setores mais afetados pela pandemia, como visto.

Ocorre que sua operacionalização vem sendo permeada de dificuldades e desafios para o gestor público de cultura, que tanto nunca viu um recurso tão grande, como nunca teve um prazo tão curto para realizar sua execução. Até setembro, a União já havia repassado mais de 1 bilhão de reais para Estados e Municípios⁴, que devem fazer com que esse recurso chegue no setor artístico e cultural até 31 de dezembro deste ano, salvo prorrogação do estado de calamidade previsto no Decreto 06/2020.

Apesar da expectativa de que o Decreto regulamentador fosse esclarecer de que forma Estados e Municípios deveriam executar os recursos que receberiam, a realidade não foi essa. Em seu artigo 2º, §4º, o Decreto joga para Estados e Municípios o dever de regulamentar os “procedimentos necessários à aplicação dos recursos recebidos”, sempre

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/cultura-artes-historia-e-esportes/2020/09/governo-federal-ja-repassou-mais-de-r-1-bilhao-para-ajudar-setor-cultural-durante-covid-19>. Acesso em: 01 out. 2020.

ressaltando a responsabilidade cível, penal e administrativa no caso de uso do recurso em desacordo com a lei Aldir Blanc e seu regulamento (artigos 2º, §9º, e 9º, §4º do Decreto).

Assim, Estados e Municípios se viram diante do seguinte cenário: ausência de norma geral sobre cultura⁵ ou sobre fomento à cultura⁶ no país; ausência de uniformidade em relação aos instrumentos jurídicos de repasse de recursos para pessoas físicas e/ou jurídicas do setor artístico e cultural; ausência de entendimentos claros e consolidados nos Tribunais de Contas dos Estados e da União acerca do fomento público à cultura; incompreensão acerca do Direito Administrativo aplicado para efetivação dos Direitos Culturais.

A falta de estrutura em relação a equipamentos, equipe, infraestrutura para realizar os cadastros necessários do setor artístico e cultural, também se mostrou como realidade enfrentada pela imensa maioria dos Municípios brasileiros, além de alguns Estados. Muitos dos Municípios não têm sequer uma pasta destinada exclusivamente à cultura, sendo dividida com outras áreas, como turismo e esporte.

Ao lado da falta de estrutura, a ausência de normas específicas de fomento para o setor cultural também é uma dificuldade enfrentada pela gestão pública de cultura. Um dos pontos mais debatidos entre os grupos de gestores públicos era qual instrumento jurídico utilizar para viabilizar incisos II e III do art. 2º da lei.

Fazer premiações? Precisa utilizar a lei 8.666/93 (lei de licitações e contratos administrativos)? Quais prazos utilizar? Precisa pedir prestação de contas financeira minuciosa de todos os gastos realizados com o recurso recebido? Ou batsa um relatório comprovando que o objeto foi cumprido? E o subsídio, pode gastar com que? Precisa fazer cotação de preço para o gasto do recurso? Qual regra aplicar?

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/cultura-artes-historia-e-esportes/2020/09/governo-federal-ja-repassou-mais-de-r-1-bilhao-para-ajudar-setor-cultural-durante-covid-19>. Acesso em: 01 out. 2020.

⁶ A lei 8.313/91 é uma norma de fomento à cultura no âmbito federal, não se aplicando aos outros entes.

Não são dúvidas simples e nem recentes. Há anos os gestores públicos de cultura sofrem ao realizar o fomento cultural buscando ao mesmo tempo garantir o repasse efetivo e o controle do dinheiro público, atento às especificidades do setor cultural, que ainda é informal e extremamente dinâmico.

Soma-se a isso a incompreensão dos setores jurídicos, das controladorias, das procuradorias, dos órgãos de contas etc. acerca das peculiaridades do setor. Por óbvio que realizar um fomento cultural em nada se parece com a construção de um viaduto. No entanto, a lei 8.666/93 muitas vezes é o parâmetro para análise – e julgamento – das ações públicas de fomento à cultura no país⁷.

Nessa perspectiva, os desafios encontrados pelos Estados e Municípios para fazer o apoio financeiro chegar em quem mais precisa podem ser resumidas da seguinte forma: necessidade de elaborar uma regulamentação clara e adequada para evitar – ou minimizar – questionamentos futuros das controladorias e cortes de contas; executar o recurso por meio de instrumentos jurídicos, ao mesmo tempo, céleres e eficazes, para que o recurso chegue na ponta dentro do prazo previsto; manter o controle do repasse e uso do recurso; elaborar um relatório de gestão adequado, com todas as exigências previstas no artigo 16 do Decreto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de estrutura do setor público de cultura foi, de fato, escancarada pela Lei Aldir Blanc. Na tentativa de realizar as ações emergenciais previstas na norma, Estados e Municípios se viram diante de uma realidade dura, que demonstra o quanto o setor público de cultura não é, nem nunca pareceu ser, prioridade do Estado brasileiro.

A falta de normas específicas para o setor cultural, especialmente em relação ao fomento às artes e à cultura, com a criação de instrumentos

⁷ Como exemplo, o processo judicial nº 0103442-73.2019.8.06.0001, que correu perante o Tribunal de Justiça do Ceará, a procuradoria geral do Estado do Ceará buscava a devolução de um fomento feito a um grupo de reisado, manifestação cultural comum no Estado, sob alegação de ofensa à lei 8.666/93. Em acórdão, o TJCE entendeu improcedente a alegação.

jurídicos adequados, previsão de repasse entre Fundos de Cultura, regras sobre gestão descentralizada da política pública de cultura entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios impede a efetivação dos direitos culturais, conforme previsto na Constituição Federal, prejudicando toda a sociedade.

Não é verdade que a existência de uma determinada norma seja capaz de transformar toda a realidade da política pública de cultura no país, muito menos será ela capaz de dar o destaque merecido a essa pasta, fundamental para o desenvolvimento de todas as demais, sendo esse um aspecto muito mais político do que jurídico.

Não obstante, é fato que a ausência de regras sobre como realizar o apoio célere, eficaz e efetivo das diversas manifestações culturais do país prejudica profundamente a gestão pública de cultura, especialmente diante de situações extremas como a da pandemia do COVID-19, ficando o gestor entre os anseios da sociedade de obter o fomento e a fiscalização, e por vezes incompreensão, dos órgãos de controle em relação ao fazer cultural e suas especificidades.

A autonomia, portanto, parece ser um caminho necessário – e possível – dentro da gestão pública de cultura, a fim de que regras sejam feitas não somente para cumprir os princípios do Direito Administrativo, mas também – e principalmente – para garantir direitos fundamentais e humanos, que são os direitos culturais.

REFERÊNCIAS

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais: Fundamentos e Finalidades**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV, **Impactos Econômicos da Lei Rouanet**. 2018. Disponível em:: http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1544705/Lei_Rouanet_Metrica_de_Avaliacao.pdf/266725c7-c3b0-4c88-8ac0-79bf5f8a5642. Acesso em: 03 out. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª. edição, totalmente revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

Percepção dos impactos da COVID-19 nos setores cultural e criativo do Brasil. Disponível em: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/cea69a61-945a-4b84-aa53-abbced5b95a7/page/FdCXB>. Acesso em: 03 out. 2020.

A PROGRAMAÇÃO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO E O CONTROLE FINANCEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Marcelo Arno Nerling¹
Marcella de Souza Carvalho²

INTRODUÇÃO

“O espírito que anima a cidadania e o cidadão, que mantém a chama da autoestima viva e irradiante, para dentro e para além de nós mesmos, chama-se Cultura. Na nossa língua, uma palavra feminina, insinuante, envolvente, irresistível e determinada. Como a mulher, também suporte fundamental da vida social, deslumbrante e indispensável, entretanto, colocada sempre numa posição secundária e lateral pela porção masculina, machista e dominante da sociedade. Que ainda insiste em vê-la apenas como ornamento floral, decorativo e de brilho efêmero. Nos tempos em que a porção mulher da sociedade cada vez mais, como na canção, impõe-se ao super-homem rendido à sua superioridade e encanto, nada mais natural do que entronizarmos a mulher Cultura no espaço central das nossas vidas”. [Pronunciamento na Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal – 20 de maio de 2003 – Gilberto Gil, Ministro da Cultura.]

A COVID-19 trouxe inúmeros impactos e com isso consequências sociais e institucionais. O distanciamento social, o confinamento, ‘lockdown’, afetou os direitos sociais culturais pela impossibilidade de realizar eventos programados ou mesmo de programá-los, fato que se

¹ Doutor em Direito do Estado. Professor efetivo na Universidade de São Paulo (USP). E-mail: mnerling@usp.br

² Mestre em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades - FFLCH/USP. Professora de Direito na FAC - Faculdade Curitibana. E-mail: marsouzadv@hotmail.com

estende, transcorridos mais de 200 dias do Decreto Legislativo nº 6/2020, (BRASIL, 2020) que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil.

A oferta e a demanda, como trem descarrilhado, vê afetados espetáculos e o funcionamento de teatros, cinemas e congêneres, e com eles o direito cultural correspondente. A segurança jurídica vira fumaça. Mas ela tem uma duração continuada?

Vamos trabalhar sobre uma franja de uma dissertação de mestrado estruturada a partir de uma linha de pesquisa chamada Gênese e Políticas Públicas. (Diversitas USP, 2020). Marcella de Souza Carvalho (2019) estabeleceu com um dos seus objetivos gerais o estudo sobre as políticas públicas de cultura no Brasil. No relacionamento entre a cultura, ou as políticas culturais e as políticas públicas a relação do Estado com a cultura aparece na cor pálida da omissão. A participação social na formulação da política, do sistema, do Plano Nacional de Cultura esbarra no desconhecimento de que os recursos são finitos e os grupos de interesse organizados nos processos decisórios e na distribuição dos recursos. Por esse motivo, vamos apresentar um pequeno recorte, para conhecimento interdisciplinar, tema de interesse público geral, vamos destacar o ciclo orçamentário e ampliar a visão do direito constitucional financeiro para melhor compreender o ciclo da gestão com o ciclo orçamentário, financeiro e patrimonial. Isso auxilia estudos futuros para entender como se dá essa distribuição.

O Estado, entre o fazer cultura e a criação de condições de acesso universal

Invocamos Gilberto Gil, e agora, precisamos pensar com ele:

“Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à

saúde, à vida num meio ambiente saudável. Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de consequências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas, já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência. Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira.

Cabe, nessa visão, ao Estado criar as condições de acesso universal, além de proporcionar as condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, “artefatos ou mentefatos”. Cabe ao Estado promover o desenvolvimento geral da sociedade, porque o acesso à cultura é um direito e prepara para a cidadania. Cabe ao Estado investir nas condições de criação e produção da criatividade popular brasileira que sempre foram muito além do que permitiam as condições sociais, econômicas, educacionais de nossa existência. De fato, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo!

Mas Gil vai além e faz a ressalva:

não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. [Discurso de Gilberto Gil na solenidade de transmissão de cargo. Brasília, 02 de janeiro de 2003]

Para Gil, cabe ao Estado fazer cultura pela formulação de políticas de produção cultural que emergem da cultura política de uma sociedade e de um povo em determinado momento de sua existência. A política cultural expressa aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo.

E daqui surgem a pergunta central, a problematização que leva à contribuição que se pretende ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC) do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD) da Universidade de Fortaleza nesse IX Encontro Internacional de Direitos Culturais (EIDC). Como podemos melhorar nossa cultura política, entendendo o ciclo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, de forma vinculada ao controle interno e externo do conteúdo operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil da administração pública, com vontade de Constituição?

Essa métrica é importante para que possamos, em momento oportuno, avaliar os direitos culturais impactados pela Pandemia, seus efeitos e proposições que possam levar possíveis soluções. Como bem dito pelo Prof. Humberto Cunha, “o setor cultural foi muito e imediatamente afetado pela pandemia, mas mostrou seu grande valor no confinamento, pois todo mundo ficou com uma necessidade muito maior de consumo de elementos artísticos, como filmes, livros e música”. Os direitos culturais também são concretizados por meio das políticas públicas de cultura ou políticas culturais. A ideia de políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais foi tema do trabalho de Francisco Humberto Cunha Filho, e que identifica esse direito nas “expressas disposições normativas”, sendo que as “políticas públicas de cultura formam importante instrumental da concretização dos direitos culturais”, com importância intrínseca e autônoma na medida em que “portam, em potência, o lastro de atualização legítima das formas pelas quais a cidadania se sintoniza com as novas realidades e os novos tempos”. Em adição, as políticas públicas revelam como instrumentos de efetivação passam a ser “fontes criadoras de novos direitos culturais”. É notório o crescimento qualitativo e quantitativo dos direitos culturais em documentos jurídicos internacionais. A própria lógica de uma Constituição cidadã que faz referência à política e sistemas de políticas públicas culturais que nos levam a sustentar que não são apenas factíveis, mas inexoráveis, para a adequada efetivação dos direitos culturais (CUNHA FILHO, 2017, p. 178).

Danilo Junior de Oliveira (2014, p.67) destacou que no âmbito dos direitos humanos, os direitos econômicos, sociais e culturais dotaram o

Estado de responsabilidades prestacionais que podem ser concretizadas, por excellence, por meio das políticas públicas. Fernando Aith (2006, p. 19) já asseverara: “a promoção e proteção dos direitos humanos e demais direitos reconhecidos em um ordenamento jurídico são realizadas, pelo Estado, através da execução de políticas públicas”.

OS PROGRAMAS DE CULTURA NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O percurso histórico das políticas culturais brasileiras, atrelado à representatividade da sociedade civil nos espaços de participação institucionalizada da cultura, especialmente quanto ao Sistema Nacional de Cultura, e sobressai o fator orçamentário.

A triste tradição de ausências, autoritarismos e instabilidades das políticas culturais brasileiras, precisam da alavanca que dá substância à implementação de políticas públicas, seja qual for a área: os recursos, as dotações orçamentárias e financeiras.

O entendimento de cultura e direitos culturais foi valorizado e reconhecido nas duas últimas décadas, porém, não se concretizaram ações de Estado para concretização da Constituição Federal, ou seja, o orçamento público para a consecução das políticas públicas de cultura pode não ter uma duração continuada.

Muito se debateu e muito se realizou no âmbito cultural nas duas últimas décadas. O discurso da cultura solidificou-se, mas a operacionalização de políticas culturais depende de orçamento para tal finalidade. É disputa retórica, mas principalmente, disputa orçamentária, disputa do orçamento público, quando são decididos quais os programas, projetos, atividades e ações seriam as mais hábeis a solucionar as problemáticas do setor. Isso porque os projetos e programas não são isolados e independentes, e sim funcionais a partir de um modelo programático, como se passa a ver a seguir.

Os direitos culturais estão constitucionalizados nos artigos 215 e 216 da CF/88. A análise do estado da arte da política nacional e do sistema nacional de cultura, já estão traçadas. A justificativa teórica e metodológica já existe. Falta, portanto, lutar com o mesmo ímpeto pelo

aumento da dotação orçamentária para a cultura, que jamais chegou à 1% do orçamento federal.

A expectativa estaria na gestão pública que consiga traduzir a importância dos direitos e políticas culturais em um orçamento minimamente estável, com políticas públicas de duração continuada, para a concretização de políticas efetivas e eficientes.

Visão constitucional do orçamento público

Na implementação do planejamento governamental, o direito econômico da cultura deve prestar atenção a esse “conjunto de técnicas jurídicas utilizadas pelo Estado na realização de sua política econômico-cultural”. (ALEM, 2017)

No ciclo de gestão das políticas públicas, a etapa da *implementação* está atrelada necessariamente à organização e destinação de recursos públicos. O orçamento é, portanto, a peça chave e fundamental para a concretização de uma política pública. E, conseqüentemente, para a concretização dos direitos sociais, entre eles o da cultura.

José Maurício Conti (2010, p.41) aponta que “implementação” do planejamento governamental se dá por meio de leis de natureza orçamentária. Ele chama atenção para a técnica de orçamento por programas. Um sistema de leis e que se vinculam para “estabelecer políticas de longo prazo, permitem que se construa um sistema jurídico que dá sustentação ao planejamento da administração pública”.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de inovações que geram profundo impacto no direito financeiro. No âmbito do direito constitucional financeiro (TORRES, 2014), o orçamento público passa a ter um novo instrumento de planejamento a ser elaborado nas três esferas de governos. O Plano Plurianual (PPA) que se soma à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa tríade legislativa constitui elementos central e segue leis reguladoras da atividade orçamentária dos entes federados.

Entre as regras do *planejamento* está a *programaticidade*, este, um dos preceitos fundamentais. De longe José Afonso da Silva (1973, p.39-41) alertava sobre essa característica essencial dos orçamentos públicos que define o “programa, como um instrumento de planejamento, de

direção e de controle da administração pública”, ou seja, vai além de um mero instrumento de programação econômica, para constituir-se em “programação de ação governamental, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere”.

O orçamento público, longe de ser apenas uma peça política, torna-se importante instrumento de concretização do plano de governo. É o que defende Passerotti (2017, p. 77):

Com efeito, não há como afastar a ideia de que o orçamento público, regido pelos princípios constitucionais, constitua verdadeiro instrumento de planejamento do Estado. [...] Daí, portanto, a especialidade da lei orçamentária, em que, de acordo com a Constituição Federal brasileira, visa dar efetividade ao princípio do planejamento ou programação ao prever, no art. 165, três planejamentos orçamentários que “se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consonando ambas com o orçamento plurianual (arts. 165, § 7º, 166, § 4º; e 167, § 1º)”¹⁸⁸, em que a Administração, por intermédio deste, também acaba por exercer uma função regulatória da sociedade, o que as distingue das demais leis, em seu aspecto formal. [...] Urge lembrar que há muito o sistema orçamentário nacional, com a edição da Lei n. 4.320/1964, adota a classificação funcional programática [...] Além disso, a interação do orçamento público com outros sistemas, em especial o econômico e o social, também denuncia o planejamento como sendo uma de suas principais vertentes, a qual decorre de toda a ideia norteadora do sistema econômico-financeiro, engendrado pela Constituição Federal de 1988, no qual se encaixam os conceitos anteriormente apresentados.

O legislador constituinte dispôs o regramento sobre as legislações que regem as finanças públicas, orçamento e tributação entre os artigos 165 e 169 da Constituição Federal. Esse conjunto normativo estabelece parte de um sistema que compõe o que se denomina Constituição Financeira, sendo a Constituição Orçamentária um de seus subsistemas. Conforme

assevera Ricardo Lobo Torres (2011, p.171), esta última não se esgota nos referidos dispositivos constitucionais, abrangendo também as normas sobre o controle da execução orçamentária (arts. 70 a 75), o orçamento do Poder Judiciário (art. 99) e a fiscalização orçamentária dos Municípios (art. 31).

Importante destacar alguns dos artigos mencionados acima, iniciando pelo Art. 165 da CF, que define o modelo orçamentário a ser utilizado no país, fazendo uso dos instrumentos já citados: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA):

No PPA, apresenta-se o planejamento com diretrizes e metas para as ações a serem realizadas pelo Estado, sendo elaborado no primeiro ano de mandato de cada presidente para realização nos quatro anos subsequentes. Já a LDO e a LOA são anuais. A primeira parte da política pública e respectivas prioridades para orientar a LOA às diretrizes do PPA. A LOA, por sua vez, discrimina as receitas estimadas e as despesas previstas para o ano a que se refere. A lógica do uso desses instrumentos previstos na CF se replica às esferas estaduais e municipais. (BOMFIM, 2018, p.111)

O Plano Plurianual ***estabelece, ou deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*** A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ***“compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”***. Ou seja, ela alinha as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual com as previsões da Lei Orçamentária Anual. Além disso, dispõe sobre limitações de empenho, critérios de contingenciamento e critérios para aferição de resultados de programas financiados com recursos orçamentários.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (artigo 165, parágrafo 5º, Constituição Federal). A LOA compreende todas as receitas e despesas que serão realizadas no ano seguinte à sua aprovação, motivo pelo qual sua proposta deve ser aprovada pelo Congresso Nacional até o final de cada ano. É um instrumento de concretização e detalhamento orçamentário dos objetivos e metas do Plano Plurianual e das diretrizes da LDO. (ALEM, 2017).

Mas como se controla esse sistema constitucional financeiro, aliados às leis específicas sobre a matéria?

Vamos começar, com vontade de Constituição (Hesse, 2000), pelo artigo 70 da CF:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

O controle, como bem dito, se dá pela fiscalização orçamentária, financeira, contábil, patrimonial contida na operacionalização da administração pública de todos os poderes, sujeita ao princípio da eficiência e passar pelo filtro da responsabilidade e da probidade, inclusive quanto à eficiência das suas políticas. Especial controle e avaliação do cumprimento das metas orçamentárias é a nossa tese. Como dispõe Koscianski (2003, p.94), mais do que planejar, a Administração Pública

deve zelar pelo cumprimento das metas orçamentárias estabelecidas, não permitindo que aconteça desvio de verbas, procedimento ilegal e passível de ser considerado crime de responsabilidade, ou outros procedimentos que impliquem na ruptura do contrato social formalizado na figura do orçamento. Por sua vez, mais do que participar na escolha das ações a serem executadas, a sociedade deve controlar a execução do orçamento público, a fim de garantir seu efetivo cumprimento.

Interessante notar que se pode atribuir um erro de técnica legislativa na medida em que o legislador constituinte originário dispôs, pela ordem conceitual do artigo 70, relativo aos tipos de fiscalização ou controle interno e externo, representados pelos cinco elementos: contábil > financeira > orçamentária > operacional > patrimonial. Uma técnica mais apropriada poderia ter apresentado os conceitos na ordem que eles tendem a se apresentar na realidade, organizando e controlando o conteúdo operacional, com ênfase para o orçamento, as finanças, o patrimônio, tudo isso escriturado em demonstrações contábeis. (NERLING, 2019)

Trata-se de uma interpretação lógica e aplicada à realidade das políticas públicas alinhadas ao sistema orçamentário, financeiro, constitucional existente. Talvez pelo artigo 70 não se referir expressamente ao ciclo e à gestão das políticas públicas, ele receba a atenção que recebe dos operadores, da doutrina, do legislador e da jurisprudência, o que pode acabar condicionando os órgãos da Administração Pública a uma prestação ineficaz quanto a essas políticas de fiscalização e controle dos recursos públicos.

O artigo 71 da Constituição dispõe sobre o sistema de controle externo e interno. Nas palavras de Koscianski (2003, p.95-96):

O controle interno deve ser exercido por todos os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, visando à fiscalização da execução orçamentária no seu próprio âmbito. O controle interno é exercido por órgãos do próprio Poder Público, tais como o financeiro, de contabilidade ou de auditoria interna ou por Comissões criadas especialmente para o acompanhamento de matéria orçamentária, como é o caso das Comissões de

Orçamento. A Constituição Federal prevê ainda que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades no desempenho das atividades orçamentárias. Controle externo é exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União e dos Estados e tem como objetivo fiscalizar o processo orçamentário, a fim de que sejam observados os princípios da probidade e da legalidade na utilização dos recursos públicos por parte da Administração Pública.

Cabe também ao controle externo verificar que seja cumprida fielmente a Lei de Orçamento, conforme estabelece o artigo 82 da Lei Federal n.º 4.320/64, e apreciar a prestação de contas do Poder Executivo.

Toda e qualquer política, programa, projetos e ações específicas devem, portanto, passar obrigatoriamente por esse sistema orçamentário e financeiro, para tornar-se política pública efetiva. O inciso I do artigo 167 da CF é claro: São vedados: o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual! Aí, a raiz constitucional da programação.

Ainda sobre a importância do planejamento, vamos, com vontade de Constituição, destacar o Art. 174 da CF que estabeleceu que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A lei deve estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os “planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Portanto, o desafio está em incorporar as atividades e ações culturais organizadas, nos planos nacionais e regionais de desenvolvimento e também, no PPA, LDO, LOA.

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que segue como lei geral do orçamento e foi recepcionada pela Constituição Federal, estabelece que a lei orçamentária “conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade,

universalidade e anualidade”. Novamente, a natureza programática foi recepcionada pela estrutura e âmbito normativo.

Em linhas de conclusão, vale ainda o esclarecimento sobre a diferença entre gastos públicos diretos e indiretos (ALEM, 2017):

Gastos públicos diretos são, portanto, realizados pela Administração Pública quando destina o produto de suas receitas conforme objetivos e finalidades previamente estabelecidos por meio de três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a de orçamentos anuais. Gastos públicos indiretos, por sua vez, também conhecidos como gastos tributários, correspondem ao conjunto de desonerações tributárias instituídas para compensar ações de entidades civis complementares ao Estado, corrigir desvios e desigualdades, incentivar setores da economia, dentre outras finalidades. O Poder Público reduz sua arrecadação em favor de uma disponibilidade econômica dos contribuintes por meio de presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Os gastos indiretos são realizados, portanto, pelos próprios agentes econômicos induzidos, motivados e beneficiados pela legislação tributária

Os gastos públicos indiretos são as chamadas renúncia de receita, nos termos do Art. 14 da LRF. Aí se estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de

alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Salienta-se que todo o conjunto normativo acima mencionado foi aqui apresentado para registrar o que se levantou até o momento no estudo de como formular, implementar e avaliar uma política pública, à luz do sistema financeiro-orçamentário constitucional.

A percepção que se tem é de que não só na área cultural, mas em diversas outras, é que tais preceitos não têm despertado a atenção e cumprimento necessários por parte da Administração Pública e de seus gestores. Vê-se que as políticas não estão subordinando seus gestores a uma vinculação orçamentária ajustada à LOA, que é o requisito essencial para sua concretização. É imprescindível que os programas, projetos, atividades e ações oriundas de quaisquer tipos de políticas públicas estejam em consonância com a tópica do controle interno e externo definido pela Constituição Federal: operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil. Sem os regramentos supramencionados, toda e qualquer implementação corre o risco de não representar uma política pública efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em considerações finais, cumpre inicialmente recordar a pergunta central que guiou nossa contribuição ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC) do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD) da Universidade de Fortaleza nesse IX Encontro Internacional de Direitos Culturais (EIDC).

Iniciamos nos perguntando como podemos melhorar nossa cultura política, entendendo o ciclo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, de forma vinculada ao controle interno e externo

do conteúdo operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil da administração pública, com vontade de Constituição?

Como vimos, essa é uma métrica importante para que possamos avaliar os direitos culturais impactados pela Pandemia. Os direitos culturais são concretizados por meio das políticas públicas de cultura ou políticas culturais. A ideia de políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais identifica esse direito nas “expressas disposições normativas. As políticas públicas de cultura formam importante instrumental da concretização dos direitos culturais, com importância intrínseca e autônoma na medida em que “portam, em potência, o lastro de atualização legítima das formas pelas quais a cidadania se sintoniza com as novas realidades e os novos tempos”.

Como vimos, há grande dificuldade em saber o que o Estado deve ou não fazer, até onde deva ir com as suas políticas e em que medida elas devem ter uma dimensão continuada, assumindo assim, não a condição de política de governo, mas de Estado. É no ciclo da gestão, em especial, da gestão orçamentária e financeira que se opera a transposição de uma política de governo em uma política de Estado e esta tem, como principal característica, a dimensão continuada de programas e projetos incluídos na lei orçamentária.

Conhecer, portanto, do direito constitucional financeiro, é uma medida sábia para quem deseja trabalhar com a efetivação de direitos, em particular, dos direitos culturais. Entender o ciclo da gestão alinhado com as diretrizes do controle interno e externo é importante para o aprofundamento dos estudos e a consolidação desse importante campo do conhecimento dos direitos culturais, da gestão das políticas públicas de cultura. Esse é o desafio que permanece e que não cabe em uma ‘ponência’ ou em um artigo. Mas segue a instigar e nós, a protestar contra o desperdício da experiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública. Brasília, 2020. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.

ALEM, N. **Gastos públicos diretos e indiretos com a cultura: um comparativo.** São Paulo: IDEA, 2017.

CARVALHO, Marcella de Souza. **Direitos culturais e organização política da dança.** São Paulo: Dissertação de Mestrado, DIVERSITAS/FFLCH/USP, 2019.

CONTI, J. M. **Orçamentos Públicos: a Lei 4320/64 comentada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CUNHA FILHO, F. H. **Políticas públicas como instrumental de efetivação de direitos culturais.** Florianópolis: UFSC, 2017.

_____. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades.** São Paulo: SESC São Paulo, 2018.

GIL, Gilberto. **Discurso na solenidade de transmissão de cargo.** Brasília: PR, 02 de janeiro de 2003, Mimeo.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Fabris, 2000.

KOSCIANSKI, R. **O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.** Florianópolis: UFSC, 2003.

NERLING, Marcelo Arno. **Direito Financeiro.** São Paulo: USP/EACH/GPP, Disciplina de Graduação, Plano de Atividades, 2019, Mimeo.

OLIVEIRA, D.J. **Direitos Culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura.** São Paulo: USP, 2014.

PASSEROTI, D.C. **O orçamento público como instrumento de planejamento e intervenção.** São Paulo: USP, 2017.

SILVA, J. A. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**. Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: RT, 2014.

DEMOCRACIA CULTURAL: ABALOS PANDÊMICOS

Isaura Botelho¹

INTRODUÇÃO

Alimentada pelo processo de redemocratização do país, a Constituição de 1988 se revelou um marco fundamental no desenvolvimento de institutos participativos e na valorização da esfera local, que passou a ter atribuições de competência para políticas sociais e urbanas. Dessa nova institucionalidade resultaram, por exemplo, as Leis Orgânicas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto das Cidades, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação,² fazendo jus a sua denominação de Constituição Cidadã. No entanto, a área cultural não foi contemplada por essas novas formas de organização institucional. Ironia, já que, segundo o Prof. Francisco Humberto Cunha, ela pode também ser chamada de Constituição Cultural, dada a abundância no tratamento da cultura em seu texto.

Algumas conferências e a criação de conselhos, se deram ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), mas é no governo Lula que as relações entre o Estado e a Sociedade Civil se alteraram visivelmente, mediante o estímulo a parcerias para a execução de políticas públicas. Foi no plano da gestão municipal que ocorreram as experiências mais interessantes, já que a relação entre os movimentos sociais e a administração acontecem de forma mais intensa em nível local, permitindo que as demandas sociais e urbanas reflitam com mais acuidade a pluralidade de atores e de interesses. Nesse cenário se inscreve a proposta de criação do Sistema Nacional de Cultura, que começa a ser

¹ Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Aposentada e consultora de gestão cultural. E-mail: zau.botelho@gmail.com

² v. GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. In: Estudos Avançados 92. Jan/abr 2018. p.70.

gestado desde 2003 e ganha forma de lei no quadro do Plano Nacional de Cultura em 2010 (lei 12.343).

A criação de institutos participativos são ensaios no sentido de se alterar as relações de poder instauradas pela democracia liberal caminhando em direção a uma democracia participativa. Nesse sentido, se pretendia a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões de política cultural e a mobilização e participação do conjunto de interessados nas deliberações. Acompanhando esses movimentos, desenhos institucionais de natureza diversa foram previstos: conselhos, fundos, definição de Planos municipais e estaduais, conferências nas três esferas administrativas. Os movimentos culturais e artísticos ganharam protagonismo nesse arranjo proposto, desempenhando um papel fundamental na “institucionalização da diversidade cultural” e na “ampliação do político pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.”³

No entanto, não basta que os processos decisórios sejam inclusivos, deliberativos e institucionalmente plurais: é necessário que essas instâncias tenham capacidade de tornar suas decisões efetivas. Isso não se realizou no processo de implantação do SNC, por vários motivos. Sinalizo apenas um deles, que me parece determinante: praticamente não houve repasses de recursos que fossem alimentar os Fundos Municipais, premissa obrigatória de adesão ao Sistema. Isso desmobilizou a maioria dos municípios que havia aderido a ele, e que, em sua grande maioria, o haviam feito em função dessa promessa, deixando de lado, inclusive, as eventuais divergências partidárias com o governo federal. Hoje vemos o preço alto que estamos pagando, já que os repasses da Lei Adir Blanc dependem da existência de algumas dessas ferramentas.

O “experimentalismo democrático”, proposto por Boaventura de Souza Santos e também por Roberto Mangabeira Unger, convoca o olhar para uma alternativa aos impasses tanto da democracia neo-liberal quanto da democracia participativa: por meio de modificações graduais, a partir

³ SANTOS; AVRITZE, 2002, p. 53, citado por GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. In: Estudos Avançados 92. Jan/abr 2018. p. 73.

da combinação e do somatório de pequenas mudanças, pode-se alterar a qualidade de vida e a prática democrática, bem como gerar transformações mais profundas. Muitos desses movimentos, inclusive, podem acontecer espontaneamente na sociedade. Somos intimados a superar velhos paradigmas e a identificar “oportunidades transformadoras” alterando as formas e as condições em que as mudanças institucionais podem ocorrer, acumulando transformações parciais que permitam alterar as “estruturas básicas” da sociedade. Unger acredita que as discussões em torno de transformações estruturais (seja na saúde, na educação, na segurança, na moradia, no transporte e aqui incluo na cultura) nos espaços participativos devem ser vinculadas ao enfrentamento desses problemas de forma a manter o interesse dos diversos atores nessa participação. Unger não acredita na idealização do indivíduo, aquele que se mobiliza e luta por valores gerais: ao contrário, ele insiste no indivíduo real, que busca o encaminhamento concreto de suas demandas. Para que isso aconteça é mister a institucionalização para dar sustentabilidade aos processos de transformação.⁴

Nesse sentido, poderíamos aproveitar o momento difícil pelo qual estamos passando para começar a repensar os modelos institucionais vigentes e sermos capazes de propor alternativas viáveis que caminhem em direção a uma desejada descentralização com uma maior participação da sociedade. As inúmeras conferências municipais e estaduais de cultura deixaram um rescaldo de mobilização que deve ser potencializado. Se a pandemia potencializou tantas dificuldades, ela nos oferece, por outro lado, a oportunidade de fortalecer as instituições municipais e estaduais e reacender o interesse pela instituição de um sistema de cultura que não necessariamente dependa da liderança verticalizada do nível federal.

Apesar da fragilidade institucional e conceitual do próprio Ministério da Cultura, a gestão de Gilberto Gil havia contribuído para aquilo que Aluísio Magalhães (Secretário da Cultura do MEC 1981-1982) considerava uma necessária complexificação do arcabouço

⁴ V. GASPARD, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. In: Estudos Avançados 92. Jan/abr 2018. pp. 65/88.

institucional do setor. Para Aluísio, só então, se justificaria a existência de um ministério da cultura. A gestão de Gil alimentou conferências municipais e estaduais de cultura, conferências nacionais (3), conselhos constituídos de forma representativa e não mais pelos “notáveis” locais; colegiados setoriais sistematizando as informações e necessidades de cada linguagem artística; criação de fundos estaduais e municipais e outros mecanismos de condução de políticas; planos municipais e estaduais de cultura; desenvolvimento de programas reconhecendo e atendendo manifestações culturais de grupos indígenas, quilombolas e movimentos culturais que raramente se habilitavam a recursos mais expressivos, como o Cultura Viva; todos esses exemplos representaram desenhos institucionais repletos de energia, mas sem o tempo necessário de maturação para se entranhar de forma definitiva na vida das pessoas. Em termos institucionais, antevia-se uma democracia cultural em marcha.

Se a institucionalidade do setor cultural começou a se alterar de forma perceptível, não foi, porém, suficiente para trazer a cultura também para a agenda política de forma definitiva. O MinC continuou sua intermitência institucional, apesar dos novos atores que entraram em cena e contribuíram para a diversidade de novas vozes envolvidas em decisões de políticas culturais.

Esse conjunto de formulações, decisões e de encaminhamentos gerou muita mobilização local e regional e foi o fermento da única reação nacional à extinção do Ministério da Cultura, quando Michel Temer (maio de 2016) assumiu a presidência da República depois do golpe sofrido pelo governo Dilma Roussef. A sociedade mobilizou-se então em torno do “Fica MinC”, o que não se repetiu em 2019. Parece que em 2016 a gestão de Gilberto Gil (2003-2008) ainda reverberava e alimentava esperanças.

A covid-19 pôs a nu todas as fragilidades do setor cultural, que já vinha sofrendo com a guerra cultural promovida pelo governo: o antigo ministério da cultura foi transformado em mera secretaria do ministério da cidadania e posteriormente do ministério do turismo.

Venho tratando da institucionalidade da área cultural em minhas recentes intervenções motivada pelo cenário sombrio de tantos

retrocessos que nos cerca: violações de direitos civis, desmonte da arquitetura institucional da área de cultura, fragilização proposital de nossas universidades, atentados contra nosso sistema educacional de maneira geral, e a retomada dos níveis de desigualdade e de exclusão social. Retrocessos sistemáticos que, não por acaso, atingem quase que exclusivamente as instituições criadas pela Constituição de 1988.

Tanta destruição está embasada pela ideologia do “gabinete do ódio” do Palácio do Planalto: o bolsonarismo que articulou “... uma visão de mundo bélica, expressa em uma linguagem específica, a retórica do ódio, e codificada em uma estrutura de pensamento coesa, composta por labirínticas teorias conspiratórias”. As pesquisas de opinião pública mostram que não se trata de fenômeno passageiro, como já alertava o prof. João Cezar de Castro Rocha, que vem trazendo à luz a bíblia da extrema direita e da família Bolsonaro, o “Orvil” (livro ao revés). Desde o primeiro momento a cultura e suas instituições foram identificadas, junto com as universidades, as inimigas no. 1 já que, o “Orvil” prega, ao adaptar parte da Doutrina de Segurança Nacional da ditadura, que o “perigo vermelho”, em sua versão atualizada, infiltrou-se nas instituições de cultura, da educação, do entretenimento e da imprensa. Assim, governar se torna missão secundária. Aniquilar o inimigo é prioritário. O fundamental “...consiste em destruir as instituições “aparelhadas” e corroer por dentro as estruturas do Estado democrático.”⁵

Claro está que as condições adversas provocadas pela pandemia do COVID-19, encontraram um terreno mais do que fértil em solo pátrio. A destruição sistemática das instituições em nível federal deixa um vazio de interlocução, o que significa um agravante no terreno das políticas públicas. A designação de nomes claramente inadequados para os postos de direção, seguindo a estratégia de desmanche por dentro, é outro agravante.

A pesquisa sobre os impactos desta pandemia realizada pela OBEC-UFBA, nos mostra o desalento que acompanha os profissionais

⁵ Castro Rocha, João Cezar de. “A arquitetura da destruição.” In: Folha de São Paulo, 9 de agosto de 2020.

e as organizações do mundo da arte e da cultura e seu clamor por políticas públicas que os aliviem e que permitam a recomposição de suas práticas profissionais. Dada a situação em nível federal, o correto será a articulação com os governos municipais e estaduais, gestando políticas de baixo para cima e alterando as relações de poder até agora instituídas no campo da cultura. A experiência sugere que dar de fato atenção ao local na diversidade de desenhos institucionais flexíveis podem melhor refletir a diversidade de atores e de interesses, numa articulação multidisciplinar e institucional que reflete, de forma mais adequada, a transversalidade da cultura.

É também importante ter claro que as políticas culturais devem ser capazes de permitir a todos, independentemente da diversidade de seus modos de vida, descobrir o que há de valor cultural em seu entorno e despertar sua curiosidade em explorar novos universos e valores. Trata-se de alterar o paradigma da cultura para todos pelo da cultura de todos. Em matéria de cultura, os desafios se encontram tanto nos processos como nos resultados; tanto nas ações e atitudes como nos objetivos e nos conteúdos. Se reconhecemos que a cultura é plural, é necessário que a ação pública transforme isso em valor coletivo. Há que se ter uma pluralidade de iniciativas, de pequenos projetos segundo as diversas escalas de responsabilidade pública, onde o local adquiere vantagens indiscutíveis. A descentralização de olhares é o que torna viável uma melhor adesão dos indivíduos, uma interlocução mais virtuosa com os poderes públicos assim como uma associação eficaz de interesses e parcerias institucionais.

Devemos assumir a descentralização não apenas por seu valor retórico, mas como princípio do estabelecimento de uma democracia cultural. Mais do que nunca o local deve assumir o protagonismo não apenas enquanto lócus da vida cultural dos indivíduos, mas como vanguarda em experiências e quebra de paradigmas, promovendo uma inversão no encaminhamento de novas políticas e de novas articulações institucionais. Bons desenhos institucionais devem considerar a promoção de processos deliberativos racionalmente fundados, mas flexíveis, construindo processos que ajudem a criar energia política suficiente para assegurar a

concretização das decisões tomadas na arenas participativas. E também devem ser capazes de articular os movimentos culturais com as organizações institucionalizadas e fomentar espaços, canais e processos participativos capazes de conquistar a sociedade, pois a cidadania ativa depende de informação, de conscientização e de estímulo à participação social.

Não bastasse o cenário de extensa perda de direitos e de institucionalidades –canais tradicionais de vocalização de demandas e de interesses – necessitamos instaurar novas dinâmicas que permitam dar conta da complexidade do atual momento. Precisamos potencializar o uso de ferramentas como as novas tecnologias da informação e comunicação para expandir a discussão e a participação dos atores.

Experiências locais como as relatadas em um número da revista SELECT de 2018, todo dedicado à política cultural, alguns artigos me chamaram a atenção: um deles é uma página dedicada ao projeto ganhador do prêmio de Arte e Educação em 2017, instituído pela própria revista, que “lança luz sobre projetos que ocupam espaços onde as políticas públicas não chegam”. Trata-se do Espaço Cultural Área Criativa (de Bruno Vilela), que consistiu na construção de espaço autogestionado por jovens e crianças na cidade de Pedra Azul em Minas, com atividades e regras de funcionamento estabelecidas pelos próprios usuários. Dado o sucesso da experiência, ela foi replicada, sem os mesmos recursos, num bairro quilombola de Sta. Luzia, também em Minas: foi criado um Teto, literalmente, para abrigar encontros e debates em torno da afirmação dos jovens quilombolas.

O segundo artigo trata da rica experiência no Complexo de favelas da Maré, no Rio, exemplo já bastante conhecido e que continua funcionando de forma exitosa apesar dos percalços de financiamento, que não vêm ao caso discutir no momento. O terceiro artigo tem um nome bastante significativo: “Dependências Táticas”. O título imediatamente me remeteu a Michel de Certeau, o grande pensador francês, autor, entre outras obras, de A Invenção do Cotidiano. De Certeau distingue dois tipos de mecanismos através dos quais os indivíduos articulam sua relação com o mundo, dependendo de sua posição diante das instâncias de poder. O primeiro refere-se aos “táticos”, que cada vez mais se multiplicam em

função do “esfarelamento das estabilidades locais” e cuja lógica é regida por necessidades conjunturais. O segundo compreende os “estratégicos”, que são movidos pelo “cálculo das relações de forças” em que um sujeito, não estando preso a uma conjuntura imediata, tem condições de propor linhas de ação desejadas, cujo alcance se situa em médio ou longo prazo (querer e poder). Isto não é possível quando se trata dos mecanismos “táticos”, que correspondem a situações em que o sujeito não pode contar com um lugar que lhe seja próprio para preparar seus avanços. Já os mecanismos “estratégicos” têm como condição a primazia de um lugar, do espaço sobre o tempo, ou seja, parte-se de uma posição de força, por mínima que seja. Por seu lado, os mecanismos “táticos”, por não terem um lugar próprio, dependem do tempo e das circunstâncias. Dessa maneira, os “táticos” implicam o estar alerta para “captar no vôo” possibilidades de obter pequenas vitórias, jogando constantemente com os acontecimentos para transformá-los em ocasiões. Sem descanso, o mais frágil tem de tirar partido de forças que lhe são estranhas.⁶

Pois, esse terceiro artigo trata da necessidade, por parte dos artistas, no que seu autor, Benjamin Seroussi (ele mesmo curador, gestor cultural e diretor-executivo da Casa do Povo em São Paulo), chamou de criação de “espaços autônomos” ao invés de “independentes”, “pois a questão é menos deixar de depender e mais saber de quem e como depender. É tecendo essas dependências táticas, criando alianças e estabelecendo associações que, apesar de tudo, e especialmente do poder público, surgem políticas culturais de guerrilha.” Novas relações com os públicos são instauradas, novas formas de organização e de trabalho, alterando grades de programação e de funcionamento, “construindo **algo comum** (na ausência de algo público)”. “Dessa forma, de um modo silencioso e na ausência de políticas públicas claras, os espaços autônomos tentam inventar outras instituições que não parecem fábricas ou templos de consumo, mas onde o pensamento crítico pode circular, instaurando, assim, outros mundos possíveis.”⁷

⁶ DE CERTEAU, Michel. *L'invention du quotidien* 1. Arts de faire. 2. Habiter, cuisiner. Paris: Folio, 1994.

⁷ Revista SELECT ART.BR jun/jul/ago 2018 p. 41.

Assim, construir ideais programáticos realistas, capazes de substituir estruturas institucionais destruídas e fazendo apelo às instâncias políticas mais próximas e mais sensíveis às dificuldades enfrentadas pelos profissionais da arte e da cultura se torna urgente, pois, como dizia o poeta Ferreira Gullar, ele mesmo um ex-dirigente da tão maltratada Fundação Nacional de Arte, a arte existe porque a vida não basta.

REFERÊNCIAS

CASTRO ROCHA, João Cezar de. **A arquitetura da destruição**. In: Folha de São Paulo, 9 de agosto de 2020.

DE CERTEAU, Michel. **L'invention du quotidien** 1. Arts de faire. 2. Habiter, cuisiner. Paris: Folio, 1994.

Revista SELECT ART.BR jun/jul/ago 2018 p. 41.

V. GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. In: **Estudos Avançados**. 92. Jan/abr 2018. pp. 65/88.

NA CORDA BAMBA: POLÍTICAS CULTURAIS NA PANDEMIA

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹

Leonardo Athias²

Felipe dos Santos Martins³

Geraldo Góes⁴

INTRODUÇÃO

A pandemia impactou significativamente a dinâmica do mercado de trabalho cultural. Mesmo que o teletrabalho tenha se constituído em uma das alternativas encontradas para acomodar as necessidades das empresas e dos trabalhadores na busca da manutenção de emprego, renda e de alternativas de comunicação do trabalho cultural, é impensável que fosse capaz de dar conta dos desafios do porte que a crise ensejou. A Lei nº 14.017, de 29 De junho de 2020, também chamada de Lei Aldir Blanc (LAB), procurou enfrentar as vulnerabilidades dos trabalhadores e produtores do campo cultural. Mas há inúmeros desafios sobre os quais devemos focar a atenção, mas em uma delas devemos atentar com especial cuidado, na avaliação de desempenho. Nesse caso, devemos acompanhar se as transferências da LAB chegaram e como foram usadas e os efeitos na produção cultural. Inúmeros processos devem ser reconstruídos interpretativamente (a negociação da LAB, ritmos processuais, vetos, transformações dos artigos etc.) e outros acompanhados, operações em sua temporalidade – os prazos são importantes numa lei emergencial –

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCeUB (Centro Universitário de Brasília). frederico.barbosa@ipea.gov.br

² Doutor em ciência política pela Universidade Bordeaux IV (França). Pesquisador do IBGE. leonardo.athias@ibge.gov.br

³ Mestre em economia pela UFF (Universidade Federal Fluminense), Assistente de pesquisa no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), fsmartins@outlook.com.br

⁴ Doutor em economia pela UnB (Universidade de Brasília), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e pesquisador no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), geraldo.goes@ipea.gov.br

nível de adesão, número e montante das transferências etc. e, finalmente os efeitos da LAB no cotidiano dos atores do campo cultural⁵.

OBJETIVOS⁶

Dois preocupações orientam nossa reflexão. O desenho da LAB e a implementação. Os dois momentos são interdependentes, mas analiticamente distintos. O tempo para implementação das ações emergenciais é pequeno, portanto, a precisão quanto aos elementos operacionais é um dos elementos incontornável na reflexão e envolve o processo de formulação, mas também a qualidade da norma. Far-se-á a reflexão em duas vertentes, avaliação externa e interna, tanto de formulação e desenho normativo, quanto de implementação.

A implementação será separada em três momentos com temporalidades específicas: a) transferências aos entes federados; b) a adesão geral e a implementação da lei pelos mesmos entes em forma de estudos de casos selecionados; c) a implementação das políticas culturais que foram diferidas no tempo pela LAB, sendo que as ações de fomento e os prazos foram dilatados em um ano para sua realização;

⁵ Não consideraremos outras medidas previstas na LAB, além das que se referem aos usos dos R\$ 3 bilhões a serem repassados às esferas de governo, Estados, distrito Federal e municípios. A LAN no seu Art. 11. Permite que “as instituições financeiras federais poderão disponibilizar às pessoas físicas que comprovem serem trabalhadores e trabalhadoras do setor cultural e às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que tenham finalidade cultural em seus respectivos estatutos, o seguinte: I - linhas de crédito específicas para fomento de atividades e aquisição de equipamentos; e II - condições especiais para renegociação de débitos. No seu artigo. 12º, a LAB prorroga por 1 (um) ano os prazos para aplicação dos recursos, para realização de atividades culturais e para a respectiva prestação de contas dos projetos culturais já aprovados pelo órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela área da cultura, nos termos: I – da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); II - da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993; III – da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; IV - dos recursos recebidos por meio do Fundo Setorial do Audiovisual, estabelecido nos termos da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011; V - da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC); VI - das formas de apoio financeiro à execução das ações da Política Nacional de Cultura Viva estabelecidas pela Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014

⁶ Barbosa da Silva, F.A. Reflexão extraída de documentos de trabalho, sem divulgação.

A transferência de recursos aos entes federados em tempo oportuno é central. A implementação dos recursos será realizada pelos entes federados; assim deixar-lhes autonomia, assegurados critérios de transparência, o uso de recursos aos fins determinados, a não substituição de recursos previstos no destino por recursos da LAB são pontos essenciais. Ambos os pontos trazem a preocupação com o desempenho e aperfeiçoamento da qualidade normativa da LAB. Nesse caso, a qualidade da elaboração de editais e dos cadastros locais são questões de alta relevância.

Desenvolveremos dois componentes relacionados à avaliação externa que, nesse caso, é definida pelo uso de padrões fixados e externos aos processos de agenciamento da formulação e da implementação, ou seja, pela normatividade:

- a) avaliação da simplicidade e operacionalidade da norma;
- b) se a implementação atendeu às expectativas inscritas nas normas e na orientação valorativa dos atores envolvidos.

A avaliação interna ou autoavaliação corresponderá à cartografia dos processos de formulação e depois na implementação por parte de atores dos entes federativos e dos fazedores de cultura. Não desenvolveremos a avaliação interna nesse texto, mas sinalizamos que ela atende a uma das controvérsias vigentes no campo cultural, que é dar ênfase e seguir as potencialidades do cultura vivida, das subjetividades, dos modos de ser, saber e fazer das práticas sociais. Avisamos de antemão e pedimos a paciência do leitor e que aguarde os desdobramentos da lei e das nossas pesquisas.

Portanto, em um primeiro momento, da qual esse texto faz parte em um dos seus múltiplos movimentos, trataremos de uma avaliação externa, pressupondo parâmetros fixados e normativos de avaliação, e em outro momento trataremos da descrição de como a LAB funcionou.

LINHAS GERAIS DA AVALIAÇÃO

A avaliação corresponde ao processo de determinação do mérito, valor e importância de atividades e seus resultados, apontando

incompletudes, falhas, insuficiências, ou seja, problemas em alguma dimensão dos analisados. As avaliações externas apresentam a vantagem de fazer com que as instituições convirjam para padrões organizacionais e de desempenho mínimos. Todavia, também apresenta algumas limitações, sendo a principal, o uso de parâmetros padronizados de forma a desconsiderar as heterogeneidades, capacidades institucionais e controvérsias, desestimulando a criatividade, o aprendizado, os arranjos, as soluções institucionais alternativas e os tensionamentos de sentidos diferenciados. A norma geral da LAB convive com desenhos normativos produzidos por Estados, Distrito Federal e municípios, ajustados às determinações e normas gerais inscritas pela União, que foram agenciados por atores múltiplos (legislativo, executivo e diferentes forças sociais, todos em suas múltiplas expressões). Essas inscrições, a própria norma sendo uma delas, condensam documentos normativos (política fiscal, teto do gasto, lei emergencial, lei de licitação etc.) e se articulam com portarias, desenhos de cadastros e editais de fomento etc. que seguem estratégias de ação e agenciamento muito diversificadas.

Por outro lado, não há razão em descartar a utilização da autoavaliação. A internalização de uma visão de conjunto - pontos fracos e fortes, desafios, potenciais, efeitos vividos objetiváveis ou não de problemas - a partir da percepção dos diferentes sujeitos ou atores institucionais - é um dos principais argumentos para estimular a autoavaliação.

Se a avaliação externa permite a padronização e a pressuposição de certo isomorfismo institucional, o que facilita a regulação global, o reconhecimento e a valorização da autoavaliação incentiva a percepção de dinâmicas institucionais singulares e o engajamento de atores múltiplos no enfrentamento das suas questões específicas.

Nesse trabalho, como já dissemos, não enfrentaremos a autoavaliação, mas teceremos algumas reflexões iniciais e vale deixar reflexões sobre o que ela significará, estratégia ímpar para a compreensão de impactos e desdobramentos de uma política no terreno da ação cultural, mas também nos processos de construção e desenho da política pública.

A autoavaliação envolve atores heterogêneos da comunidade de política podendo ser realizada com diferentes objetivos e instrumentos.

Deve-se dizer que a autoavaliação implica, por definição, na participação dos diferentes atores institucionais, internos ou externos, de qualquer nível administrativo ou funcional, em qualquer momento do processo avaliativo, seja na definição dos objetivos, desenho da avaliação, instrumentos ou metodologias. A rigor, a autoavaliação oferta informações para a decisão, mas sobretudo ensaja processos de aprendizado coletivo e estruturado para a solução de problemas.

É necessário dizer que avaliações realizadas através da coleta de informações ou percepções de diferentes pontos de vista - ou dos múltiplos atores institucionais - nem sempre funciona como autoavaliação, dado o pressuposto de engajamento, aprendizagem coletiva gradual, processual e participativa, definição que indica a necessidade do compartilhamento e negociação da interpretação das diferentes situações-problema levantadas no próprio processo avaliativo. Podemos indicar alguns exemplos já facilmente perceptíveis no debate a respeito da LAB, como as controvérsias a respeito de fontes, prazos, delimitação do público, quem será responsável pelos componentes da políticas, critérios alocativos, necessidade ou não de prestação de contas etc.

Deve-se enfatizar que as autoavaliações podem seguir estratégias diversas e igualmente legítimas: foco na atuação parlamentar e seus assessores, nos partidos, nos atores do executivo, no seu corpo técnico-administrativo entre outros; os métodos também variam, além dos questionários, podem ser realizados seminários avaliativos, grupos focais, entrevistas etc.; ainda podem ser consideradas a qualidade da participação ativa em inúmeras atividades de discussão e administrativas (organização de seminários, eventos, cursos internos e interinstitucionais, reuniões, etc.). Nos tempos de pandemia as discussões remotas e “lives” tomaram um tempo significativo, tanto no processo de construção ativa, quanto do ponto de vista de legitimação da LAB, fenômenos que devem ser objeto de interpretação.

Outros pesquisadores, certamente se direcionarão a avaliações de parciais relacionados à LAB, a exemplo, dos efeitos do processo formulação, onde a discussão parlamentar e a presença dos partidos com visões específicas do processo político faz a diferença no desenho da lei, da permeabilidade à participação de atores do campo cultural e

de gestores Estaduais e municipais, dos parâmetros estabelecidos para a discussão dos recursos e de sua distribuição, na própria distribuição do tempo para discussão de desenho ou operacionalização, dos prazos e dos significados da lei etc. É interessante lembrar que a lei nasce emergencial com todos os alinhamentos normativos ligados ao enfrentamento da pandemia, mas já está adquirindo outros significados, inclusive relacionando-a á construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Há produção de narrativas em múltiplas direções.

No momento, tentaremos organizar e objetivar alguns dos componentes e sentidos mobilizados na discussão da lei e outros que julgamos necessários para delimitar a avaliação da implementação da lei. O conjunto de elementos apontados nos levarão a questionar a lógica do presidencialismo de coalização, o federalismo cooperativo na área cultural e a qualidade da produção normativa - “qualidade da lei” -- dado o processo de participação, o contexto político e o ritmo, justificavelmente lento dada a novidade das transferências de recursos, mas inadequado para enfrentar o objetivo principal da Lei. Por hora nos limitamos a dimensionar e organizar as evidências ou os dados produzidos a partir de postulados normativos e previsões da própria Lei.

Outra linha de análise deve ser indicada. Os processos políticos de desenho da LAB envolveram escolhas controvertidas e ainda expressam desafios. Os prazos de implementação são curtos, a questão da devolução de recursos não utilizados pelos municípios aos Estados e desses para a União, a não utilização dos recursos por parte dos municípios por absoluto desinteresse em demandar (as complexidades da LAB, o período pré-eleitoral, a ausência de capacidades locais, receios quanto aos controles externos e o tempo demasiado curto para prepararem-se para o uso da lei) e, finalmente, a insegurança jurídica e política que convergem para uma possível baixa utilização dos recursos.

Outro aspecto importante que deve ser avaliado é o processo de definição da LAB entre aprovação e regulação, moroso e vacilante quanto ao uso de instrumentos jurídicos processuais (necessidade ou não de regulamentação federal, por exemplo) ou a controvérsia de uso de decretos ou portarias para agilizar disposições e operações práticas

de implementação, configuram exemplos de controvérsias que, ao nosso ver dissimulam resistências e oposições políticas.

Em síntese, a LAB tem três componentes⁷: a) transferências a Estados, Distrito Federal e municípios. O resultado será a adesão ou não de Estados, Distrito Federal e municípios, a partir de um nível de organização local e, depois, a *transferência* propriamente; b) implementação das transferências através da *renda emergencial* (a rigor, com recebimento pelos critérios de elegibilidade inscritos na lei); c) implementação das transferências através do uso de *editais públicos* para fomento.

Esse texto concentra-se em delimitar e qualificar o trabalho na área cultural, estimando o público potencial da renda emergencial, permitindo, assim, dimensionar a repartição de recursos entre o componente renda emergencial e fomento de atividades.

Assim, esse texto faz o esforço preliminar de estimar o número potencial de trabalhadores que seriam beneficiários dos auxílios emergenciais. É possível que essa estimativa seja a única a servir de parâmetro objetivável e padronizado para priorizar os recursos na direção dos auxílios individuais ou para o fomento. Deixaremos de lado, pelo menos no momento, o tamanho do desafio que é o fomento direcionado aos diferentes atores e instituições do campo cultural, um dos componentes que, a julgar pelo desenho da LAB, será o principal.

Dividimos o trabalho em 4 partes além dessa introdução. A primeira parte descreve a economia da cultura, a segunda apresenta e caracteriza a Lei Aldir Blanc em traços gerais e estima o público da renda emergencial. A terceira parte explora desafios da LAB considerando o contexto discursivo que associa a lei à consolidação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC). As conclusões fazem uma síntese, especialmente dos achados quantitativos.

1. A ECONOMIA DA CULTURA NO BRASIL

A maneira de medir a economia da cultura varia segundo decisões metodológicas, disponibilidade de fontes, sistemas de classificação

⁷ Lembremo-nos que parte importante e não discutida da LAB se refere a providências sobre outros mecanismos de financiamento vigentes.

(que podem permitir medir de forma mais fina ou grosseira essas atividades baseadas na criação, produção e difusão de conteúdos culturais, preservação e revitalização do patrimônio etc.).

Segundo Góes et alii, “o tamanho do setor cultural destoa da importância da cultura no conjunto de despesas públicas. Essas despesas, numa superestimação (pois os dados utilizados não excluem as transferências entre os entes⁸), chegou a R\$ 4,3 bilhões, na soma das três esferas de governo, representando 0,21% do total de despesas em 2018, com uma queda em relação a anos anteriores, segundo a compilação do IBGE: a proporção era 0,28% em 2011 (IBGE, 2019b). A esse conjunto, soma-se a renúncia fiscal, que representou R\$ 1,272 bilhão em 2018⁹, montante similar ao início da série compilada (R\$ 1,225 em 2011). A partir desses dados, então, o montante de R\$ 3 bilhões, previsto na Lei Aldir Blanc, tem grande relevância”¹⁰.

A pandemia da COVID-19 não apenas mostrou as fragilidades da área cultural, mas também as dificuldades de compreensão e reconhecimento político do setor. A situação de isolamento social e perda de renda foi enfrentada na área através de uso de plataformas sociais com iniciativas criativas individuais ou coletivas; essa dinâmica reforçou a importância da área, mostrando sua vitalidade e a necessidade da cultura na vida diária, mas também transmitiu uma falsa ideia do problema dos trabalhadores da cultura, bem como das relações da atividade com a falsa ideia de gratuidade. Os artistas e suas redes de apoio desejam de preferência comunicação direta, embora usem das redes como instrumentos para objetivos variados, e a exposição se refere a modos de remuneração.

⁸ As fontes utilizadas pelo IBGE são SIAFI - STN/CCONF/NUCOP e STN/COREM/GEREM.

⁹ Relatório da Receita federal para Gasto tributário em 2017, estima uma renúncia para a Função Orçamentária de Cultura da ordem de R\$2,635bi. pag 15. Praticamente o mesmo valor orçado diretamente na função. <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2017-serie-2015-a-2020-base-conceitual-e-gerencial.pdf>.

¹⁰ O setor cultural na Pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc, Góes, G.; Athias, L.; Martins, F. S.M.; Barbosa da Silva, F.A. NOTA TÉCNICA, IPEA, 2020.

A gramática dos funcionamentos da área é ainda invisível para os consumidores passivos e agentes públicos, fato que tem sido demonstrado com o prolongamento do isolamento social e com a falta de iniciativas governamentais consistentes tanto para minimizar a desproteção trabalhista e previdenciária, quanto no fomento de atividades.

O trabalho remoto ou teletrabalho, muito utilizado durante a pandemia, mostrou-se como alternativa provisória e instrumento temporário, mas não é uma alternativa universal, sendo que sua implementação exige ponderação e reflexão cuidadosa. Deve-se considerar questões como o da diferenciação ou não do tempo de trabalho e do tempo pessoal livre, as fronteiras entre gestão do espaço doméstico e do trabalho para outros e a estruturação desigual das condições de trabalho. Nesse último caso, as diferentes condições sociais, econômicas e de reconhecimento dos segmentos artísticos não podem ser reduzidas ao “*Star System*”. A pandemia não foi neutra, vulnerabilidades e desigualdades sociais acumularam-se em desfavor aos trabalhadores. É de se imaginar que a força simbólica dos reconhecidos consolida posição e se desdobra em apropriação de recursos disponíveis.

Ao mesmo tempo, é difícil crer que o mito do trabalho criativo individual e mono estruturado, o construto teórico da figura do artista confinado e criativo capaz de trabalhar remotamente em ambientes amplos e agradáveis, descreva a contento a estrutura da atividade cultural. O mito do artista individual esconde as atividades necessárias e de suporte: armazenamento, trabalhos de cuidados, entregadores, lixeiros, faxineiras, ajudantes e, na cultura, iluminadores, figurinistas, auxiliares de som entre tantos outros ameaçados em seus empregos e remuneração.

O contexto da pandemia teve consequências na paralisação dos eventos, nas produções interrompidas e nas incertezas relacionadas à continuidade das atividades que já eram objeto de fomento ou contratualização. Dúvidas sobre como proceder com agendas definidas e financiamento vigentes, como definir o público, os trabalhadores, que seriam potenciais beneficiários dos recursos da LAB.

Na pandemia o teletrabalho foi uma alternativa para manter atividades culturais no contexto do trabalho subordinado, gerando

consequências imprevistas, com diminuição de custos, possibilidades de demissões e reestruturações produtivas. A reação às medidas de isolamento social também revelou as amplas possibilidades de redefinição de formas de configurar o trabalho cultural e a difusão de bens simbólicos. O uso das plataformas e do espaço virtual mostrou potenciais para a produção e circulação de bens do mercado simbólico. Mas não é disso que trataremos aqui. As transições para formas de trabalho são lentas e em geral se adaptam às capacidades, habilidades e disposições sociais estabelecidas. O desafio aqui é lidar com a compreensão da mais importante iniciativa

As consequências da pandemia na área cultural ainda estão por serem medidas, mas a reação mais forte aos seus efeitos, ao mesmo em termos de políticas públicas, foi realizada pela Lei Aldir Blanc, que reconheceu desproteções individuais, a informalidade do setor e a presença de formas organizacionais múltiplas (desde os empreendimentos capazes de acessar recursos no sistema financeiro até associações culturais a serem fomentadas a fundo perdido).

2. LEI ALDIR BLANC

2.1 Desenho normativo¹¹

A Lei 14.017/2020 ou Lei Aldir Blanc direciona-se ao setor cultura para responder às vulnerabilidade decorrentes da pandemia. A Lei é de complexo entendimento e aplicação, tendo sofrido da morosidade e atrasos na regulamentação. Provavelmente serão necessárias novas definições para sua implementação, especialmente prazos, mas seu cerne se mantém: ela estabelece o repasse de recursos financeiros

¹¹ No seu desenho a LAB destina recursos de transferência as Estados Distrito Federal e Municípios determinado critérios de elegibilidade e prazos. Outro aspecto que tem sido desprezado é que a LAB também amplia prazos para a execução das políticas impactadas pela pandemia. A operacionalização da LAB corrige a determinação de uso do superávit do FNC ao estabelecer “novas fontes de recursos”, o que permitiu, em contraposição ao uso do superávit do FNC, a manutenção dos recursos das políticas já previstas. O superávit do FNC é aproximadamente R\$ 3 bilhões.

(R\$ 3,0 bilhões) da União para estados, Distrito Federal e municípios visando auxiliar o setor cultural na Pandemia de Covid-19, com atenção a “Artistas, contadores de histórias, produtores, técnicos, curadores, trabalhadores de oficiais culturais e professores de escolas de arte e capoeira se enquadram como trabalhadores da cultura e potencialmente aptos a receber o auxílio, caso se enquadrem nos requisitos da lei”¹².

Os principais aspectos da Lei 14.017/2020 - Lei Aldir Blanc podem assim ser resumidos:

Transferência aos entes federativos: Os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.568 Municípios receberão recursos, sendo que a União repassará 50% (R\$ 1,5 bilhão) aos estados e ao Distrito Federal, sendo 20% (R\$ 300 milhões) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% (R\$ 1,2 bilhão) em proporção ao tamanho da população; Em relação aos municípios, o princípio é o mesmo 20% de R\$ 1,5 bilhão pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% pela população. *Prazos*: Os municípios têm até 60 dias para alocar os recursos, sendo o prazo contado a partir da data do seu recebimento. Caso os valores não sejam utilizados no prazo, terão que ser revertido ao fundo estadual de cultura ou outros órgãos responsáveis pela gestão de recursos culturais no estado do qual pertence o município. A lei não trata de recursos repassados aos estados e não utilizados.

*Renda emergencial (I - renda emergencial mensal aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura)*¹³: As três parcelas de R\$ 600 da **renda emergencial** (que podem ser pagos a até duas pessoas da unidade familiar) são destinadas a pessoas físicas que comprovem atividades culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da Lei. Mães solo recebem R\$ 1.200. O auxílio emergencial não pode ser pago a: a)

¹² Os recursos da LAB virão dotações orçamentárias da União, observados os termos da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020; e do o superávit do Fundo Nacional da Cultura apurado em 31 de dezembro de 2019, observado o disposto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020

¹³ LEI Nº 14.017, DE 29 DE JUNHO DE 2020.

Quem tem emprego formal ativo; b) Recebe benefício previdenciário ou assistencial (com exceção do Bolsa Família) c) Quem recebe parcelas de seguro-desemprego. d) Quem recebeu o auxílio emergencial geral previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. e) Quem tem renda familiar mensal per capita acima de meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total acima de três salários mínimos (R\$ 3.135), o que for maior. f) Quem teve rendimentos acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2018.

Editais (II - subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social¹⁴): Subsídios entre R\$ 3 mil e R\$ 10 mil regulamentados pelos estados, municípios e DF;

Na mesma classe dos editais: III - editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais¹⁵.

Créditos Especiais: A Lei também prevê que bancos federais poderão disponibilizar linhas de crédito e condições especiais para renegociação de dívidas a trabalhadores do setor cultural ou a micro e pequenas empresas. As linhas de crédito serão destinadas a fomento de atividades.

Essas são as linhas principais de ação que motivaram a Lei. Passemos às estimativas de distribuição de recursos

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

A estimativa dos valores que Estados e Municípios deverão receber para aplicar em ações emergenciais no setor cultural foram disponibilizadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)¹⁶. Como já dito, os entes federados subnacionais receberão da União R\$ 3,0 bilhões: metade para os Estados (R\$ 1,5 bilhão), metade para os municípios (R\$ 1,5 bilhão).

Essas são as linhas principais de ação que motivaram a Lei. Passemos às estimativas distribuições de recursos

A estimativa dos valores que Estados e Municípios deverão receber para aplicar em ações emergenciais no setor cultural foram disponibilizadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)¹⁷. Como já dito, os entes federados subnacionais receberão da União R\$ 3,0 bilhões: metade para os Estados (R\$ 1,5 bilhão) e outra metade para os municípios (R\$ 1,5 bilhão).

Para os Estados, por população, Roraima é o estado que mais será beneficiado (R\$ 19,75 per capita), enquanto São Paulo (R\$5,73 per capita) será o menos beneficiado em termos per capita. Claro que como estamos tomando as populações dos estados como um todo e, não pelos que efetivamente exercem atividade laborais culturais e estão aptos pela Lei, número que revela desigualdades estaduais decorrentes d federalismo brasileiro.

Os repasses foram definidos por critérios de composição baseados no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE): 20% dos recursos da Lei Aldir Blanc foi repartida para as unidades da federação conforme as regras de rateio do FPE, e os 80% restante seguiram a distribuição populacional. Assim, como de

¹⁶ Ver https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/05062020_Lei_Aldir_Blanc_ESTADOS.pdf

https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/05062020_Lei_Aldir_Blanc_Munic%C3%ADpios.pdf

¹⁷ Ver https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/05062020_Lei_Aldir_Blanc_ESTADOS.pdf

https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/05062020_Lei_Aldir_Blanc_Munic%C3%ADpios.pdf

se esperar, a distribuição do recurso foi menos concentrada do que a população, quando medida pelo índice HHI. Observa-se um resultado de 0,0878 para a população e de 0,0694 para os recursos, lembrando que quanto menor o resultado, menor é a concentração. Por fim, ao dividir o recurso que compete a cada estado¹⁸ pela população residente, tem-se uma ideia da diferença de recursos *per capita* recebida em cada unidade federativa. Roraima, estado com o maior valor *per capita*, recebeu 19,75 reais por habitante, enquanto São Paulo ficou com R\$ 5,73 por pessoa.

A mesma análise é realizada com os recursos municipais (20% dos recursos da Lei Aldir Blanc foi repartida para os municípios conforme as regras de rateio do FPE, e os 80% restante seguiram a distribuição populacional). Para visualização mais clara, os recursos foram agrupados pelas UF. Os municípios do estado do Piauí são os que mais receberão recursos *per capita* (18,14 reais por habitante), enquanto os municípios de Roraima são os que receberão menos recursos dado o tamanho da população residente, R\$ 3,13 por habitante. Vale dizer que o DF foi considerado como estado e, conseqüentemente, desconsiderado da análise municipal.

As transferências visam auxiliar as pessoas que exercem atividades culturais e que perderam renda na pandemia, então é necessário estimar, para essa modalidade de auxílio, o número dessas pessoas que estarão em situação de elegibilidade. Assim, deve-se considerar que o trabalho cultural divide-se em formal e informal¹⁹. As discussões sobre os limites da cultura reconhecem certo nível de arbitrariedade na definição e sabe-se que a área cultural formal é dividida entre trabalho propriamente cultural e outros não culturais. Desafio importante na implementação de leis como a Aldir Blanc é estimar o número de trabalhadores passíveis de receberem auxílio por exercerem atividades culturais.

¹⁸ Nesse caso, o Distrito Federal é entendido como um estado.

¹⁹ Mesmo entre os informais do conjunto do mercado de trabalho e até mesmo entre desempregados há atividades que podem ser consideradas culturais e que seriam passíveis de recebimento dos auxílios da Lei Aldir Blanc. Portanto, seria necessário admitir um critério de inclusão para todos esse conjunto de trabalhadores culturais e, depois restringir o universo àqueles de menor ou sem expectativa de renda.

Em resumo, uma lei emergencial deve ser generosa, embora restritiva e criteriosa, com aqueles que trabalham na cultura, dentre os que perderam vínculos formais (e desempregados) e entre aqueles que nunca os tiveram. Ademais, as atividades não-culturais realizadas no âmbito do setor cultural também deveriam ser contempladas, mesmo sem se definirem como parte do seu núcleo artístico ou núcleo central, ou seja, como parte do escopo de atividades classificadas pela CNAE ou COD. Portanto, o fenômeno das atividades e do trabalhos culturais excede o que pode ser apreendido pelas atuais classificações estatísticas.

Voltaremos a esse ponto nas estimativas, mas deve-se dizer que em parte, a questão foi resolvida ao se discriminar o auxílio emergencial destinados aos trabalhadores em geral do outro conjunto, aquele voltado para fomento e apoio às atividades culturais. A ideia é que todos possam ser protegidos, auxílios emergencial geral e específico darão conta, em princípio do universo de trabalhadores na cultura. Em todo caso, estimativas, mesmo imprecisas, nos dão parâmetros para avaliar os impactos da Lei.

2.2 Estimativas

A partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua 2019) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2019b) podemos obter alguns fatos estilizados do setor cultural brasileiro para o período pré-pandemia:

- O conjunto de ocupados no setor cultural representava, em 2019, 5,7% do total de ocupados, ou seja, em torno de 5,2 milhões de pessoas, percentual esse idêntico ao de 2014.
- A participação de mulheres no setor cultural passou de 47,6% em 2014 para 50,5% em 2018 que corresponde a um crescimento de 2,9 pontos percentuais. Esse resultado do mercado laboral do setor cultural é diferente do mercado de trabalho como um todo no qual a participação dos homens é historicamente superior, como exemplos: 57,3% em 2014 e 56,3% em 2018.
- As pessoas brancas representam a maioria entre os trabalhadores

do setor cultural apesar do aumento da participação no setor da população preta ou parda: em 2018, brancos eram 52,6%, enquanto pretos ou pardos eram 45,7% (uma diferença de 6,9 pontos percentuais).

- Em 2018 o maior contingente de ocupados no setor cultural tinha menos de 40 anos (de 59,8% para 54,9%), já na população ocupada total esse número corresponde a 52,5%. A população com 60 anos ou mais ocupada no setor cultural aumentou em relação a 2014, passando de 7,9% para 10,4%, ficando acima da população ocupada total nos dois períodos (6,6% em 2014 e 8,0% em 2018).
- Em torno de um em cada quatro ocupados no setor cultural tinha nível superior completo em 2018 (26,9%), chegando a 1,4 milhão de trabalhadores. Na população ocupada em geral, 19,9% tinham curso superior em 2018.
- A pesquisa PNAD Contínua 2019 mostrou também que, entre 2014 e 2018, a informalidade aumentou no setor cultural.

O projeto de Lei usava na sua justificativa a estimativa de que pelo menos 10 milhões de pessoas seriam beneficiadas pela Lei Aldir Blanc. A pesquisa PNAD Contínua de 2019, entretanto identifica 5,2 milhões de trabalhadores culturais no país. Ao nosso entender a projeção que justificava a lei está superestimada e, além disso nem todos os 5 milhões de trabalhadores culturais estariam elegíveis para receber os benefícios da Lei 14.017/20.

Uma maneira de projetar o potencial de apoio em auxílios aos trabalhadores e, complementarmente, no fomento, é usar dados de ocupados informais do setor cultural a partir de dados da PNAD Contínua (1º trimestre de 2020, antes da pandemia) e da PNAD-COVID (dados de maio e junho de 2020). Dos aproximadamente 5 milhões de trabalhadores, 2,4 milhões são informais. Os recursos da Lei em sua totalidade seriam insuficientes para pagar as parcelas do auxílio. O recorte de renda limita o alcance dos beneficiários da Lei. Então, é necessário estimar o potencial a partir dos critérios mais estritos de elegibilidade da Lei.

Com dados da PNAD Contínua (base anual, onde está disponibilizada informação de outras rendas além do trabalho) é possível fazer uma aproximação: trabalhadores informais, com “renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários-mínimos”, que não recebem aposentadoria/pensão e não recebem renda de seguro-desemprego, seguro-defeso ou outros programas oficiais à exceção do Bolsa família. O principal desses filtros é a renda per capita, que se aproxima da linha de pobreza preconizada pelo Banco Mundial para países de renda média-alta como o Brasil, US\$ 5 per capita por dia, que representava cerca de R\$ 420 em 2018 (IBGE, 2019a).

Sintetizando podemos afirmar que, em 2019, com estimativa a partir do setor cultural definido no SIIC 2007-2018, chega-se a 5.465.724 de ocupados, destes, 2.420.118 eram informais (44,3%). Desses informais, 413.443 tinham renda domiciliar per capita de até ½ salário mínimo. Com os demais filtros, chega-se a 395.560 pessoas (16,3% dos informais)²⁰.

Todavia, no presente momento, o Auxílio Emergencial foi prorrogado até o final do ano, com alterações no acesso e com a metade do valor monetário do benefício anterior. Supondo dois exercícios adicionais, o primeiro com o benefício da lei Aldir Blanc prorrogado até o final do ano, mantendo o seu valor e população assistida, como descrito no parágrafo anterior, seriam necessários R\$ 960 milhões adicionais para o financiamento. O segundo, supondo redução para R\$ 300 no valor do benefício, mas ainda sem alteração no grupo de beneficiário, estima-se que a necessidade de metade do montante do exercício anterior (R\$ 480 milhões) para atender a população beneficiada com a LAB até o final do ano.

²⁰ Com dados da PNAD Contínua para o primeiro trimestre de 2020 tem-se uma estimativa de 2.356.279 informais (43,4% do setor) e 1.894.406 no segundo trimestre (40,2% do setor). O número de ocupados no setor cultural informal caiu 15,3% entre o segundo e o primeiro trimestre de 2020, enquanto no mesmo período de 2019 (sazonalidade esperada), o número de ocupados cresceu 5,1%. Uma limitação da PNAD Contínua é não investigar ocupação e atividade dos desempregados, dessa forma, a melhor estimativa a nosso ver vem dos dados de 2019. Para entregar três meses de renda emergencial de R\$600 para um contingente de cerca de 400.000 pessoas, estima-se R\$ 720 milhões.

O recorte de critério de renda e outros para o setor cultural traz um efetivo muito pequeno (cerca de 396.000 pessoas) para repartir entre as UF (com confiabilidade estatística). Por essa razão, uma hipótese defensável é que ***a participação percentual dos auxílios emergenciais seja a menor possível na aplicação da LAB por parte de Estados, Distrito Federal e mesmo dos Municípios***, sendo que apenas se justificariam em algumas situações fáticas, onde o percentual de trabalhos culturais elegível é muito grande e caso os auxílios gerais, que seguem critérios muito próximos, não cheguem efetivamente aos trabalhadores desprotegidos e de renda muito baixa.

Os apoios ao setor cultural deveriam ser fundamentalmente direcionados aos fazeres, à produção e circulação simbólica. Entretanto nada é tão simples, as heterogeneidades entre estados e municípios é significativa e exige atenção às situações específicas. Em todo o caso, as estimativas de dispêndio com “*a renda emergencial mensal aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura*” podem ilustrar necessidades diferenciais entre os Estados e dimensionar linhas de corte entre as modalidades no uso dos recursos (Mapa 1).

Na verdade, pelo desenho final, a *renda emergencial* aos trabalhadores da cultura só faz sentido caso as dificuldades de acesso aos recursos gerais da política pública sejam muito grandes e caso fossem mais acessíveis no contexto das Secretarias Estaduais, distrital ou municipais de cultura. Outra possibilidade é serem acumulativos ou maiores do que os auxílios gerais (podem ser acumulativos apenas com o PBF)²¹.

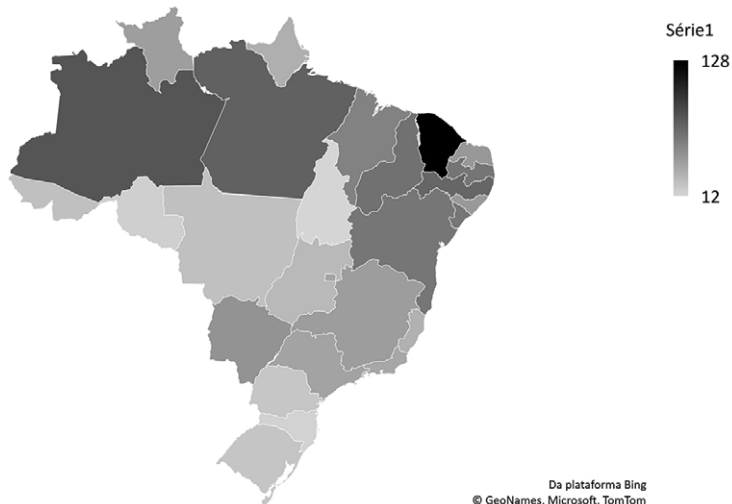
Seja como for, podemos visualizar no Mapa 1 que as estimativas de gasto futuro com a renda emergencial chegam, desconsiderando extensões e a autorização de parcelas adicionais, 47% dos recursos destinados aos Estados e DF. No caso do Ceará os recursos destinados ao Estado não cobririam os auxílios, carecendo de recursos adicionais.

²¹ O artigo 6º da Lei nº 14.01 faz uma série de restrições ao acesso e acumulação de recebimento de auxílios. O inciso VII do mesmo artigo da veda o acúmulo do recebimento da renda emergencial para aqueles que já tenham sido beneficiados pela Lei nº 13.982. Parece-nos que essa vedação, na ausência de outros critérios, torna a LAB redundante e ineficaz nesse quesito.

Em outras situações os recursos dos Estados para os auxílios seriam superiores a 60 ou 70%, havendo casos onde eles seriam inferiores a 20% do total.

MAPA 1

% de recursos a serem destinados aos auxílios aos trabalhadores da cultura



Deve-se dizer, todavia, que todos os problemas de delimitação de escopo daqueles que poderiam receber auxílios pela Lei Aldir Blanc foi minimizado quando da padronização dos auxílios, em valor e número de parcelas iguais aos demais setores da economia. Basta a comprovação de realização de atividades na cultura, comprovação de nível de renda e o não recebimento de outros auxílios. Os cadastros exigidos pela LAB serão centrais na dinâmica de implementação, bem como as regulamentações dos estados, municípios e Distrito Federal. Algumas experiências já mostram concepções e estratégias muito diversas, elemento que serão enfrentados, como já dissemos, em estudos de caso específicos.

3. DESAFIOS E LINHAS DE AVALIAÇÃO DA LAB

Diferentes questões surgiram e foram se deslocando na discussão da LAB. Quem faz o que e com quais instrumentos foi um deles.

O problema de delimitação de competências na aplicação da LAB na modalidade renda emergencial aos trabalhadores existia e foi transferido, num primeiro momento para todas as secretarias (ou órgãos gestores) de cultura estaduais ou municipais e no final ficou pactuado que esta modalidade seria implementada preferencialmente pelos estados. Como já escrevemos, parece-nos que a LAB é redundante com a Lei Emergencial, além de não trazer dispositivos operacionais tal qual a Lei nº 13.982²². Esperemos a implementação para termos uma visão mais justa.

Portanto, os estados e Distrito Federal terão a incumbência de dar acesso aos auxílios emergenciais²³, com a preocupação de cruzamento de dados cadastrais para evitar o pagamento de mais de um auxílio²⁴.

No entanto, as capacidades institucionais são limitadas. Poucas são as secretarias com capacidades para cruzarem informações de bases de dados evitando recebimentos múltiplos ou para estabelecerem procedimentos de liberação de recursos.

Também aqui, esperemos para ver a efetividade e nível de acerto, as relações dos Estados com os órgãos de controle e o rigor no uso de critérios de elegibilidade, especialmente os cadastros e a qualidade do cruzamento de dados dos beneficiários, e se os aplicativos desenvolvidos darão conta dos desafios.

A primeira formulação a LAB previa valores diferenciados para renda emergencial e, portanto, tratava-se política verdadeiramente

²² Artigo 2º, § 9º, O auxílio emergencial será operacionalizado e pago, em 3 (três) prestações mensais, por instituições financeiras públicas federais, que ficam autorizadas a realizar o seu pagamento por meio de conta do tipo poupança social digital, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características; I - dispensa da apresentação de documentos; II - isenção de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional; III - ao menos 1 (uma) transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil.

²³ A Lei prevê que os municípios também poderão implementar a renda emergencial. Acordo sobre interpretação da lei para torná-la operacional e factível para seu uso pelos municípios, diz que os Estados ficarão responsáveis pela implementação da renda.

²⁴ Estados e Distrito Federal terão apoio do SERPRO para checagem de dados cadastrais e cruzamento de informações.

alternativa, embora já fixasse alguns dos parâmetros que foram aproveitados posteriormente²⁵. Na formulação final, todos os trabalhadores devem ou podem ser objeto de recebimento dos auxílios, sendo proibida a acumulação. O modelo de auxílio convergiu para o padrão de auxílio das políticas genéricas, inclusive com seus critérios restritivos.

Finalmente, passemos a considerações finais, agora enfatizando desafios. Muitos afirmaram que a lei abriria espaço e seria um trânsito para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Não nos parece razoável imaginar, no entanto, que uma lei emergencial sirva de atalho para discussão de fundo necessária a respeito de instrumentos de coordenação federativa. Ademais os recursos deveriam chegar em tempo oportuno, o que não se verifica até o momento, outubro de 2020, praticamente 8 meses do início da pandemia²⁶.

Vejamos o que os números de transferências da lei indicam especialmente no que se refere aos desafios de consolidação de papéis para estados na coordenação de ações dos municípios e na potencialização no uso de recursos, dadas as características do critério de distribuição

²⁵ O PL nº 1.075, de 2020, de autoria da (Dep. Benedita da Silva – PT/RJ) definia em seu Art. 6º: “Aos trabalhadores informais no setor cultural será garantida complementação mensal de renda no valor de um salário mínimo, para aqueles cujos rendimentos médios comprovados de 1º de janeiro de 2019 a 29 de fevereiro de 2020 sejam até 2 (dois) salários mínimos, desde que preencham os seguintes requisitos: I - efetiva e comprovada realização de atividades ou prestação de serviços no setor cultural no período compreendido entre 1º de janeiro de 2019 e 29 de fevereiro de 2020; II - comprovação de diminuição da renda mensal média para valores inferiores aos patamares das duas faixas referidas no caput, a partir de 1º de março de 2020; e III - não possuam outra fonte de renda e não recebam Benefícios do Programa Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC), Benefícios Eventuais ou qualquer outro benefício. Parágrafo único. O requerimento para complementação da renda e o envio da documentação comprobatória serão realizados na forma estabelecida pelo regulamento”.

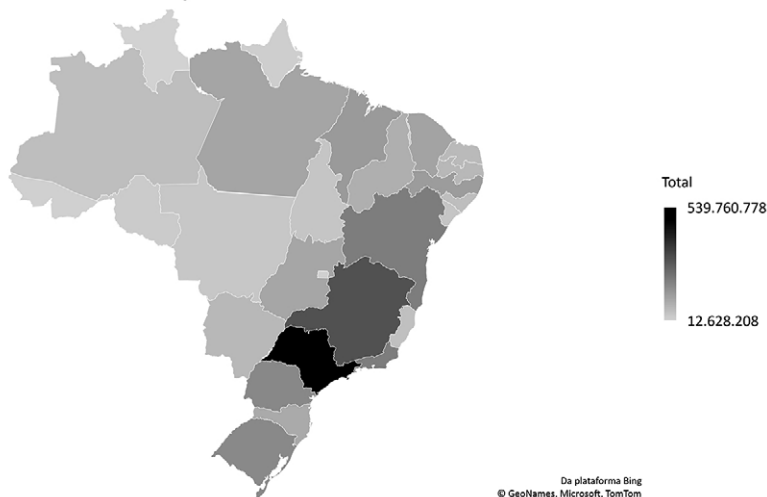
²⁶ Será interessante discutir e interpretar sobre responsabilidades pela morosidade, não para achar bodes expiatórios, mas para melhorar os processos decisórios e as estratégias de formulação normativa. O executivo, governo e órgãos técnicos usaram de prazos limite, mas também demoraram para ajustar os instrumentos operacionais. O Legislativo fez escolhas e abriu-se a interessantes processos participativos, mas tem seus prazos e modus operandi, nem sempre ágeis e tempestivos. Os atores do campo da sociedade civil, especialistas nas políticas culturais, professores, gestores entre outros contribuíram muito, mas a heterogeneidade de entendimentos e desentendimentos tem uma gramática toda própria. É um campo próprio das sementeiras de ideias e potencialidades, sem tradução em níveis operacionais próprios ao tempo da praticidade e da emergência pública.

dos R\$ 3,0 bilhões, metade para os estados e DF e a outra metade para os municípios.

Os critérios usados são apenas levemente redistributivos em função da composição usada do FPM (+ distributivo) e FPE (- distributivo) e população. 15 estados receberão recursos mais do que proporcionais à população. Em valores absolutos temos a clássica e esperada desigualdade de distribuição com SP, RJ e MG concentrando 35% dos recursos.

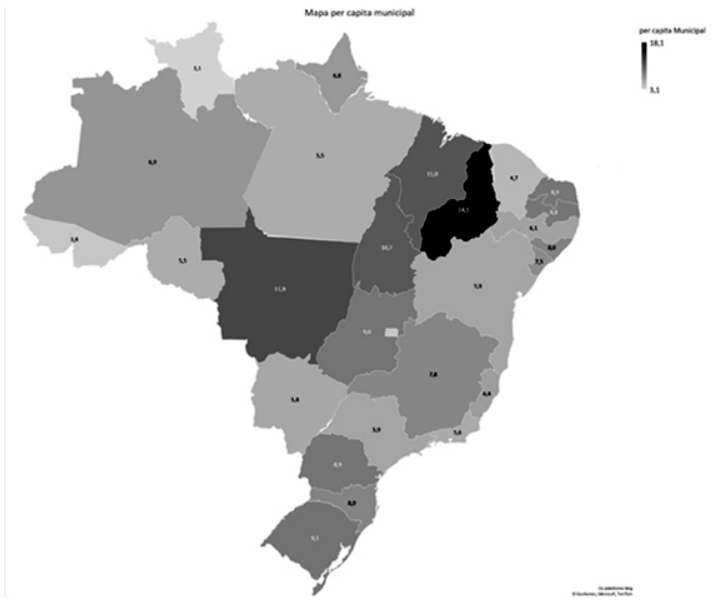
MAPA 2

Distribuição de recursos absolutos da Lei Aldir Blanc

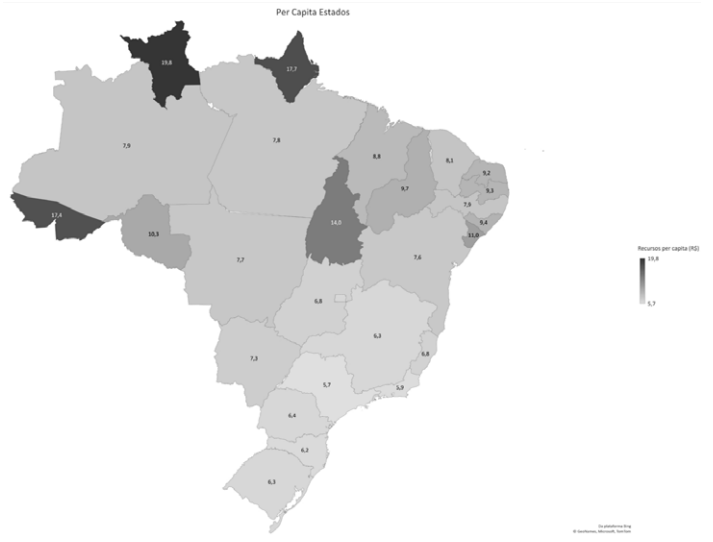


Em valores per capita para Estados, DF e municípios a configuração muda com diferenças nos valores per capita direcionados a municípios e estados, o que mostra a necessidade de redefinição de papéis, inclusive de coordenação das ações, ou da flexibilização das competências e orientações de cada ator federativo. A diferença entre recursos recebidos e capacidades justifica a reflexão a respeito de papéis de cada esfera de governo na implementação de recursos para a cultura.

MAPA 3



MAPA 4



Quanto aos desafios, são conhecidas as dificuldades de conformação do SNC e a LAB, sem pretendê-lo, revela alguns dos seus potenciais. Governo Federal, Congresso, estados, DF, municípios e atores da sociedade civil têm discutido critérios e operações para efetivação da SNC, mas há todo um caminho para a consolidação do sistema e, talvez, uma lei de emergência não devesse seguir a mesma arquitetura, dados os seus objetivos emergenciais. Mesmo assim, a LAB demarca e abre caminhos institucionais que podem ser aproveitados para consolidar as operações de um sistema nacional no futuro. Um deles é a possibilidade de transferências “fundo a fundo”. Outro é o inventário de equipamentos e trabalhadores que fazem cultura em cada localidade.

O cadastro emergencial já é um passo interessante ao permitir aos interessados na aplicação da LAB mostrarem suas identidades sendo visibilizadas. A compatibilização com registros sistêmicos mais amplos é um desafio na mesma medida que a proteção de dados cadastrais contra usos abusivos ou simplesmente distorcidos de suas finalidades culturais e da administração republicana.

Seja como for, estimamos que recursos se perderiam por ausência de aparatos legais exigíveis. Com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) de 2018, 58% dos municípios não tinham Conselho de Cultura, 68% não tinham Fundo de Cultura e 90% não tinham plano de cultura aprovado, o que traz dúvidas quanto à capacidade de execução da política setorial.

Deve-se assinalar outro desafio importante no monitoramento do uso dos recursos que é a não substituição de fontes de recursos locais pelos recursos transferidos pela Lei. Importa à cultura que agentes culturais vivos recebam recursos, mantenham e potencializem suas atividades, mas os processos de implementação e a estratégia orçamentária dos atores devem ser visibilizadas. É conhecida a prática de substituição de recursos próprios por recursos recebidos de outras esferas de governo.

CONCLUSÃO

Este texto analisou a Lei Aldir Blanc, sancionada para mitigar os impactos da Pandemia na economia da cultura.

Pelo desenho da lei, a atenção deve ser dada aos trabalhadores informais de baixa renda. A informação trimestre a trimestre mostrou uma forte retração na ocupação cultural entre o primeiro e segundo trimestre de 2020, atingindo mais fortemente os informais. Com dados da PNAD Contínua para o primeiro trimestre de 2020, tem-se uma estimativa de 2.356.279 informais (43,4% do setor) e 1.894.406 no segundo trimestre (40,2% do setor). O número de ocupados no setor cultural informal caiu 15,3% entre o segundo e o primeiro trimestre de 2020, enquanto no mesmo período de 2019 (sazonalidade esperada), o número de ocupados informais cresceu 5,1%.

A LAB objetiva alocar recursos ao setor cultural durante a Pandemia e a partir dos critérios de elegibilidade previstos chegou-se a partir de 2019 a um público alvo de cerca de 400.000 pessoas, sendo que a partir das nossas análises o número de beneficiados a renda emergencial, pode variar até 700.000 de pessoas, tendo em mente que o recorte de renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita restringe fortemente o público alvo.

Outros impactos são esperados, pois a parte importante da LAB será configurada nos recursos de fomento via edital, questão não tocada nesse texto.

A aplicação da Lei merece atenção também quanto à focalização, pois há evidências que os profissionais da cultura de baixa renda estão mais localizados no Nordeste, portanto, mais concentrados do que a repartição prevista dos recursos (Góes et al, 2020). Variabilidade entre a distribuição dos recursos da Lei e onde se estão os ocupados no setor por estado também é considerável.

O ponto mais controvertido da LAB foi a exigência de cadastro para acesso aos auxílios e ao fomento. A preocupação com a transparência justifica-o e os instrumentos digitais (aplicativos) agilizam a produção desses cadastros. Entretanto, há que considerar as dificuldades das áreas de cultura em diferentes estados e municípios. A manutenção dos cadastros é algo até desejável em tempos de normalidade, mas a sua exigência na pandemia pode significar o não uso dos recursos, pelos prazos e pela insegurança que os atores têm demonstrado.

Outro desafio que deverá ser avaliado em futuros trabalhos é a utilização do recorte de “setor cultural” definido pelo IBGE com

dados da PNAD Contínua, pois agrega atividades e ocupações direta e indiretamente relacionadas à cultura, o que leva à inclusão de setores ligados às telecomunicações e fabricação de eletrônicos, por exemplo. Esses setores são certamente essenciais para a fruição cultural na atualidade, mas são mais formalizados que outros e podem ser objeto de políticas diferenciadas, nesse caso direcionadas às empresas e profissionais das artes, com vínculos sabidamente mais precários, mesmo que formais. A LAB não se aplica para esses.

Da mesma forma, a avaliação transversal dos dados da PNAD Contínua dá conta apenas parcialmente de caracterizar os desempregados, quer dizer, em que proporção vieram do setor cultural. Inovações metodológicas podem então ser pensadas para dar conta dessas limitações.

Finalmente, após o início da aplicação dos recursos, que será provavelmente bastante variável no país, caberá estimar os impactos a partir de modelos econométricos, inclusive para contrastar impactos da LAB nas desigualdades territoriais e pesquisas de campo para interpretar os efeitos na produção simbólica.

REFERÊNCIAS

GÓES, G.; Athias, L.; MARTINS, F. S.M.; BARBOSA da Silva, F.A. **O setor cultural na Pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc.**, NOTA TÉCNICA, IPEA, 2020.

RAGGI, Giuseppina (2020), “**Artes**”, **Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise**. Consultado a 10.08.2020, em <https://ces.uc.pt/publicacoes/palavras-pandemia/?lang=1&id=30086>. ISBN: 978-989-8847-24-9

DERECHOS EN LAS POLÍTICAS CULTURALES SURAMERICANAS

Federico Escribal¹

INTRODUCCIÓN

Si bien la época actual ha llegado a ser caracterizada como “*el tiempo de los derechos*” (Bobbio, 1992), por múltiples motivos los culturales siguen siendo la “*categoría descuidada de los Derechos Humanos*” (Symonides, 1998). Este trabajo busca indagar sobre algunos de los motivos que fuerzan esta situación, desde el campo de la gestión cultural -es decir- con las políticas culturales en el foco de la cuestión.

Mucho se ha escrito sobre las posibles tendencias que podría imprimir la *globalización* en el terreno de las identidades y las culturas. Sintéticamente, podemos identificar dos corrientes, que vienen postulando desde hace ya algunas décadas dos escenarios: por un lado, quienes vaticinan una tendencia global hacia la homogeneización cultural, de la mano de la expansión del inglés como nuevo esperanto y el *american way of life* -estimulado como horizonte de deseo junto a una serie de pautas de consumo- en buena medida por medio de producciones de base simbólica, entre las que se destaca en cine; por otro, aquellos que imaginan una era signada por los conflictos inter-identitarios del tipo del *choque de civilizaciones* vaticinado por Huntington (1998) (Stavenhagen, 2001).

A partir de la perspectiva de la *interculturalidad* -entendida como un paradigma político que postula la igualdad de valor de las culturas todas (Dietz, 2005; Aguilar Idáñez and Buraschi, 2012; Fajardo Salinas, 2013; Esterman, 2014; Guilherme and Dietz, 2014), y la necesidad de marcos de interacción que construyan diálogos sociales creativos para potenciar en la vida cotidiana el abordaje de los múltiples desafíos que atraviesa la humanidad contemporáneamente- intentaremos abreviar en una tercera posición frente a esa dicotomía: una hipótesis de globalización que conduzca al pleno ejercicio de los Derechos culturales (DDCC),

cuya construcción requerirá un esfuerzo desde las ciencias sociales, la política y el sector que se auto-percibe como *cultural*.

Siguiendo al jurista italiano Norberto Bobbio, quien indicaba que los derechos “*nacen gradualmente, no todos de una vez y para siempre, en determinadas circunstancias, caracterizadas por luchas por la defensa de nuevas libertades contra viejos poderes*” (1992, p. 18), queremos preguntarnos si -en el actual contexto- no habría que pensar en cómo apuntalar las luchas por viejas libertades en una era de nuevos (o renovados) poderes. Muy concretamente, en momentos donde los ciudadanos son reemplazados por algoritmos (García Canclini, 2020) en el marco del llamado *capitalismo de plataformas* (Srniczek, 2017) en el que empresas con mayor capacidad geopolítica que algunos Estados operan determinan los consumos culturales alterando las políticas del gusto de maneras que aún no han podido ser analizadas en profundidad, en las que el deseo humano es reemplazado por dinámicas de Inteligencia Artificial.

Las inquietudes que orientan este trabajo rondan las siguientes preguntas: ¿Cómo fortalecer el ejercicio de los DDCC más allá de la clarificación de las discusiones pendientes en la teoría jurídica? ¿Cómo están entendiendo los actores del tablero cultural en la América hispanoparlante? ¿Cuál es el rol de la ciudadanía, si es que lo tiene, en estas discusiones?

DESARROLLO

La consagración jurídica de los Derechos culturales se ha dado a partir de la adopción de instrumentos políticos en el ámbito supranacional, que emergió como respuesta internacionalista en el período de postguerra (Logiódice, 2012), con el nacimiento de los *derechos de segunda generación*

² Adicionalmente, planteaba una Encuesta permanente de acceso a derechos culturales que -en nuestro país, y ante la ausencia de atención a este tema por parte del sector público- en la Ciudad de Buenos Aires ya está siendo preparada por una serie de organizaciones de la sociedad civil para 2021.

(Custodio Castañeyra, 2014, p. 43) que buscaban condicionar ciertos estándares mínimos para los Estados en agendas como la Educación, la Salud, o la Cultura. Su desarrollo está condicionado por una serie de cuestiones, entre las cuales la falta de consenso unívoco sobre la significación de *cultura*, y las tensiones entre universalismo y relativismo cultural, a lo que se suma una serie de problemas metodológicos (Carvajal Villaplana, 1998) Mas allá de las discusiones suscitadas en el marco de la teoría del Derecho en relación a este tipo de derechos -en las que no vamos a profundizar por no hacer al núcleo del planteo, y por haber una profusión de especialistas mucho mejor preparados que uno para cumplimentar dicho objetivo en el marco del presente Encuentro- nos preguntamos por quienes constituyen actualmente el sujeto movilizado políticamente por los mencionados derechos.

En primer lugar, aparecen los Estados: ya a inicios de los 2000, el uruguayo Hugo Achúgar se preguntaba -pensando en la región- si los DDCC constituían “*una nueva frontera*” para las políticas culturales, llamando a la construcción de un *inventario* de los mismos que pudiese abrir lugar para que el sector público finalmente velase por ellos (2003). Buscando “*sentar las bases para la realización de los Derechos culturales*”, ya unos años antes, la abogada e investigadora polaca Halina Niec había planteado la necesidad de avanzar en un catálogo que pueda acompañar la exigencia a los Estados de estos derechos, postulando una serie de mecánicas de seguimiento en este sentido (2001)².

Si bien en la región pareciera haber avances en el sentido de la inclusión de los Derechos culturales en la agenda pública, éstos parecieran ser más nominales que en términos de transformación de las lógicas de

³ Creada por medio del Decreto N.º 587/13.

⁴ Publicada el 19 de junio en el Diario Oficial de la Federación, se basa en los artículos 4º y 73º incorporados a la Constitución en 2009, introduciendo las nociones de “*derecho de acceso a la cultura*” y de “*derechos culturales*”.

⁵ El informe mide las apariciones de la categoría “derechos culturales” en la prensa digital hispanoparlante durante un mes, entre febrero y marzo de este año. Por el rango de medición sus datos distan de ser concluyentes, aunque permite construir un mapa inicial de la escasa unidad de concepción que atraviesa tanto al sector como a los Gobiernos de la región en cuanto a la cuestión. Se encuentra disponible en <https://urbe.com.ar/wp/informe-sobre-politica-de-los-derechos-culturales-en-sudamerica/> (consultado el 29 de septiembre de 2020)

abordaje de *lo cultural*. Por caso, en 2011 en la Argentina se creó -en el marco de la entonces Secretaría de Cultura nacional- una Dirección Nacional de Promoción de los Derechos culturales y Diversidad cultural³, transformada en Subsecretaría en 2014; México, desde 2017, cuenta con una Ley General de Cultura y Derechos Culturales⁴. Mientras que este marco legislativo fue tempranamente criticado en función de determinadas limitaciones en la delimitación de los DDCC y una mirada reticente a la interculturalidad (Pérez Ruiz, 2018), en el caso argentino, en 2016, con el cambio de gobierno y la asunción de Mauricio Macri, el área conservó las responsabilidades vinculadas a la promoción de la diversidad, perdiéndose el mandato vinculado a los Derechos. Mas allá de estos experimentos institucionales, recientes y parciales, la agenda del Estado en relación a la cultura sigue los preceptos dictados por homologación de cultura con artes -hija del eurocentrismo iluminista de nuestras élites urbanas que lideraron los procesos de consolidación nacional (Stavenhagen, 2001)- y la estructura institucional / presupuestaria derivada de esta concepción, desarrollada a lo largo del siglo XX a partir de esa mirada, que se sostiene sin cambios trascendentales (Zamorano, 2016).

¿Qué pasa por el lado de las organizaciones del llamado *sector cultural*? Un informe de la Fundación Urbe (2020)⁵, que mide la aparición del término *derechos culturales* en la prensa digital iberoamericana hispanoparlante da cuenta de la diversidad en los modos en los que esta categoría es apropiada tanto por organizaciones y colectivos: sobre un 74 apariciones, un 37.7% referían a los DDCC de una manera inespecífica y en noticias centradas en eventos, un 24.6% a diferentes situaciones de tensión política (por ejemplo en torno al (des)financiamiento público de la cultura en una determinada provincia o municipio), un 13% a discusiones sobre diversidad (desde lingüística hasta de género) y con mayor pertinencia técnica, un 11.5% a noticias vinculadas a cuestiones burocráticas de la cultura (como la apertura de convocatoria para cubrir puestos), y un 10.1% a discutir cuestiones deontológicas de la profesión,

⁶ Es la segunda Relatora en ejercer el cargo, sucediendo a la socióloga pakistani Farida Shaheed, cuyo mandato inició en 2009.

con un mayor correlato entre DDCC consagrados y las posiciones adoptadas por los autores. El resto refería a cuestiones de formación de agentes o creación de infraestructura cultural. De la evaluación que se hace del análisis de las publicaciones “*se desprende una profunda disociación entre los DDCC consagrados en el ámbito jurídico y su apropiación política por parte del sector*”. Por citar un ejemplo, en las discusiones actuales en torno a la tauromaquia (corridos de toros) en México y Perú, donde dos posiciones en pugna política -una que aboga por su abolición, otra que se opone a la misma como posibilidad- recurren a los DDCC como herramienta argumental para fortalecer sus posiciones, antagónicas. El estudio también muestra una distribución geográfica desigual de la discusión, siendo México y Argentina los países donde más se menciona a los DDCC, y Panamá aquel donde más se lo hace en relación a la población total, mientras otros países -como el caso de Paraguay o Ecuador, no aparecen con emisiones durante el período observado.

Por su parte, la Relatora Especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales, nombrada en octubre de 2015⁶ -la argelina Karima Bennoune- en su informe de enero de 2020 dedicado a los *defensores de los derechos culturales* advierte que “*es importante evitar el elitismo a la hora de definir la labor cultural y reconocer las contribuciones más amplias a la defensa de los derechos culturales*” y que entre estos *defensores* “*hay expertos, activistas y personas corrientes que actúan en defensa de esos derechos*” (2020, p. 3). Mas allá de estas aseveraciones por parte de la funcionaria internacionalista, no existen elementos que conduzcan a percibir determinada apropiación de la agenda de los DDCC por parte de las *personas corrientes*, es decir, por parte de las comunidades que -sin pertenecer al sector público ni a las organizaciones que se autoperciben *culturales*- son los sujetos de estos derechos.

CONCLUSIÓN

Funtowicz y Ravetz -en un trabajo canónico del campo de la prospectiva de futuro- plantean la necesidad de la emergencia de una *ciencia post-normal*, que se distingue de la racionalidad de solución de

problemas y busca gestionar la incertidumbre sistémicas cuando se exigen cambios radicales de valores en un campo (1993). En este paradigma -plantean- la consolidación de una *comunidad de pares* comprometidos participativamente con la innovación en clave interdisciplinaria se vuelve clave. Creemos que la política cultural, construida sobre las bases de la distinción civilizatoria y la consecuente homologación de *cultura* con determinados capitales culturales (García Canclini, 1990) debe reinventarse a partir de una profunda revisión del acceso (y la falta de él) a los DDCC en el seno de las comunidades que componen la sociedad de cada uno de los Estados. Habiendo argumentado que -más allá del sinfín de discusiones en la perspectiva de la teoría jurídica que quedan pendientes o están en latencia- la apropiación de los DDCC como categoría programática es aún parcial y difusa por parte de los Estados y las organizaciones del sector cultural, creemos que la plena vigencia de estos derechos solo puede ser alcanzada a través de un proceso de concientización social amplio en torno a los beneficios concretos que los mismos podrían acarrear. Esta acción pedagógica -para ser efectiva- debiera encuadrarse asimismo en la interculturalidad como metodología, reconociendo las heterogeneidades constitutivas de cada comunidad y cultura (Grimson, 2011)

Adicionalmente, en una región particularmente amenazada en términos geopolíticos por sus reservas naturales, y con el riesgo de consolidar su intrascendencia en ese terreno, coincidimos con Garretón cuando plantea la urgencia de avanzar en la integración regional, y la imperiosa necesidad de que esto se haga fortaleciendo inicialmente la integración en su dimensión cultural (Garretón, 2008)

Actualmente en la Argentina, diferentes propuestas valiosas -como la posibilidad de crear una *Defensoría* específica para los DDCC (planteada por Marcelo Cebrián, del *Colegio de Abogados de Bahía Blanca* en el marco de las discusiones que se dieron en 2014 en la búsqueda de consensuar un anteproyecto de una *Ley Federal de las Culturas* cuya sanción aún sigue pendiente), o la de incorporar contenidos y materias específicas en las instancias de formación académica de profesionales del Derecho, como vienen estimulando algunos actores dentro del *Colegio de*

Abogados de Córdoba y la organización *Abogades Culturales*- no logran impactar en el sector político y garantizar las transformaciones que auspician. Habrá que explorar si un esfuerzo de mayor sensibilización hacia los sectores sociales que actualmente no asumen las discusiones de lo cultural como propias puede acompañar a generar un mayor impacto en la agenda pública y potenciar políticamente los debates sobre los derechos culturales, o si estos están condenados a eternizar su condición de subdesarrollo dentro de las agendas políticas en nuestra región.

REFERENCIAS

ACHUGAR, H. **Derechos culturales: ¿una nueva frontera de las políticas públicas para la cultura?**, *Pensar Iberoamérica*, (4), pp. 1–9, 2003.

AGUILAR IDAÑEZ, M. J.; BURASCHI, D. El desafío de la convivencia intercultural, *Rev. Inter. Mob. Hum*, 38, pp. 27–43, 2012.

BENNOUNE, K. **Informe de la Relatora especial sobre Derechos culturales sobre los Defensores de los derechos culturales**. doi: 10.18268/bsgm1908v4n1x1, 2020.

BOBBIO, N. **El tiempo de los Derechos**. Madrid: Editorial Sistema, 1992.

CARVAJAL VILLAPLANA, A., Los derechos humanos y la cultura, **Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica**, XXXVI(90), pp. 509–525, 1998.

CUSTODIO CASTAÑEYRA, T., **Aproximación dogmática a los derechos culturales** (El derecho a la cultura como derecho fundamental) Madrid, 2014.

DIETZ, G. **Del multiculturalismo a la interculturalidad: evolución y perspectivas.**, Cuadernos IAPH. Patrimonio inmaterial y gestión de la diversidad, pp. 27–47, 2005.

ESTERMAN, J. Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural., **Polis - Revista Latinoamericana**, 2014.

FAJARDO SALINAS, D. La diversidad cultural y las políticas culturales: la distancia entre la intolerancia y la integración, **Revista de Investigación Educativa**, (32), pp. 1–12, 2013.

FUNTOWICZ, S. O.; RAVETZ, J. R. **Science for the post-normal age**, **Futures**, 25(7), pp. 739–755. 1993.

GARCIA CANCLINI, N. La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu, **Sociología y cultura**, (3), pp. 1–52, 1990.

GARCIA CANCLINI, N. **Ciudadanos reemplazados por algoritmos**. CALAS Maria Sibylla Merian Center, 2020.

GARRETON, M. A. El espacio cultural latinoamericano revisitado, en Rubim, L. and Miranda, N. (eds) **Transversalidades da cultura**, Salvador: EDUFBA, 2008, pp. 45–57.

GRIMSON, A. **Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad**. 1ª. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

GUILHERME, M.; DIETZ, G. Diferencia en la diversidad: perspectivas múltiples de complejidades conceptuales multi, inter y trans-culturales, **Estudios sobre las Culturas Contemporáneas**, XX(40), pp. 13–36, 2014

HUNTINGTON, S. P. El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, **Cuadernos de estrategia**. Instituto Español de Estudios Estratégicos, (99), pp. 239–248, 1998.

LOGIÓDICE, M. J. Políticas culturales, la conformación de un campo disciplinar. Sentidos y prácticas en las opciones de políticas., **DAAPGE**, 18, pp. 59–87, 2012.

NIEC, H. Sentar las bases para la realización de los derechos culturales, En VARIOS, **A favor o en contra de los derechos culturales**, Paris: UNESCO, 2001, pp. 279–298,.

PEREZ RUIZ, M. L. Reseña de Ley General de Cultura y Derechos Culturales Promulgada en México en 2017, **Revista Cultura y Representaciones Sociales**, 12(24), pp. 425–431, 2018.

SRNICEK, N. **Platform capitalism**. John Wiley & Sons, 2017.

STAVENHAGEN, R. La diversidad cultural en el desarrollo de las Américas. Los pueblos indígenas y los estados nacionales en Hispanoamerica, **Serie de Estudios Culturales**, No.8, p. 48, 2001.

SYMONIDES, J. Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos, **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, 11(5), pp. 1-20, 1998.

ZAMORANO, M. M. La transformación de las políticas culturales argentinas durante la primera década del kirchnerismo: entre la hegemonía y la diversidad, *Aposta: Revista de ciencias sociales*, ISSN-e 1696-7348, N°. 70, pp. 53-83, 2016.

CULTURA, CRIATIVIDADE E PANDEMIA: UMA VISÃO GENÉRICA DA SITUAÇÃO EUROPEIA

Anita MATTES¹

INTRODUÇÃO

Desde o início do ano, a pandemia COVID-19² vem ocupando as preocupações e os discursos mundiais, diante de seus efeitos provocando a desestruturação das sociedades e praticamente uma paralisação da economia mundial. A Lombardia (Região Norte da Itália) foi uma das regiões mais atingidas, tendo sido identificada como o epicentro europeu da pandemia. Em 21 de fevereiro, foram registrados 16 casos na cidade de Codogno e, no dia seguinte, outros 60 casos nas cidades vizinhas³. No final de março, o continente Europeu já estava entre os países com os maiores número de contaminados e de mortes no mundo.

Na tentativa de enfrentar essa grave emergência sanitária, houve uma forte reafirmação das prerrogativas dos chefes de Estados. Diversos governos europeus introduziram ampla limitação a vários direitos fundamentais, entre os quais a liberdade de circulação, ao culto, à reunião, assim como várias restrições ao acesso à cultura nas suas diferentes manifestações. Essas imposições causaram importantes impactos na

¹ Doutora em Direito pela Université Paris-Saclay (Paris 11). Mestre em Direito Internacional pela Université Paris-Saclay (Paris 11) e também pela Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1). Mestre em Direito Civil e Formada pela PUC/SP. Cultore della Materia em Direito Internacional na Università Bicocca, Milão. Pesquisadora do Centre d'Étude et de Recherche em Droit de l'Immatériel (CERDI/Saclay). Membro da AFPIDA (Association Française pour la Protection Internationale du Droit d'Auteur). Membro da ABDA (Associação Brasileira de Direito do Autor). Conselheira Fiscal do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais – IBDCULT. Advogada. E-mail: anita.mattes@gmail.com.

² Na primeira quinzena de fevereiro (precisamente em 11 de fevereiro), a Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou que a doença respiratória causada pelo novo coronavírus se trata do COVID-19. A nova abreviação dos termos CO-rona VI-rus D-isease e o ano da identificação, 2019 (*Ministero della Salute Italiano*, 2020).

³ Informação disponível em: salute.gov.it. Acesso em 27 abril 2020.

economia e na sociedade e atingiram negativamente inúmeras outras áreas (bem-estar e saúde, educação, inclusão, regeneração urbana, etc.).

Particularmente nos setores cultural e criativo⁴, todas suas produções e atividades foram praticamente interrompidas paralisando toda uma cadeia de funcionamento. Eventos presenciais e iniciativas de natureza cultural foram proibidas, todos os serviços públicos e privados foram suspensos (museus, teatros, institutos e locais culturais) e a maioria dos pontos turísticos pertinentes ao patrimônio cultural foram fechados⁵.

É preciso lembrar que a pandemia agravou todas as deficiências e vulnerabilidades que já existiam anteriormente no setor, como a remuneração precária de artistas e trabalhadores culturais, bem como os orçamentos apertados de muitas instituições culturais. Nesse sentido, as políticas de apoio adotadas durante a pandemia, tanto pelo setor público quanto privado, por empresas, organismos e instituições culturais, vão muito além dos benefícios econômicos, uma vez que favorecem igualmente as necessidades de toda a sociedade.

IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

Com a eclosão da pandemia, os setores criativo e cultural foram certamente os setores mais atingidos pelas restrições impostas para conter a crise na saúde. Essa avaliação foi constatada por recente estudo do Conselho Europeu, órgão que decide sobre as orientações gerais e prioridades

⁴ Como setores cultural e criativo entendemos como todos os setores cujas atividades se baseiam em valores culturais, ou artísticos, expressões criativas, mercantis ou não mercantis, conforme a definição artigo 4 da Convenção Unesco sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, “Atividades, bens e serviços culturais” que se refere sobre “as atividades, bens e serviços que, considerados sob o ponto de vista da sua qualidade, uso ou finalidade específica, incorporam ou transmitem expressões culturais, independentemente do valor comercial que possam ter. As atividades culturais podem ser um fim em si mesmas, ou contribuir para a produção de bens e serviços culturais”.

⁵ A organização internacional de estudos econômicos para os países membros, OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), identificou as atividades de arte, entretenimento e lazer entre os setores de maior risco devido ao impacto das medidas de contenção, *vide Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity*. OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19), OCDE, 2020.

Basta tomar como exemplo a França, onde a crise sanitária impediu o funcionamento de 2.000 cinemas, 3.000 livrarias, 1.200 museus, 1.000 teatros, centenas de galerias de arte e eventos, incluindo festivais ou feiras comerciais⁶. O Centro Nacional de Música (CNM) estima que as perdas geradas pelo COVID-19 em apresentações ao vivo foram entre 1,7 e 2 bilhões de euros⁷.

Na Itália, o teatro “Scala” de Milão estimou uma perda de 50.000 euros por dia, sendo que até início de agosto já tinha perdido 20 milhões de euros⁸. Além dessas consequências, é preciso considerar os prejuízos pelo cancelamento de feiras, exposições, bienais e encontros culturais que, como sabido, afetaram oportunidades de promover encontros e estimular compradores e vendedores culturais. Ainda segundo o mencionado relatório, os gastos com recreação e cultura nas economias europeias provocaram, até o presente ano, perdas de 10% no Reino Unido, 7% na Alemanha, 6% na França e 5% na Itália⁹.

Com relação ao trabalhador cultural, segundo dados do Eurostat¹⁰, a situação laborativa precária já era uma realidade específica do setor. Isto é, mesmo antes da pandemia, 33% da força do trabalho cultural europeia já exerciam suas atividades por conta própria (de forma autônoma), em comparação com uma média de 14% dos demais trabalhadores. Isso resulta que a quantidade de trabalhador autônomo na área da cultura é

⁶ KERN, P. *The impact of the COVID-19 pandemic on the Cultural and Creative Sector*. Report for the Concil of Europe, KEA, 2020.

⁷ Festivals ou Concerts de Musique. Le Seul Secteur du Spectacle Vivant Musical Accuse 2 Milliards de Pertes, *Jornal La Tribune*, maio 2020. Documento disponível em: <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/tourisme-loisirs/spectacle-vivant-musical-le-cnm-evalue-les-pertes-a-pres-de-2-milliards-d-euros-848766.html>

⁸ Covid-19, la Scala di Milano rischia di non riaprire dopo il lockdown. *Jornal Milano Today*, maio 2020. Documento disponível em: <https://www.milanotoday.it/attualita/coronavirus/teatro-scala-riapertura.html>.

⁹ *Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity*, OCDE, 2020. Documento disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID19_containment_measures_on_economic_activity/

¹⁰ *Culture statistics, Cultural Employment*, Eurostat, 2019. Documento disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Culture_statistics_-_cultural_employment#Self-employment.

mais do que o dobro dos demais setores. Na atual realidade pandêmica, que resultou no declínio acentuado de receita no setor cultural por causa do fechamento das instituições culturais, o desemprego no setor acentuou-se, afetando não somente inúmeros profissionais, mas igualmente uma inteira cadeia de fornecedores criativos e não criativos. O NEMO (Network of European Museum Organizations)¹¹ constatou, por exemplo, uma perda de receita de 75-80% dos museus europeus de janeiro a junho/2020 e cerca de 6% de trabalhadores temporários dos museus não tiveram seus contratos renovados ou foram rescindidos, enquanto 16% dos profissionais *freelances* do museu foram destituídos.

Por fim, além dos impactos imediatos no emprego e nas receitas desses trabalhadores da cultura, a crise resultante dessas medidas para enfrentamento da pandemia terá, também, efeitos relevantes a longo prazo. Nesse sentido, organismos, como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)¹², alertam para o empobrecimento e para a redução de todos os setores relacionados à cultura, devido a diminuição significativa de todo um sistema de apoio de fornecimento de conteúdo, de bens e serviços.

Além de seus efeitos assoladores, causando inúmeros impactos sociais e econômicos relevantes nos setores criativos e culturais, a pandemia teve algumas consequências positivas. Inúmeros fomentos, iniciativas e criatividades foram repensadas como maneiras de abordar esses novos problemas. A intersecção entre pandemia e cultura fez com que as pessoas se voltassem para essa última visando recriar o seu significado. As cidades e os governos locais, junto com seus trabalhadores, atores e instituições fizeram um grande esforço para manter suas atividades como forma de desenvolver a revitalização e a recuperação das economias locais, assim como para estimular benefícios sociais voltados para o enfrentamento das dificuldades criadas pelo isolamento.

¹¹ Documento disponível em: https://www.ne-mo.org/fileadmin/Dateien/public/NEMO_documents/NEMO_COVID19_Report_12.05.2020.pdf

¹² *Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity*, OCDE, 2020. Documento disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID19_containment_measures_on_economic_activity/

MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Diversas medidas foram tomadas para mitigar a crise no setor cultura, tanto de forma direta na economia, como de modo indireto no desenvolvimento de conhecimento (pesquisas, estudos) e interação cultural.

A contribuição econômica direta concedida a artistas, grupos, empresas culturais, museus e outros foi uma das principais medidas utilizada. A União Europeia, aplicou um aumento do *budget* do programa cultural Europa Criativa no valor de 1,5 bilhões de euros¹³, juntamente com o apoio a cultura digital e a mobilidade virtual referente a 2 milhões de euros. Além desses incentivos, ofereceu um adiamento ou extensão dos prazos de projetos financiados pela Europa Criativa¹⁴.

Com o objetivo de compartilhamento e maior interação cultural no tocante a eventos, pesquisas e experiências em todo o mundo, a UNESCO contribuiu monitorando e mapeando as consequências sociais e culturais resultantes da pandemia, além de debates e a busca de inovações mitigadoras desses impactos. Inicialmente, desenvolveu o seminário “*Culture & Covid-19: Impact and Response Tracker*”¹⁵ e o relatório “*Museus ao redor do mundo em face da COVID-19*”¹⁶ com objetivo de monitorar a situação dos museus mundiais. Por fim, o “ResiliArt”, uma rede de debates online com especialistas, criadores de conteúdo, vários artistas e atores importantes da indústria foram reunidos para falar sobre o impacto do COVID-19 no âmbito dos profissionais da cultura¹⁷.

¹³ *The EU budget powering the recovery plan for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* EU, 2020; “cultural and creative sectors through an increase of Creative Europe to a level of EUR 1.5 billion”, p. 11. Documento disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf.

¹⁴ *Coronavirus: How it Affects the Creative Europe Programme*, European Commission. 2020. Documento disponível em: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/content/coronavirus-how-it-affects-creative-europe-programme_en.

¹⁵ *Culture & COVID-19: Impact and Response Tracker*, Unesco, 2020. Documento disponível em: <https://en.unesco.org/news/culture-covid-19-impact-and-response-tracker>.

¹⁶ UNESCO. Documento disponível em: <https://en.unesco.org/news/launch-unesco-report-museums-around-world-face-covid-19>.

¹⁷ UNESCO. Documento disponível em: <https://en.unesco.org/news/resiliart-artists-and-creativity-beyond-crisis>.

Outras ações importantes mitigadoras dos efeitos da pandemia foram a criação de inúmeros musicais, peças de teatro, assim como operas e outros eventos culturais, transmitidos pela TV ou *in streaming*. Na Itália, o Ministério da Cultura criou uma grande campanha - #iorestocasa¹⁸ - que teve enorme sucesso, visando a divulgação das instituições e sites referentes ao patrimônio cultural italiano que estavam todos fechados ao acesso, permitindo a milhares de pessoas visitar remotamente desde o Coliseu, às escavações de Pompéia ao Museu Egípcio de Torino, Uffizi em Florença, até a Exposição de Raffaello no Quirinale, e mesmo através dos principais teatros italianos: como o San Carlo de Nápoles, o Regio de Torino, o Scala em Milão, a Scala em Milão e a Ópera em Roma.

Ademais, muitas instituições aproveitaram o trabalho de digitalização e comunicação já existente (coleções online, passeios 360°, museus virtuais, exposições digitais) para apresentá-los de forma mais eficaz e permanente. O site do Museu do Louvre, por exemplo, aumentou mais de dez vezes o número de visitas nos primeiros dias do período de confinamento na França. Nesse sentido, vimos o papel relevante da internet que permitiu mais acesso à cultura, valorização e fruição do patrimônio cultural.

Por fim, outras ações que refletiram a criatividade no uso do patrimônio, na sua forma presencial, foram igualmente utilizadas. E, nesse caso, o patrimônio cultural tornou-se sinônimo de reencontro ou de redescobrimto da população com o seu território. Trata-se do episódio ocorrido no sul da Itália, mas específico na região da Costa Amalfitana, onde tradicionalmente se cultiva jardins verticais a muro a seco, prática cultural milenar reconhecida pela Unesco como Patrimônio Cultural Imaterial Mundial¹⁹. Essa prática ensina a irrigação em cascata, que permite o escoamento da água desde o topo da colina até terrenos mais baixos, causando um equilíbrio hidro-geológico e uma sustentabilidade do território, pois dá vida aos jardins, aos limoeiros tradicionais, ao mesmo tempo consegue evitar calamidades naturais.

¹⁸ Mais detalhes em: <http://www.governo.it/it/faq-iorestocasa>.

¹⁹ SILVA, P. La sostenibilità dei giardini verticali. *Jornal Authentic Amalfi Cost*, setembro 2020. Documento disponível em: authenticamalficost.it.

Jardins não tratados e sujidos aumentam o risco de deslizamentos de terra e inundações. O que ano a ano vem aumentando mais na região.

Ocorre que, tanto o legado cultural de muros a seco (ou de pedra seca), como a irrigação em cascata nesses terrenos de encosta, com o passar dos anos, tendo sido menos utilizados na região. Contudo, durante a pandemia, vários jovens que vivem em outras regiões italianas, por trabalho ou estudo, voltaram para a região e sem ter o que fazer começaram a cultivar esses jardins abandonados. Graças a essas iniciativas, os jovens locais compreenderam que o patrimônio e a beleza dos jardins da Costa Amalfitana é um bem indispensável para a manutenção do território e uma fonte de sustentabilidade que cria futuro.

CONCLUSÃO

Observamos que a pandemia causou inúmeros impactos em diversos setores. É difícil, contudo, prever as consequências dessa crise. Essas até agora subestimadas vão além dos impactos econômicos, sociais e financeiros, ou seja, afetaram o bem-estar, a vitalidade das cidades, das comunidades e, principalmente, os setores criativo e cultural.

Diversas medidas foram pensadas no sentido de revitalizar e proteger estes dois setores. Essas medidas também têm evidenciado a importância da arte e da cultura para o bem-estar social e a saúde mental das pessoas. Esse reconhecimento ofereceu uma nova oportunidade de valorizar a importância do papel da arte, da cultura e do patrimônio cultural na vida das pessoas.

No passado, crises e choques globais muitas vezes contribuíram para mudanças importantes na ordem mundial. Trata-se assim, de novas práticas de ocupação, uma válvula de escape emocional nesse período, ou seja, funcionou não somente como suporte espiritual para uma visão otimista do futuro. Um novo ponto de partida seria repensar a cultura, seu papel na sociedade, nas políticas públicas e no desenvolvimento sustentável.

REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA CULTURAL NOS TERRITÓRIOS: QUEM DEFINE AS REGRAS DO JOGO?

Juan Ignacio Brizuela¹

INTRODUÇÃO

A partir de uma série de pesquisas em andamento sobre a institucionalidade da cultura no Brasil, Argentina e México, a proposta deste artigo é refletir sobre os conceitos de cidadania, instituições e direitos culturais nos territórios da cultura viva comunitária pela América Latina. O intuito desta arguição é problematizar até que ponto os processos de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização da cultura são iniciativas estatais de cima pra baixo nos países mencionados, ou podemos pensar em uma alternativa de construção territorial de direitos culturais, de práticas de cidadania cultural que emergem da cultura viva comunitária com relativa autonomia dos âmbitos estatais e privados.

A investigação ocorre no seio da Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência; foi criada em 2015 e lançada oficialmente em 2016, sendo a primeira cátedra de arte e cultura da Universidade de São Paulo. Iniciativa do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA-USP) em parceria com o Itaú Cultural, a Cátedra tem por objetivo fomentar reflexões interdisciplinares sobre temas acadêmicos, artístico-culturais e sociais nos âmbitos regional e planetário. Em 2020, o professor Néstor

¹ Doutor pelo Programa Multidisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos - IHAC, UFBA. Pesquisador de pós-doutorado da Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - IEA/USP. Investigador colaborador do Pós-crítica da UNEB/Alagoinhas.

² A Cátedra está integrada por Martin Grossmann na coordenação acadêmica e Liliana Sousa e Silva na coordenação executiva, entre outros colaboradores. Junto ao professor García Canclini atuam os pesquisadores de pós-doutorado Sharine Machado Cabral Melo e Juan Brizuela. Mais informações no site institucional: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/catedras-e-convenios/catedra-olavo-setubal-de-arte-cultura-e-ciencia>

García Canclini assumiu como novo titular², em solenidade virtual realizada no dia 6 de outubro (disponível no site: <http://possecanclini.iea.usp.br/>), sendo o primeiro estrangeiro a ocupar o posto. O tema da pesquisa ultrapassa as fronteiras brasileiras, abrindo-se para o resto da América Latina, em especial à Argentina e ao México.

AS INSTITUIÇÕES FORA DE LUGAR

O título da conferência de posse do prof. Néstor García Canclini na Cátedra Olavo Setubal nos dá subsídios potentes para refletir sobre alguns paradoxos, (des)continuidades e novas configurações institucionais no campo da cultura. Por exemplo, esse ano de 2015, que inicia o processo de institucionalização da cátedra de arte e cultura – nas suas interfases com a ciência – da USP, é também o ano onde, pela primeira vez na sua história, Brasil e Argentina estão, ao mesmo tempo, com Ministérios de Cultura a nível nacional. Nos próximos cinco anos, os dois países vão extinguir e recriar as suas pastas de cultura em mais de uma oportunidade. A instabilidade é sintomática, mas a continuidade ministerial tampouco se traduz, necessariamente, em um melhoramento das condições para o efetivo exercício dos direitos culturais nos diversos territórios latino-americanos.

Aprofundaremos na descrição de alguns exemplos desses processos de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização da cultura pública porque, acreditamos, isso nos permite visualizar algumas das transformações socioculturais acontecidas nos últimos anos e seus impactos nas políticas públicas de cultura. Cronologicamente, vamos considerar algumas datas de 2015 como ponto de partida de cada uma das reflexões sobre as mudanças institucionais no Brasil, na Argentina e também sobre a cultura viva comunitária na América Latina.

O GIGANTE... ACORDOU?

O dia 2 de dezembro de 2015 inicia o processo do impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, com mandato interrompido finalmente em maio de 2016. Seria impossível falar da desinstitucionalização da cultura no Brasil sem registrar essa situação geral das instituições

(aparentemente) públicas, republicanas e democráticas no país. No dia 12 de maio de 2016, três dias depois da destituição de Dilma, o MinC foi extinto pela segunda vez na sua história³ (já tinha acontecido entre 1990 e 1992). Contudo, dez dias depois, a pasta foi recriada e, com ela, destacamos o surgimento de um movimento cultural cidadão fundamental nesse processo: o Ocupa MinC. Existe abundante bibliografia e material sobre esse fenômeno (uma reflexão escrita no calor do momento foi de Barbalho, 2017), mas o que queremos destacar agora é como de uma situação de profunda crise institucional, com um governo interino e milhares de dificuldades, emerge um fenômeno cultural e cidadão que contribui para uma reinstitucionalização da pasta de cultura na sua hierarquia ministerial. Essa cidadania quem construiu foi o Estado? Foram os governos do PT? Foi a Constituição Cidadã de 1988? De alguma forma, essa ocupação de guerrilha poética, ocupação ilegal de espaços públicos da pasta de cultura do governo da União, sinaliza um paradoxo de que, teoricamente, os que estavam atentando contra o patrimônio público, na verdade permitiram a defesa de uma institucionalidade cultural que os poderes “legítimos” pretendiam extinguir. Talvez seja o exemplo mais explícito de uma institucionalidade pública radical no campo da cultura, mesmo que efêmera, e de como as práticas de cidadania, se não anteriores ao Estado, pelo menos muitas vezes se manifestam justamente na sua oposição às políticas culturais vigentes. Aparecem as dimensões da legalidade e da legitimidade nesta análise, no sentido de um governo interino com embasamento constitucional e legal, mas sem legitimidade por não ter sido escolhido em eleições abertas e democráticas. E, por outro lado, um movimento aparentemente inconstitucional e ilegal, com toda a legitimidade para reclamar pelo retorno do MinC. Na verdade, o protesto ia além, se manifestando pelo retorno das instituições democráticas, pela vigência da divisão de poderes e, em especial, pelo respeito ao voto popular. Um fenômeno profundamente cultural e de cidadania plena. Uma reivindicação não estatal dos direitos cívicos e culturais no Brasil.

³ A Cultura é (novamente) degolada em tempos de ajuste fiscal. El país, 18 mai 2016. https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/11/politica/1462998470_097192.html

DIREITOS CULTURAIS... TÊM, MAS ACABOU

No dia 10 de dezembro de 2015, assume Mauricio Macri a presidência da Argentina. Por um lado, uma mudança radical no discurso institucional, no papel do Estado e, em especial, no tema dos direitos humanos⁴ e dos direitos culturais. Ao invés de direitos, do que se tratava era de aprimorar a gestão cultural, estimular a economia criativa e o desenvolvimento dos mercados culturais. O recém criado Ministério da Cultura se manteve até setembro de 2018, quando foram extintos mais de dez ministérios da Argentina, incluindo saúde, educação e trabalho. Sintomático pelo fato de ser tão explícito no seu modelo neoliberal. Contudo, nada impediu que ao longo dos quase três anos de funcionamento (quase um ano a mais do que os anos ministeriais da cultura na gestão de Cristina Kirchner) tivesse um processo de desinstitucionalização da cultura através da diminuição do orçamento e, além disso, a falta de execução proposital desses recursos cada vez menores para a pasta de cultura.

Em relação ao panorama das instituições (aparentemente) públicas, republicanas e democráticas argentinas em 2015, uma das primeiras medidas do governo Macri foi tentar nomear dois juízes da Corte Suprema de Justiça por decreto. Além disso, em menos de duas semanas extinguiu o longo processo de institucionalização da Lei dos Meios de Comunicação via decreto de necessidade e urgência⁵. O PRO, que são as siglas do Partido Republicano criado por Macri, representou não apenas uma busca por um modelo neoliberal (que não seria novidade na Argentina), mas um processo mais profundo de desinstitucionalização da cultura pública e cidadã no seu sentido mais amplo, gerando permanentes casos de corrupção explícita entre empresários e poder público – chamados com o eufemismo de “conflito de interesses” – com um Escritório Anticorrupção que não investigava

⁴ Mauricio Macri: “Conmigo se acaban los curros en derechos humanos”. La Nación, 8 dez 2014. <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-conmigo-se-acaban-los-curros-en-derechos-humanos-nid1750419/>

⁵ Maurício Macri decreta fim do controle kirchnerista da mídia Argentina. El país, 24 dez 2015. https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/23/internacional/1450887728_777766.html

esses casos por lealdade partidária⁵, degradação dos bens e serviços públicos e demissões massivas de trabalhadores públicos com o relato da sua ineficiência, autorização do “repatriamento” de fundos de paraísos fiscais sem nenhuma oneração nem punição pela sonegação fiscal e, ainda mais, habilitando que familiares do presidente também fizessem isso... autorizados por mais um decreto de necessidade e urgência.

Por outro lado, encontramos na Argentina uma persistência aparentemente inusitada (Brizuela, 2017), em relação à continuidade do Programa *Puntos de Cultura* na transição dos governos Kirchner e Macri. Não apenas o programa não foi interrompido, mas a mesma equipe de gestão e coordenação do governo kirchnerista se manteve sob a gestão Macri – é a mesma que está ainda em funções no governo de Alberto Fernández – e teve, ainda, novas chamadas públicas durante o macrismo. Aliás, instabilidades e descontinuidades do programa aparecem com mais força quando a pasta de cultura foi hierarquizada como Ministério no governo Kirchner. Justamente nesses dois anos de pasta ministerial (2014 e 2015) não houve nenhum edital dos pontos de cultura argentinos. Fenômeno curioso e paradoxal pensando na dimensão institucional: uma maior estrutura legal e política – que seria a fato histórico de criação do Ministério de Cultura – não se traduz em maior estabilidade para o Programa *Puntos de Cultura*. Por sua vez, a mudança de gestão de dois presidentes que estariam nas antípodas e extremos ideológicos do país e numa gestão que vai rebaixar a pasta de Ministério para Secretaria, não impede a continuidade do programa, da mesma equipe de trabalho e, ainda, da realização de novas chamadas.

OS PONTOS FORA DA CURVA

O dia 26 de outubro de 2015, inicia o II Congresso de Cultura Viva Comunitária realizado em El Salvador, na região de Centro América, onde centenas de mediadores e gestores culturais de diversas latitudes se reuniram para discutir sobre a implementação e expansão dos pontos

⁶ Mauricio Macri declara seu dinheiro nas Bahamas e prepara uma anistia fiscal. El país, 27 mai 2016 https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/26/internacional/1464274101_695967.html

de cultura nos territórios latino-americanos. A proposta destes eventos, além de buscar uma mistura de representantes governamentais (como Alexandre Santini, na época Diretor de Cidadania Cultural do MinC) com lideranças de movimentos e espaços culturais, era de procurar novos contextos e áreas de abrangência para as políticas culturais. Por exemplo, o primeiro Congresso da CVC foi realizado na Bolívia, em 2013, e o quinto seria realizado no Equador, em 2017. Três países que não costumam aparecer como espaços de articulação política e institucional a nível regional. Contudo, toda a construção, sedimentação e sinergia sistematizadas nesses territórios foram fundamentais no processo de institucionalização dos pontos de cultura e da cultura viva comunitária na América Latina. Isso acontecendo no meio de um contexto de desinstitucionalização geral da cultura pública, em especial no Brasil e na Argentina, mas não apenas nesses países.

Junto ao Santini, Célio Turino também estava na delegação brasileira⁷. E essas duas figuras são a ponta de um iceberg, digamos, de um processo de sedimentação profundo que vai permitir transitar os próximos cinco anos com uma situação geral das instituições cada vez pior, mas os pontos de cultura e o movimento comunitário em resistência, criando cidadania e lutando pelos direitos culturais. Apenas como exemplo, no mesmo 12 de maio de 2016 em que uma medida provisória do governo Temer extinguiu o MinC⁸, Santini publicava uma portaria no Diário Oficial da União sobre a desburocratização e participação aberta na Política Nacional do Cultura Viva⁹. Embora o MinC foi reinstitucionalizado nesse mesmo ano de 2016, ia a ser finalmente desarticulado em 2018 com a eleição do Jair Bolsonaro. E seria muito difícil imaginar que sem MinC, essas duas figuras, Turino e Santini – entre várias outras – iam ser protagonistas da reviravolta

⁷ Confira como foi o II congresso latino-americano cultura viva comunitária, 12 nov 2015. <https://polis.org.br/noticias/confira-como-foi-o-ii-congresso-latinoamericano-cultura-viva-comunitaria/>

⁸ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 726, DE 12 DE MAIO DE 2016. <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/16632/1/MPV%20726.pdf>

⁹ INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 11 DE MAIO DE 2016. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=31&data=12/05/2016>

que terminou com a aprovação da Lei Aldir Blanc no Brasil em 2020.

Nesse II Congresso realizado em El Salvador, em 2015, também participaram dois futuros funcionários públicos da Argentina: Inés Sanguinetti e Eduardo Balán¹⁰. Sanguinetti será chamada pelo novo governo Macri, que em pouco tempo deixará o cargo, mas manterá boas relações ao longo desse período¹¹. Balán, por sua vez, em 2019 assume um cargo municipal e também é acionado pelo atual presidente Alberto Fernández em todos os quesitos da cultura viva comunitária e dos pontos de cultura. A nova gestão peronista trouxe um incipiente processo de reinstitucionalização da cultura pública ao hierarquizar, mais uma vez, o Ministério de Cultura da Nação. E no meio da pandemia, teve duas novas chamadas públicas para o Programa *Puntos de Cultura*. Foram aproximadamente duas mil iniciativas inscritas, das quais 500 foram selecionadas para somar-se à Rede Nacional de Pontos de Cultura. Até 2015, tinham sido anotadas oficialmente 3500 organizações sociais e comunidades indígenas nesse registro. Se acrescentamos os novos contemplados, temos um número – pelo menos na estatística oficial (no Brasil bastante desatualizada e incompleta) – não tão distante de pontos de cultura no Brasil e na Argentina, embora o país austral tenha uma população quatro vezes menor.

AFINAL, QUEM PODE JOGAR O GAME DA CIDADANIA CULTURAL?

Em um evento recente do programa Ibercultura Viva transmitido ao vivo, um conversatório de estudiosos das políticas culturais, o professor Eduardo Nivón Bolán (2020)¹² sinalizou o papel fundamental da cultura viva comunitária na construção de cidadania. O pesquisador mexicano

¹⁰ Congreso de Cultura Viva Comunitaria arranca la próxima semana, Ministerio de Cultura de El Salvador, out 2015. <http://www.cultura.gob.sv/congreso-de-cultura-viva-comunitaria-arranca-la-proxima-semana/>

¹¹ Renunciaron dos funcionarios en el Ministerio de Cultura. Infobae, 2 jan 2016. <https://www.infobae.com/2016/01/23/1785012-renunciaron-dos-funcionarios-el-ministerio-cultura/>

¹² Conversatorio “Estudios sobre cultura comunitaria” - Panel 1. Ibercultura Viva, 6 out 2020. <https://youtu.be/ogLjC0KvkqE>

afirma que o valor da responsabilidade coletiva sedimenta territorialmente os processos comunitários: os indivíduos são responsáveis pelo coletivo e, por sua vez, o coletivo tem influência direta nos indivíduos. Essa dimensão territorial da responsabilidade coletiva na cultura viva comunitária se traduz, assim, em um processo de construção de cidadania que vai além do Estado. Um espaço que permite o treinamento da responsabilidade política, da representação organizada; ou seja, o exercício dos direitos culturais. Nos interessa problematizar aqui se a formação de cidadania é anterior e/ou paralela ao Estado e, nesse sentido, até que ponto as constituições ou instituições culturais modernas são garantia para a construção de cidadãos e para a efetivação dos direitos culturais. Estamos tentando frisar que uma constituição cidadã, mesmo profundamente democrática e explicitamente cultural, não é nenhuma garantia na consolidação de instituições culturais fortes e tampouco na aplicação plena dos direitos culturais.

Seria uma loucura pensar que os direitos culturais ou até a própria dimensão cidadã não depende diretamente do Estado? Ou para que estaríamos defendendo uma argumentação nesse sentido, em um momento onde tanto as instituições democráticas modernas como o próprio Estado de Direito está tão fragilizando nos nossos países? Arriscamos incorporar algumas reflexões do professor Humberto Cunha Filho (2018), do livro teoria dos direitos culturais, fazendo uma leitura talvez heterodoxa das suas orientações. O autor nos lembra da diferença registrada na Declaração Francesa de Direitos de 1789, “*que distingue o homem do cidadão, sendo que o primeiro corresponde a qualquer pessoa humana, e o segundo, àquela que possui uma vinculação específica com um Estado e, por isso, tem o direito de influenciar a sua vida política*” (p. 96, grifo do autor). Nessa perspectiva mais restrita e historicamente datada, a cidadania tinha vinculação estatal e territorial... além de raça, classe e gênero delimitado¹³. Todavia, sinaliza Cunha Filho, na dimensão fundamental dos direitos culturais como direitos humanos, a cidadania cultural “*é o conjunto de ações que todas as pessoas naturais*

¹³ Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, 1791. https://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_da_Mulher_e_da_Cidad%C3%A3

ou jurídicas, públicas ou privadas, individual ou coletivamente realizam em prol da cultura que materializa a dignidade do ser humano, bem como do ambiente no qual ele vive e dos seres com os quais convive” (p. 97). Esse entendimento mais amplo inclui ficções estatais, como a pessoa jurídica, mas também a coletivos humanos como as comunidades, neste caso, preexistentes ao Estado moderno e universalmente reconhecidas como portadoras de direitos, de forma inalienável.

Nas sociedades contemporâneas da América Latina, se as constituições definem teoricamente as regras do jogo, quem ensina a jogar deveriam ser as instituições, sendo os cidadãos os jogadores desse processo, idealmente participativo e democrático. Contudo, observamos paradoxos na implementação dos direitos humanos desde a própria Declaração Francesa de Direitos que exclui à maioria da população francesa e mundial do jogo (mulheres, negros escravizados, crianças, estrangeiros, entre outros). O racismo, o machismo, a profunda desigualdade entre classes e comunidades tampouco deixou de existir com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A Constituição do Brasil de 1988, herdeira desses instrumentos jurídicos, é muito mais avançada que a Constituição da Argentina de 1994, mas isso não se traduz em melhores condições para a construção da cidadania no Brasil do que na Argentina.

Embora estejam formalmente e legitimamente instituídas para delimitar as regras do jogo democrático e republicano nos nossos países, as constituições parecem cada vez menos relevantes na definição do que é possível ou não realizar e – o que é mais grave – na própria formação dos cidadãos capazes de exercer seus deveres e garantir seus direitos. Gigantes do mercado como Facebook, Amazon ou Google não parecem estar preocupados com as regras do jogo definidas nacionalmente pelas chamadas Cartas Magnas. Curiosamente, de baixo pra cima, os processos relacionados com a cultura viva comunitária terminam assumindo essa função de formação cidadã, de territórios que facilitam o exercício inicial dos direitos culturais e da consciência de uma responsabilidade coletiva que o forte mercado capitalista e as enfraquecidas instituições estatais modernas não querem ou não conseguem garantir.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, Alexandre. Em tempos de crise, o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. In: **Políticas Culturais em Revista**, v. 10, n. 1. Salvador, jan./jun 2017. p. 23-46. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/22014> Acesso em: 01 nov 2020.

BRIZUELA, Juan Ignacio. **Território e políticas culturais**: Reflexões metodológicas a partir de Rodolfo Kusch, Milton Santos e Néstor García Canclini. Tese. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (IHAC), 2017. 207 p. Disponible en: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25323> Acesso em: 01 nov 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

MORTE E RESSURREIÇÃO DO AUTOR NOS DIREITOS AUTORAIS DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO PÓS-PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

LUIZ GONZAGA SILVA ADOLFO¹



INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto perquirir a possibilidade da construção teórica de um novo padrão jurídico de autoria nos Direitos

¹ Advogado. Doutor em Direito (Unisinus, 2006), Pós-doutor em Direito (PUC/RS, 2018). Professor do Curso de Direito da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA, Gravataí/RS). Membro da Associação Brasileira de Direitos Autorais – ABDA e da Associação Portuguesa de Direito Intelectual – APDI. Componente desde 2002 ininterruptamente da Comissão Especial de Propriedade Intelectual da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio Grande do Sul – CEPI-OAB/RS. Endereço eletrônico: luiz.adolfo@ulbra.br

² Charge de Chris Slane. Disponível em: https://www.cartoonstock.com/directory/i/intellectual_copyright.asp, acesso em 28 jan. 2021.

Autorais da Sociedade da Informação, e também fazendo uma conexão desta possibilidade com a crise pandêmica oriunda da *covid-19*.

O problema de pesquisa pode ser redigido da seguinte forma: a partir do constitucionalismo contemporâneo e com a verdadeira revolução tecnológica da Sociedade da Informação e diante dos agravantes decorrentes da *covid-19*, é possível construir um novo padrão jurídico de autoria nos Direitos Autorais?

A pesquisa admite duas hipóteses como resposta ao problema investigado: a) a partir do constitucionalismo contemporâneo e com as possibilidades comunicacionais e de disponibilização amplas da Sociedade da Informação e diante dos agravantes decorrentes da *covid-19*, é possível construir um novo padrão jurídico de autoria nos Direitos Autorais, fortalecendo-se as prerrogativas morais, mormente aquelas relacionadas à autoria; b) a partir do constitucionalismo contemporâneo e com as possibilidades comunicacionais e de disponibilização amplas da Sociedade da Informação e diante dos agravantes decorrentes da *covid-19*, não é possível construir um novo padrão jurídico de Direitos Autorais, mantendo-se o patamar clássico.

No que tem a ver com a metodologia, o método escolhido é o dedutivo. Serão analisadas as premissas estabelecidas com o fito de se chegar a uma conclusão, em um processo de raciocínio lógico. Desta forma, partindo-se do constitucionalismo contemporâneo e, com ele, da realidade consignada com a tecnologia que certamente é a realidade mais visível da Sociedade da Informação, desaguará a pesquisa aqui proposta na possibilidade de construção teórica de um novo arquétipo de autoria nos Direitos Autorais.

De quatro pontos cruciais da proposta, inicialmente, enfatiza-se a construção do padrão aqui referido como “clássico” dos Direitos Autorais, mormente a partir da Revolução Francesa e da Convenção de Berna.

Outro tópico central na discussão que se faz é o atinente às possíveis fundamentações jurídicas para se repensar o arquétipo clássico dos Direitos Autorais, mormente a partir do constitucionalismo contemporâneo e do advento da Sociedade da Informação. Questionar-se-á se um patamar mais focado na distribuição ampla de obras na Sociedade em Rede pode

significar um fortalecimento do autor como figura central do sistema e assim consequentemente da autoria e com o fortalecimento dos direitos morais de autor.

Por terceiro, o foco recairá sobre a nova configuração jurídica da figura do autor nos Direitos Autorais pós-constitucionalismo contemporâneo da Sociedade da Informação. Estaria esta realidade toda levando a um ressurgimento da figura do autor como personagem central deste novo patamar regulatório?

Por fim, a elaboração de uma breve reflexão a respeito de novos contornos que a pandemia mundial oriunda da *covid-19* pode também trazer à situação dos Direitos Autorais, ao menos podendo ser um estopim para no mínimo uma reforma da sua gestão coletiva para períodos de emergência.

1. OS DIREITOS AUTORAIS EM SUA VERTENTE CLÁSSICA, DA REVOLUÇÃO FRANCESA AO SÉCULO XX(I)

A denominada “crise” do padrão jurídico e legislado dos Direitos Autorais não é nova, todos sabemos que há farta produção nos últimos vinte anos no mundo e em *terra brasilis* a respeito. Mas, se as perturbações e incertezas nos trazem aflições, a história da humanidade é generosa ao revelar que podem também fazer aflorar as soluções, embora certamente elas não sejam tão visíveis em um primeiro instante e muito menos fáceis.

Esta é – também -, a situação dos Direitos Autorais nesta sociedade tão alquebrada deste final de janeiro ou início de 2021, quando são finalizadas estas linhas. Na verdade, sustentam-se alguns argumentos feitos na breve fala de pouco mais de quinze minutos deste pesquisador no IX Encontro Internacional de Direitos Culturais – IX EIDC da Universidade de Fortaleza. Comunicação esta consignada justamente no dia 05 de outubro de 2020, data do trigésimo segundo aniversário de nossa Constituição democrática de 1988.

Os Direitos Autorais são frutos do período pós-Revolução Francesa. A maioria dos autoristas trabalha com este dado. É claro, muitas situações anteriores são relatadas, como a repressão aos *plagiarists*

que relata Hammes³, ou a iniciativa da Rainha Ana na Inglaterra de 1710 por uma regulação autoral naqueles chãos. No entanto – embora a situação de então pudesse não ser de certa forma tão distinta da atual -, havia muito mais um direito do editor ou de quem reproduz obras que de ou do autor, propriamente dito.

A Revolução Francesa se funda em fortes esteios políticos e jurídico-institucionais. Um deles é sem sombras de dúvidas a ideia de tutela mais ampla possível da liberdade de expressão. Com a liberdade de expressão florescem em profusão obras artísticas em na Europa e no mundo todo a partir da França, indiscutivelmente não sendo sem fundamento o espaço ocupado neste campo até a atualidade pelos franceses.

Tudo desembocou na Convenção de Berna no final do século XIX, que ergueu sólidos pilares para cânones autorlistas que venceram praticamente todo o século XX inabaláveis e que continuam em voga hoje, mesmo superadas duas décadas ou vinte por cento do século XXI. Daí o truque de linguagem do título deste primeiro ponto.

A tríade de institutos jurídicos embasadora do Direito daí decorrente indiscutivelmente tem um peso crucial nesta realidade (família, contrato, e propriedade). Principalmente o último deles. Ou seja, se os direitos dos criadores não poderiam mais ser concebidos como os privilégios do *ancien regime*, claramente teriam potencial para sua consideração como direito de propriedade. E assim se fez. Propriedade especial, diga-se de passagem. E propriedade “absoluta”, nos patamares que redundaram no padrão dito proprietarista das titularidades “comuns”, e que firmou raízes neste campo, é claro.

Tudo conduz às abundantes razões para que reconsideremos este protótipo de Direitos Autorais, sobre o que se falará no próximo ponto.

³ HAMMES, Bruno Jorge. *O Direito da Propriedade Intelectual*. 3. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p. 2.

2. RAZÕES PARA REPENSAR O MODELO DE DIREITOS AUTORAIS, DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO À REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Como antes enunciado, há muitas razões para se repensar a utilização e adoção de um parâmetro clássico ou conservador dos Direitos Autorais. A primeira delas diz respeito ao constitucionalismo contemporâneo, assim percebido a partir das mudanças ocorridas no sistema brasileiro posterior a Constituição Federal de 1988. Esta consagrou novos valores, na construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Entre eles, alguns que também estão – a exemplo dos Direitos Autorais –, no rol dos direitos fundamentais, como o direito à cultura, o direito à educação, e o direito à informação.

A partir daí então é claro ampliaram-se as possibilidades de colisões no campo destes direitos fundamentais – citando-se apenas os três mencionados –, com uma fundamentação excessivamente patrimonialista de Direitos Autorais.

Pesa muito também um sistema “congelado”, que ainda nutre infertilmente a histórica dicotomia entre público e privado.⁴

Abrem-se assim as possibilidades de ponderação dos valores em jogo, em visão que advém das sustentações de Robert Alexy.⁵

Num segundo plano – e gize-se que ambos os fatores têm aproximadamente a mesma idade, ou seja em torno ou com pouco mais de 30 anos –, temos a verdadeira revolução tecnológica causada pela denominada Sociedade da Informação. Crismadas de sociedade em

⁴ Na acurada análise proposta por Perlingieri verifica-se a necessidade de superar este paradigma em ponto que intitula “Dificuldade de individualização das fronteiras entre direito público e privado”. PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 52-3.

⁵ ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, n. 217, p. 63, jul./set. 1999. Evidentemente, remete-se para outras obras do autor, dentre eles uma das últimas publicadas no Brasil: SUSI, Mart; ALEXY, Robert. *Proporcionalidade e internet*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2020.

rede por Manuel Castells⁶ ou de *cibercultura* por Pierre Lévy⁷, a realidade aqui relacionada – e evidentemente sem se adentrar nas distinções teóricas e de sustentação de ambos os autores -, impacta sobremaneira na realidade interpretativa dos Direitos Autorais.

Há um descompasso que soa insuperável ao menos em um primeiro átimo entre estes Direitos Autorais aqui ditos clássicos e esta referida sociedade da informação. Enquanto – usando linguagem metafórica -, poderíamos afirmar que a ampla tecnologia comunicacional diz “sim” às novas formas de utilização e de compartilhamento de conteúdos, a regulação jurídica diz “não”. Vale dizer, labora na necessidade de autorização prévia e expressa do autor para o acesso a estas obras.

Sem medo de errar é possível afirmar que boa parte desta realidade informacional e comunicacional não existiria se adotados critérios muitas vezes tão rígidos de sobreposição dos direitos autorais aos demais valores e direitos em jogo.

Claro, poderíamos estar aqui revigorar a ideia de Direitos Autorais “do autor e para o autor” – e evidentemente também para os demais titulares a eles conexos, como os artistas, intérpretes, e executantes -, mas o autor jamais esteve no centro do sistema autoral, não obstante sempre tenha sido utilizado como argumento para “maior proteção”.

É sobre a figura do autor neste tabuleiro que tratará o próximo ponto, na continuação.

3. A NOVA CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DO AUTOR NOS DIREITOS AUTORAIS PÓS-CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Como referido anteriormente, a construção clássica dos Direitos Autorais sempre teve em tese o autor na centralidade do sistema, embora possa não se ter tido propriamente um “Direito de Autor” ou “Direito do Autor”.

⁶ CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. v. I: A Sociedade em Rede. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

⁷ LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

Poderosos interesses econômicos de instituições e organizações várias dos campos especialmente comunicacional e artístico colocaram o autor em um “cantinho da sala” no sistema, muito particularmente longe da maior fatia dos resultados econômicos dos direitos patrimoniais de obras autorais que o tinham como beneficiário⁸.

Pode-se dizer assim que o autor “foi útil” por muito tempo a esta sustentação. E continua sendo, em algumas vertentes.

No entanto, não raro o autor pouco ou até nada recebe pecuniariamente pela disponibilização de suas obras, seja por questões de prática econômica ou até por aspectos jurídicos pontuais.

Mas e como referido anteriormente, a crise pode ser boa e até gerar novas “crises dentro da crise” para o enfrentamento e novas construções, ao menos teóricas. Veja-se por exemplo no início da terceira década do século XXI o quanto se propala aos quatro cantos as vantagens da inteligência artificial que parece substituir tantos, e que também pode deixar (mais uma vez) o autor atrás da cortina no palco⁹.

Ao menos poderíamos acreditar na possibilidade de maior valorização dos direitos morais do autor, e neles aqueles atinentes ao direito de reconhecimento e de indicação da autoria, que já seria um alento nesta sociedade informacional na qual tudo se comunica e se distribui com velocidade incrível. Assim pensa este investigador, embora seja objeto de uma pesquisa mais ampla, neste instante em andamento.

⁸ Destaque-se Ascensão, para quem “as próprias bases do Direito de Autor estão hoje corroídas por uma evolução economicista, que sufoca preocupações culturais”. Tudo isso leva ao deslocamento do centro de atenção do Direito Autoral, pois nos Estados Unidos quem é protegido é o produtor, e na Europa Continental são as entidades que se apresentam como os autores da obra. ASCENSÃO, José de Oliveira. O direito de autor como direito da cultura. In OMPI. Num novo mundo de Direito de Autor? Congresso Ibero-Americano de Direito de Autor e Direitos Conexos, 2. *Anais*. Tomo II. Lisboa: OMPI/Cosmos, 1994, p. 1.053. Sobre este tema, especificamente sobre o modo de agir das empresas gravadoras de obras musicais, que conheceu por dentro quando defendia seus interesses, a crítica forte de GUEIROS JÚNIOR, Nehemias. *O Direito Autoral no Show Business: tudo o que você precisa saber*. Vol. 1 – A Música. 3. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2005.

⁹ Apontando-se aqui – entre tantos de valia –, para: NAVARRO, Susana Navas (Org.). *Nuevos desafíos para el Derecho de Autor: robótica, inteligencia artificial, tecnología*. Madrid: Reus, 2019.

O novo regramento europeu de Direitos Autorais, com entrada em vigor para 07 de junho de 2021, também põe tempero novo nesta discussão¹⁰. Certamente o que vem da Europa em termos de Direitos Autorais terá impacto nos diálogos a respeito em nosso país.

Ao mesmo tempo, a Diretoria de Direitos Autorais e de Propriedade Intelectual do Ministério do Turismo, harmoniza e sistematiza no Brasil as contribuições que recebeu na última consulta pública promovida em 2019 pelo governo federal para uma possível reforma da legislação autoral brasileira.

E o espaço do autor neste contexto, qual é mesmo, em raciocínio concreto? Estará ele mesmo “morto”¹¹, ou ressuscitará a partir destes novos influxos?

Como salientado, temos “crises dentro das crises”. E uma delas – que aliás afetou escancarada e tristemente a humanidade ao menos nos últimos meses - foi aquela decorrente do coronavírus em sua variação *covid-19*, cujo enfoque se fará **na prolongação**.

4. A CRISE MUNDIAL ORIUNDA DO CORONAVÍRUS E NOVOS ELEMENTOS PELA REFORMA DOS DIREITOS AUTORAIS

O ano de 2020 ficará na história da humanidade certamente por muito tempo. Provavelmente ao se iniciar aquele período não se imaginava o verdadeiro impacto da crise sanitária que começaria no seu início e que indiscutivelmente traria consequências nas mais variadas

¹⁰ Não é objetivo específico neste escrito, então se remete para alguns dos bons textos que bem demonstram as principais divergências entre os países europeus no que concerne à Diretiva europeia, mormente da interpretação do seu artigo 17, com ênfase para: KELLER, Paul. Divergence instead of guidance: the Article 17 implementation discussion in 2020 – Part 1. Disponível em: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2021/01/21/divergence-instead-of-guidance-the-article-17-implementation-discussion-in-2020-part-1/>, acesso em 28 jan. 2021. E: KELLER, Paul. Divergence instead of guidance: the Article 17 implementation discussion in 2020 – Part 2. Disponível em: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2021/01/22/divergence-instead-of-guidance-the-article-17-implementation-discussion-in-2020-part-2/>, acesso em 28 jan. 2021.

¹¹ Remete-se aqui para os célebres diálogos entre Barthes e Foucault sobre a função do autor, em aspectos filosóficos e linguísticos: BARTHES, Roland. *O rumor da língua*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. FOUCAULT, Michel. *O que é um autor*. Lisboa: Vega, 1992.

áreas de atuação humana, para não dizer em todas. Certamente também nos Direitos Autorais.

Com origem possivelmente na China, a *covid-19*, uma das variantes do coronavírus, rapidamente se espalhou pelo mundo. Daí para o reconhecimento pela Organização Mundial da Saúde de um estado de pandemia, não demorou muito.

Tudo levou à necessidade de isolamento social para diminuição das possibilidades de contaminação. Mesmo não evitando milhões de casos diagnosticados – no momento em que são erigidas estas linhas em final de janeiro de 2021, de mais de cem milhões -, e de 2.217.005 mortes no mundo e de 223.945¹² mortes no Brasil. Uma verdadeira catástrofe humana, ambiental, de saúde pública, social.

Esta crise evidentemente também trouxe consequências terríveis para as atividades culturais e artísticas em geral, e com elas mais uma vez os Direitos Autorais no itinerário da incerteza.

Os artistas tiveram que reduzir consideravelmente as suas apresentações, shows e festas foram cancelados¹³.

Redundou na diminuição drástica e considerável da atuação dos artistas em geral e dos titulares de direitos autorais e conexos em particular. Sem se falar daqueles trabalhadores indiretamente envolvidos, como a título meramente exemplificativo, o pessoal de transportes, de gráficas e empresas de sonorização e de luz, de hotéis, de alimentação, e até vendedores ambulantes.

O resultado deste inventário foi lamentável. E continua sendo.

Milhões de pessoas que vivem de suas atuações artísticas ou no seu entorno sem trabalho, evidentemente com todas as consequências daí decorrentes.

No campo dos Direitos Autorais, uma das possibilidades ao menos de atenuação desta crise e de outras semelhantes que humanidade venha

¹² Dados oficiais da Organização Mundial da Saúde. Disponíveis em <https://covid19.who.int/>, acesso em 31 jan. 2021.

¹³ Como pode ser averiguado em Pandemia gera “cataclisma” na cultura, e artistas passam fome em meio à falta de políticas do Governo. El País. Disponível em <https://brasil.elpais.com/cultura>, acesso em 28 jan. 2021.

a enfrentar, pode ser a de destinação de um percentual da arrecadação oriunda da denominada gestão coletiva dos Direitos Autorais para um fundo de amparo e auxílio aos titulares de direitos conexos em períodos de crises específicas.

Muito criticado por razões várias que não cabem especificamente na entonação destas linhas, o sistema de gestão coletiva de Direitos Autorais em nosso país se tornou verdadeiramente um sistema luhmaniano¹⁴, na concepção autopoietica na estruturação própria.

É uma das tantas possibilidades que poderão advir da pandemia de 2020. E das nossas reflexões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É o momento de algumas ideias conclusivas, mesmo que em síntese.

Primeiramente, permitam “quebrar o protocolo” e as muitas vezes sisudez das produções científicas e referir de forma muito sincera e até emocionada a honra e a enorme alegria em fazer parte do Encontro Internacional de Direitos Culturais. Em sua nona seriação, e tendo participado da primeira e de oito das edições. Estar entre pesquisadores de tamanho peso no contexto dos Direitos Culturais certamente nos faz maiores do que somos. Mesmo sabendo que somos pequenos, nos agigantamos na medida do possível para nos tornarmos à altura dos desafios que nos são propostos.

Em segundo tempo, escrever para obra coletiva gerada em um evento internacional consolidado realizado na capital do Ceará indiscutivelmente tem também considerável valor simbólico. Para um professor do canto meridional do país pode significar “atravessar fronteiras”. Pode ser também “fixar o norte”. Quando se tem a alegria de estar fisicamente com os colegas – como nas edições anteriores a esta do ano de 2020 da pandemia -, se percorre mesmo que em via aérea os aproximadamente 4.000 quilômetros que nos separam. Quando vamos a Fortaleza, retornamos maiores para casa, sempre.

¹⁴ Remetendo-se para dentre outras do mesmo autor: LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria*. Petrópolis: Vozes, 2016.

Este é um evento elaborado criteriosamente na semana de aniversário da Constituição Federal de 1988. E a fala aqui resumida deste investigador se deu por bondade do destino justamente no dia 05 de outubro de 2020.

Há mais que quatro mil quilômetros a superar em nosso país por uma sociedade mais justa, igualitária, de progresso, de desenvolvimento e de paz social. Talvez, anos luz...

A Constituição Federal é então instrumento efetivo e concreto de transformação. De suporte para passos largos. Os concretizemos, então.

O constitucionalismo contemporâneo tem a missão de construir uma sociedade mais harmônica no Estado Democrático de Direito que é alfa e ômega do sistema. Uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, como consta em seu preâmbulo.

De outro prisma, a tecnologia deve ser usada – também -, para nos libertar e nos afirmar humanamente. Já que a dignidade da pessoa humana indiscutivelmente é o valor-vértice do sistema político-jurídico-institucional.

É preciso então – mesmo que valorizando certas “tradições”-, assumir compromissos firmes e inabaláveis com a mudança, com avanços.

Com os Direitos Autorais também deve ser assim. Similarmente na nossa área as consequências da nova era são devastadoras. Não nos assustemos, é ocasião para reconstruir tudo, e erguer de melhor forma o edifício de sua sustentação.

Como várias vezes aqui firmado – o que ademais se faz desde 2006, no mínimo -, o padrão que pode ser referido como clássico ou conservador dos Direitos Autorais não serve mais, pelos motivos aqui brevemente elencados. E pelos demais que os leitores queiram acrescentar, mas é ineficaz.

Os Direitos Autorais deixaram de ocupar o espaço do direito da/cultura, da informação, da educação, da transformação social. O conhecimento virou somente patrimônio ou mercadoria. É muito mais!

Então é plausível responder afirmativamente à pergunta-problema destes rápidos traços: é possível construir um novo padrão jurídico de autoria nos Direitos Autorais, fortalecendo-se as prerrogativas morais, mormente aquelas relacionadas à autoria.

A pandemia no coronavírus pôs mais um tijolo na construção deste padrão. Milhões de artistas à margem das atividades produtivas, o que e finalizando novamente com a linguagem figurada pode – também – não ser novo, pois o autor nunca esteve no centro do sistema autoralista.

O coloquemos lá.

O autor não morreu, e ressurgirá mais forte...

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Renovar, n. 217, p. 63, jul./set. 1999.

ASCENSÃO, José de Oliveira. O direito de autor como direito da cultura. *In*: OMPI. Num novo mundo de Direito de Autor? Congresso Ibero-Americano de Direito de Autor e Direitos Conexos, 2. **Anais**. Lisboa: OMPI/Cosmos, 1994. Tomo II, p. 1.053-60.

BARTHES, Roland. **O rumor da língua**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. v. I: A Sociedade em Rede. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FOUCAULT, Michel. **O que é um autor**. Lisboa: Vega, 1992.

GUEIROS JÚNIOR, Nehemias. **O Direito Autoral no Show Business: tudo o que você precisa saber**. Vol. 1 – A Música. 3. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2005.

HAMMES, Bruno Jorge. **O Direito da Propriedade Intelectual**. 3. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

KELLER, Paul. **Divergence instead of guidance: the Article 17 implementation discussion in 2020 – Part 1**. Disponível em: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2021/01/21/divergence-instead-of->

guidance-the-article-17-implementation-discussion-in-2020-part-1/, acesso em 28 jan. 2021.

_____. **Divergence instead of guidance**: the Article 17 implementation discussion in 2020 – Part 2. Disponível em: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2021/01/22/divergence-instead-of-guidance-the-article-17-implementation-discussion-in-2020-part-2/>, acesso em 28 jan. 2021.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais**: esboço de uma teoria. Petrópolis: Vozes, 2016.

NAVARRO, Susana Navas (Org.). **Nuevos desafíos para el Derecho de Autor**: robótica, inteligência artificial, tecnologia. Madrid: Reus, 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Painel da OMS sobre o coronavírus (COVID-19). Disponível em <https://covid19.who.int/>, acesso em 31 jan. 2021.

Pandemia gera “cataclisma” na cultura, e artistas passam fome em meio à falta de políticas do Governo. El País. Disponível em <https://brasil.elpais.com/cultura>, acesso em 28 jan. 2021.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**: Introdução ao Direito Civil Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SLANE, Chris. Charge. Disponível em https://www.cartoonstock.com/directory/i/intellectual_copyright.asp, acesso em 28 jan. 2021.

SUSI, Mart; ALEXY, Robert. **Proporcionalidade e internet**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2020.

O DIREITO DE AUTOR NAS CRIAÇÕES EDUCACIONAIS NO ENSINO À DISTÂNCIA: PERCEPÇÕES A PARTIR DOS MODELOS DE AULA SÍNCRONAS EM CONTEXTO DE PANDEMIA

Marcus Pinto Aguiar¹
Mateus Rodrigues Lins²

INTRODUÇÃO

O artigo 205º da Constituição Federal consagra o direito à educação como um direito fundamental que gera, em contrapartida, um dever estatal e familiar de garantia à execução desta previsão constitucional.

Contudo, devido à suspensão das aulas presenciais em meio à pandemia do novo coronavírus (COVID-19), a prestação desse direito fundamental passou a ser realizada em novas configurações, sob as quais o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Ministério da Educação (MEC) precisaram se posicionar em uma situação imediata.

Observa-se que ao longo do ano de 2009, diante de substancial elevação no número de casos da “gripe suína”, o CNE foi consultado sobre o possível adiamento de um semestre letivo no país. A resposta veio com o Parecer CNE/CEB nº19/2009, por sua vez sustentado no art. 47 da Lei nº 9394/96, o qual sugeriu que bastariam 200 (duzentos) dias letivos para o ensino superior. Em 2020, diante da pandemia de Covid-19, o Conselho Nacional de Ensino compreendeu que as tecnologias disponíveis seriam capazes de suprir o ensino presencial e sugeriu, de acordo com as regulamentações da Portaria nº 2.117 de 2019 do Ministério da Educação (MEC), uma simples transferência de ambientes de aula.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela UNIFOR; Pós-doutor pela UNB/FLACSO Brasil; Docente do PPGD Mestrado da UFERSA e do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Alencarina de Sobral – FAL; Membro fundador do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCult); Mediador Judicial e Advogado (OAB/CE). E-mail: marcuspaguiar@hotmail.com

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (PPGD/UNIFOR). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC/UNIFOR). Advogado e Escritor. E-mail: mateusrlins@gmail.com

Em 17 de março de 2020, o Ministério da Educação editou a portaria nº 343/2020 dispondo que instituições federais de ensino poderiam substituir aulas presenciais por aulas virtuais durante um prazo prorrogável de trinta dias. Na portaria, o MEC possibilitava que as próprias instituições definissem acerca das disciplinas que poderiam ou não vir a ser substituídas, vedando a substituição aos cursos de Medicina ou a qualquer disciplina prática profissional de estágio e laboratório dos demais cursos. Em 19 de março de 2020, por meio da portaria de nº 345, o Ministério da Educação autorizou as aulas teóricas do curso de Medicina a serem ministradas em formato online.

A situação prevista pelas portarias do Ministério da Saúde se perpetua até o início de 2021 e sugere uma permanência indeterminada dos meios virtuais na educação brasileira, mesmo diante do contexto inicial de vacinação.

Na perspectiva desta pesquisa, com foco mais delimitado na questão educacional e do trabalho de docentes do ensino superior, observa-se que os docentes passaram a expor suas imagens, falas e aulas (material didático) em ambientes virtuais, tanto de modo *on line* – formato síncrono - como no estilo tradicional do Ensino à Distância (EaD) - formato assíncrono - possibilitando que Instituições de Ensino Superior (IES) e alunos acessem a produção docente a qualquer tempo e lugar, gerando a possibilidade de amplos debates sobre os direitos de autor de tais docentes sobre o material por eles produzido.

Frente a essa problemática, o presente artigo objetiva responder: quais são os direitos autorais existentes na construção de uma videoaula e como protegê-los?

1. CONCEPÇÃO E SISTEMÁTICA DOS DIREITOS DE AUTOR³

A capacidade criativa do ser humano é algo que lhe é próprio, inerente a sua personalidade e também desenvolvida a partir das relações

³ Esse tópico que agora se apresenta de forma revisada e atualizada foi originalmente publicado em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5b69b9cb83065d40>>.

sociais e trocas de conhecimentos e experiências. Alguns produtos desta capacidade intrínseca/construída, quando exteriorizados, recebem maior importância na sociedade do que outros; mesmo que todos possam ter o mesmo valor humano, tanto sociocultural como economicamente, alguns impactam mais fortemente a comunidade local na qual está inserido o criador. Ademais, pelo que agregam também à identificação e ao desenvolvimento humanos, podem expandir seu âmbito de influência por todo tempo e espaço.

Há algo novo nas criações humanas na sociedade informacional da atualidade: não possuem o atributo da escassez, isto é, podem ser consumidas e não se esgotam⁴. Este atributo lhes permite o uso por qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, a qualquer momento, simultaneamente.

Uma vez que a produção artística, literária, científica, cultural enfim, é, de regra, fruto de uma personalidade individual, misto de dom e de esforço pessoal, entendeu-se que ao autor caberia uma proteção jurídica necessária ao incentivo de sua continuada produção e de sua própria subsistência e amplo desenvolvimento. Nasce assim o direito de autor.

Ensina Costa Netto, que já na Grécia antiga existia alguma proteção do direito de autor, mas tal direito estava mais relacionado com a identificação e o reconhecimento do criador da obra do que por aspectos econômicos, o que corroboraria com o pensamento amplamente majoritário na doutrina autoralista de que o resguardo dos direitos morais⁵ se deu anteriormente ao dos patrimoniais⁶.

⁴ Kretschman, *op. cit.*, p.91, afirma que a informação é “não rival”, uma vez que “o consumo dela por uma pessoa não a torna menos acessível à outra pessoa que a pode usar do mesmo modo”. Cf. também BENKLER, Yochai. **The wealth of networks**. Disponível em: <www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf>. Acesso em: 12.nov.2011. Segundo este autor, ainda sobre a não rivalidade da informação, afirma que: “uma vez que um cientista tenha estabelecido um fato, ou Tolystoi tenha escrito Guerra e Paz, nem o cientista nem Tolystoi precisam gastar um segundo a mais para produzir estudos adicionais ou manuscritos de Guerra e Paz para o milionésimo usuário do que eles escreveram”. (tradução livre)

⁵ Ascensão alerta para a impropriedade do termo moral, sugerindo como melhor expressão “direitos pessoais”. Cf. ASCENÇÃO, José de Oliveira. **Direitos fundamentais de acesso à cultura e direito intelectual**. IN: SANTOS, Manoel J. Pereira dos (coord.) *et al.* **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 21.

⁶ COSTA NETTO, José Carlos. **Direito autoral no Brasil**. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: FTD, 2008, p. 51.

Somente a partir da segunda metade do século XV, com a invenção da imprensa em tipos móveis, por Hans Gutenberg, na Alemanha, e a possibilidade de extração de diversas cópias com sua difusão em larga escala, a obra intelectual passou a despertar maior interesse econômico⁷; entretanto, a tutela protetiva era concedida em favor do impressor⁸, e não como forma de proteção da obra intelectual do autor.

Na verdade, tais privilégios têm se estendido até os dias atuais, amparados pelo “mito da proteção do criador”, materializado em monopólios legais reveladores de mais uma incoerência do Estado contemporâneo, que se diz incentivador da liberdade de iniciativa privada e da livre concorrência, mas, no caso, atua como defensor de “privilégios”⁹, ao possibilitar a exclusividade de exploração econômica e admitir o risco concreto da perpetuidade dos direitos de autor¹⁰, nas mãos de quem os enxerga exclusivamente pelo prisma econômico.

O Estatuto da Rainha Ana, da Inglaterra, (1710), também conhecido como *Copyright Act*, criou o regime jurídico estampado em seu nome, que direciona o foco da proteção para a “obra”. De viés mais comercial e com a inserção da participação de pessoas jurídicas, o *copyright*, é denominado também de sistema anglo-americano, por serem especialmente acolhidos pela Inglaterra e Estados Unidos da América.

⁷ Ibid., p. 53.

⁸ ASCENÇÃO, José de Oliveira. **Direito autoral**. 2 ed. ref. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 4.

⁹ AVANCINI, Helenara Braga. **Direito autoral e dignidade da pessoa humana: a compatibilização com os princípios da ordem econômica**. IN: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord.) *et al.* **Direito do autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 45.

¹⁰ A partir da construção do pensamento de que a natureza jurídica do direito de autor é de propriedade, aliando-se a isto a característica essencial desta como sendo a perpetuidade, desde o século XIX tem sido travado um embate denominado de “marcha da perpetuidade” e que tem ganhado força ao longo do tempo com as constantes revisões do prazo de proteção do direito de autor *post mortem*. As grandes e poderosas corporações produtoras e distribuidoras de obras audiovisuais dos Estados Unidos tem sempre conseguido vitórias quanto ao elasticamento destes prazos. Chama ainda atenção ao risco da perpetuidade, a alteração da Lei Federal de Direito do Autor mexicana, de 1997, que aumentou o prazo de 75 para 100 anos após a morte do autor. Para melhor análise desta luta cf. MORAES, Rodrigo. **Direito fundamental à temporalidade (razoável) dos direitos patrimoniais de autor**. IN: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord.) *et al.* **Direito do autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 268.

O outro principal regime jurídico é o *droit d'auteur* (direito de autor), que surgiu na França, a partir da Revolução de 1789, cuja tutela se volta para a pessoa do autor, o sujeito do direito em questão.

Com a crescente importância das obras e serviços culturais, especialmente a partir da segunda metade do século XIX e o desejo de uniformização das legislações nacionais para garantir os interesses econômicos dos capitais transnacionais dos grandes conglomerados do entretenimento, surgiram as convenções internacionais de natureza autoralista.

Para citar alguns importantes tratados internacionais nesta área, das quais o Estado brasileiro é parte, tem-se a Convenção de Berna (Decreto nº. 75.699, de 6 de maio de 1975), a Convenção Universal sobre o Direito de Autor (Decreto nº. 76.905, de 24 de dezembro de 1975) e da Convenção Interamericana sobre os Direitos de Autor em obras literárias, científicas e artísticas, também conhecida como Convenção de Washington (Decreto nº. 26.675, de 18 de maio de 1949).

A partir desta normatividade internacional, as leis nacionais referentes à matéria da tutela dos direitos autorais foram sendo ajustadas, assim como se deu com a lei específica brasileira sobre o assunto, a Lei 5.988 de 1973, posteriormente substituída, quase integralmente, pela a Lei 9.610, de 19/02/1998¹¹, que persiste em vigor.

Percebe-se que o exacerbado enfoque patrimonialista¹² é, de fato, o combustível que alimenta certa corrente economicista, de alcance global, que tenta dar ao titular da exploração econômica dos direitos autorais – quase sempre um empresário e raramente o criador - as características de um direito (praticamente) absoluto e perpétuo, do mesmo modo como se tratam os direitos reais. Pensar e agir assim é

¹¹ Para uma análise mais precisa sobre a legislação autoral em vigor no Brasil, cf.. Costa Netto, *op. cit.*, p. 61-73.

¹² MORAES, Rodrigo. Direito fundamental à temporalidade (razoável dos direitos patrimoniais de autor. IN: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord) *et al.* **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 268.

desconsiderar as peculiaridades que permeiam o advento, o fluxo e o retorno da obra de arte ao meio social.

Quanto à natureza jurídica do direito de autor, há uma grande controvérsia em relação a esse tema, por suas características *sui generis*. Assim, Costa Netto elenca as diversas teorias que surgiram para explicar-lhe a essência, culminando com a teoria dualista ou híbrida que aponta a coexistência do direito patrimonial e do direito de personalidade derivados da obra intelectual¹³.

Mas nem a dúvida sobre o enquadramento jurídico e tampouco a belicosa dualidade, em que se digladiam patrimônio e personalidade, não mais dão conta de explicar a complexidade na qual se inserem os direitos de autor, sobretudo com o advento da disciplina Direitos Culturais¹⁴, que os contempla de forma equilibrada e na qual também entra em cena terceiro elemento: o interesse social pelas criações do intelecto.

No que se refere ao direito de autor, não há questionamentos em relação à sua fundamentalidade constitucional, pelo fato de o mesmo se encontrar expressamente disposto no rol do artigo 5º (inciso XXVII) da Carta Magna brasileira. Além disso, a proteção do direito de autor é legítima e estratégica, independentemente de qual corrente se adote em relação a sua natureza jurídica, quer seja patrimonial ou pessoal, levando em consideração o direito de subsistência, o impulso à criatividade e a liberdade de disposição dos bens, que são próprios ao criador.

¹³ Costa Netto, *op. cit.*, p. 75.

¹⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 18: “Por outro lado, verifiquei estudos esparsos sobre direitos culturais específicos, sendo que alguns destes direitos são tratados com relativa abundância, como os direitos autorais, e outros quase inexplorados, como os incentivos fiscais à cultura. Em todos estes estudos, algo em comum: os direitos culturais estudados, no ramo jurídico a que ora se vinculam, recebem o epíteto de *sui generis*. Assim, o tombamento é tido como *sui generis*, nas intervenções na propriedade privada; da mesma forma o direito autoral, no que concerne ao Direito Civil; o que também é aplicável para o incentivo fiscal à cultura, frente ao Direito Tributário. [...] Disto me veio a conclusão: se vários direitos não se enquadram adequadamente nos ramos a que tradicionalmente são vinculados, e todos têm um elemento comum, a cultura, existe a forte possibilidade de serem feitas espécies do gênero, dentro de um novo ramo, constitucionalmente previsto, o dos direitos culturais”.

A crítica mais pertinente que se faz é que o direito de autor tem servido de forma privilegiada aos interesses das sociedades empresariais titulares deste direito, via cessão do próprio autor, que visam a maximização do lucro, principalmente pela dominação e globalização de mercados, prejudicando interesses públicos relevantes.

A inquietação que o tema gera faz brotar reivindicações de mudanças. No Brasil, por exemplo, durante a fase de consolidação da Lei de Direitos Autorais, houve iniciativas de alteração promovida pelo Ministério da Cultura, com a ampla participação de autores, artistas, e a comunidade em geral, uma vez que tal normatividade, aqui como alhures, tem sido considerada insensível aos interesses coletivos.

Atualmente, como proposta de atualização da Lei 9.610/1998 – Lei de Direito Autoral (LDA), tem-se o Projeto de Lei (PL) 2.370/2019, de autoria da Deputada Jandira Feghali, em tramitação na Câmara dos Deputados, que se aproxima bem mais da realidade na qual a internet tem sido preponderante como espaço de difusão de informação e conhecimento.

Uma das mais importantes mudanças pretendidas pelo referido PL é a regulamentação do regime patrimonial das obras criadas durante o vínculo empregatício. Segundo o projeto, tais obras seriam de titularidade do empregador, que poderia usá-las por um prazo de 10 (dez) anos a partir da primeira publicação. Além disso, há a previsão de que, salvo convenção em contrário, a remuneração devida ao empregado esgota os valores devidos a este pela criação da obra. Por fim, estabelece que o empregado pode incluir a obra criada no vínculo laboral na sua relação de obras completas após 2 (dois) anos da primeira utilização pelo empregador (artigo 52-D, *caput* e §§ 1º, 3º e 4º).

Um grande desafio dos tempos atuais é o acesso à informação através dos meios digitais, de enormes potencialidades para o desenvolvimento da inclusão sociocultural e ampliação das potencialidades educacionais, ambos fomentadores de acalorados debates no campo dos direitos autorais. Por isso, a importância de compreender os eventuais desdobramentos que o PL pode vir a estabelecer frente às criações no campo de aulas síncronas e assíncronas.

2. OPERABILIDADE DOS DIREITOS AUTORAIS¹⁵

O autor é conceituado pela Lei nº 9610/98 – em seu art. 11 – como a pessoa física que é criadora de uma obra artística, científica ou literária. A expressão “criadora” utilizada pelo dispositivo legal corresponde ao exercício subjetivo do autor para a composição da obra. E é esse agir íntimo carregado de uma gama de particularidades do autor que é capaz de conceber uma obra autoral, conectando criador e criatura por meio de um liame indissociável, intitulado de autoria¹⁶.

A autoria é, portanto, uma forma de vinculação legal da obra por meio da atividade criativa do autor. Esta passa a receber a incidência do direito autoral – em sua percepção moral e patrimonial – a partir do momento em que se torna fática e concreta, independentemente de qualquer registro¹⁷.

Os direitos morais do autor são direitos subjetivos existenciais, vez que não possuem conteúdo econômico e se referem à proteção da ligação do autor para com sua obra, como o direito ao reconhecimento de determinada construção intelectual, reivindicação da autoria, modificação da obra, conservação de obra inédita, dentre outros dispostos no art. 24 da LDA.

Em razão do caráter personalíssimo da criação, Lara e Zamboni¹⁸ visualizam o labor autoral como uma forma de exercer a dignidade da pessoa humana, o que sugere uma interpretação sistemática do art. 27 da LDA, responsável por atribuir as características irrenunciabilidade e da inalienabilidade aos direitos morais.

¹⁵ A parte inicial do presente tópico apresentada de forma revisada e atualizada foi originalmente publicada em: http://unigrande.edu.br/wp-content/uploads/2020/01/Revista_Perspectiva_Juridica_2018.2.pdf

¹⁶ SANTOS, Manuella. **Direito autoral na era digital**, 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 28.

¹⁷ Raciocínio em conformidade com o art. 18 da Lei nº 9610/98 que dispõe que a proteção aos direitos de que trata esta Lei independe de registro.

¹⁸ LARA, Paula Maria Teles; ZAMBONI, Sabrina Alves. *Ghost Writer: Autonomia Privada e a Possibilidade Jurídica da Renúncia aos Direitos Morais de Autor*. In: BARROS, Carla Eugenia Caldas (Org.); ASSAFIM, João Marcelo de Lima (Org.); LIMA, Renata Albuquerque (Org.). **Direito, inovação, propriedade intelectual e concorrência**. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 153-180, p. 156.

Portanto, observa-se, que a partir do momento que uma obra é criada, momento que nascem os direitos morais de autor, estes gozam de natureza *erga omnes*, tornando essa proteção à personalidade impositiva em face de todos. Assim, esses direitos permanecem do momento da materialização até mesmo depois da morte do autor, quando serão transmitidos aos herdeiros, os quais ficam obrigados a defender a integridade e paternidade da obra até o momento em que esta existir ou cair em domínio público¹⁹.

Quanto aos direitos patrimoniais de autor, estes se referem à exploração econômica da obra por parte do autor e estão previstos no art. 28 da Lei de Direito Autoral, o qual preceitua que “cabe ao autor o direito exclusivo de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica”.

Para o direito autoral, o autor, dentro do aspecto patrimonial é visto como um proprietário de um bem sobre o qual exerce todos os direitos de propriedade, em especial o de disposição. E é esse poder que possibilita ao criador, a exploração econômica da sua obra. Por isso, ao contrário dos direitos morais do autor, os patrimoniais são disponíveis e alienáveis.

Por certo, as modalidades de utilização patrimonial das obras possuem independência entre si, ou seja, podem vir a ser negociadas com diferentes pessoas e à vontade do autor (art. 31º da Lei nº 9610/98), devendo os direitos patrimoniais não mencionados em contrato ou aqueles que inexistem no momento da pactuação, permanecerem com o autor, criador da obra, em razão da interpretação restritiva dada ao direito autoral (art. 4º da Lei nº 9.610/98).

De acordo com Costa Netto²⁰, assegura-se a conjunção de dois requisitos essenciais para a disposição patrimonial da obra, quais sejam: a) obrigatoriedade de autorização, licença ou cessão de direitos por parte do autor; b) delimitação das condições de uso. O referido jurista ressalta a necessidade de uma pactuação, mesmo que a utilização da obra não

¹⁹ ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **Direito de Autor**. São Paulo: Saraiva, 2015.

²⁰ NETTO, José Carlos Costa. **Direito autoral no Brasil**. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: FTD, 2008.

tenha fins lucrativos, ou seja, exercida, v. g., pelo Poder Público em eventos públicos e a todos franqueado, com a finalidade de prevenir a utilização abusiva.

3. A PROTEÇÃO AUTORAL NAS CRIAÇÕES EDUCACIONAIS DE ENSINO À DISTÂNCIA

O presente artigo passa a analisar a proteção autoral sobre as criações educacionais no ensino à distância a partir de duas percepções: o material didático produzido pelo professor e distribuído aos alunos, bem como a produção criativa que se consubstancia na própria videoaula, seja ela oferecida em formato síncrono ou assíncrono.

Inicialmente, quanto ao material didático, observa-se que se a concepção de textos, slides ou quaisquer outras criações de caráter didático, se der de forma criativa (no sentido de emanar da subjetividade do professor) e for original (de forma a oferecer algo novo, afastando-se de uma mera reprodução de um conteúdo de caráter público ou uma simples compilação de materiais pré-existentes, por exemplo) haverá proteção autoral sobre a respectiva produção do professor.

De tal forma, conforme analisado no tópico anterior, deverão incidir direitos de ordem moral e patrimonial para o professor, independentemente de registro. Isso implica que, mesmo que o aspecto econômico da obra venha a ser transferido para a instituição de ensino por meio de um contrato de trabalho ou um contrato particular assinado a parte, o nome do professor deve constar na obra reconhecendo-o enquanto autor, assim como todos os direitos morais previstos no art. 24 da LDA devem ser garantidos ao criador originário.

Embora o contrato de trabalho não encontre previsão na forma atual da Lei de Direito Autoral, deve-se atentar às regras hermenêuticas do art. 4º da referida legislação. É a partir da interpretação restritiva destinada aos negócios jurídicos envolvendo direitos autorais que há a necessidade de se fazer constar a transferência econômica de uma obra autoral produzida no contexto do trabalho para o empregador, caso contrário, se essa obra vier a ser comercializada, o professor teria a possibilidade de acesso aos valores decorrentes dos lucros da venda.

Portanto, observa-se que os direitos morais inerentes à criação dos materiais didáticos não podem ser transferidos à instituição de ensino, mas os direitos patrimoniais o podem, devendo, para isso, serem objeto de previsão contratual, seja de trabalho ou um instrumento particular a parte.

O mesmo raciocínio é destinado às videoaulas. Uma vez gravadas ou transmitida ao vivo, o raciocínio externalizado pelo professor enquanto apresenta entendimentos, vivências ou metodologias de ensino que lhe são próprias comportam-se enquanto criações autorais dotadas de proteção pela Lei nº 9.610/98.

De tal forma, gravações, reproduções ou envios dentro de fluxo de dados requerem a anuência do professor enquanto criador da aula. Para existir a transferência de direitos patrimoniais à instituição de ensino sobre eventual comercialização das aulas – caso haja – deve ser objeto de contrato.

Outra questão que pode surgir no âmbito das criações autorais em tempos de aulas síncronas e assíncronas é quanto as limitações e modos de se realizar referências a materiais didáticos produzidos por terceiros.

A menção a outros materiais ao longo das aulas não acarreta nenhum problema jurídico, todavia o professor possui o dever de atentar a sempre fazer referência aos autores originais, a fim de afastar qualquer incidência de plágio. Para além disso, o eventual repasse desses materiais aos alunos deve ser precedido de autorização prévia do autor.

De maneira semelhante, comportam-se os processos judiciais. As menções aos casos concretos devem ser precedidas de referências aos processos que compõe, todavia o repasse dos mesmos aos alunos, desde que não estejam em segredo de justiça, não requer autorização, vez que são públicos.

CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que as criações educacionais utilizadas no ensino à distância, em formato síncrono ou assíncrono, guardam observância à legislação autoral e estão protegidas desde o momento de sua gênese. De tal forma, o presente artigo observou as criações

pautadas na produção de materiais didáticos e de videoaulas, destacando desdobramentos a partir das exposições realizadas pelo professor.

Os materiais didáticos produzidos de forma criativa e original garantem ao professor proteção sobre seus direitos morais e patrimoniais, podendo estes serem transacionados com a instituição de ensino por meio de disposição contratual – de trabalho ou não. Da mesma forma, comportam-se as videoaulas, a qual requerem a anuência do professor – expressa, verbal ou tácita – para que sejam transmitidas aos alunos através de fluxo de dados.

REFERÊNCIAS

ASCENÇÃO, José de Oliveira. **Direito autoral**. 2 ed. ref. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ASCENÇÃO, José de Oliveira. Direito fundamental de acesso à cultura e direito intelectual. IN: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord) et al. **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

AVANCINI, Helenara Braga. Direito autoral e dignidade da pessoa humana: a compatibilização com os princípios da ordem econômica. IN: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord) et al. **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BENKLER, Yochai. **The wealth of networks**. Disponível em: www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf. Acesso em: 12.nov.2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2370/2019**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198534>. Acesso em 16.dez.2020.

BRASIL. **Código de proteção e defesa do consumidor**: Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. 14 ed atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 04.nov.2020.

BRASIL. **Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9610.htm, Acesso em 04.nov.2020.

BRASIL. **Marco Civil da Internet**. Ministério da Cultura. Portal da Cultura. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2009/11/10/marco-civil-da-internet/>. Acesso em 10.nov.2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB nº19/2009. Consulta sobre a reorganização dos calendários escolares. **Diário Oficial da União**: seção 1, página 52, 13 de outubro de 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb019_09.pdf Acesso em: 09 jan, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. **Diário Oficial da União**, 18/03/2020, Edição: 53, Seção, Página 39. Portaria nº 345/2020. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-345-2020-03-19.pdf> Acesso em: 25 jan, 2020.

BRASIL. Portal da Cultura. Ministério da Cultura. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2005/08/12/1%C2%AA-conferencia-nacional-de-cultura-estado-e-sociedade-construindo-politicas-publicas-de-cultura/>. Acesso em 04.nov.2020.

BRASIL. Portal da Cultura. Ministério da Cultura. Notícias do MinC. **Direito Autoral**: Compositores se reúnem no Rio e apoiam modernização da Lei de Direitos Autorais”. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2010/08/23/direito-autoral-17>. Acesso em 04.nov.2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

KRETSHMANN, Ângela. O papel da dignidade humana em meio aos desafios do acesso aberto e do acesso universal perante o direito autoral. *In*: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord) et al. **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LARA, Paula Maria Tecles; ZAMBONI, Sabrina Alves. Ghost Writer: Autonomia Privada e a Possibilidade Jurídica da Renúncia aos Direitos Morais de Autor. *In*: BARROS, Carla Eugenia Caldas (Org.); ASSAFIM, João Marcelo de Lima (Org.); LIMA, Renata Albuquerque (Org.). Direito, inovação, propriedade intelectual e concorrência. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 153-180.

MORAES, Rodrigo. Direito fundamental à temporalidade (razoável dos direitos patrimoniais de autor. *In*: SANTOS, Manoel J. Pereira (coord) et al. **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

NETTO, José Carlos Costa. **Direito autoral no Brasil**. 2 ed. rev, ampl. e atual. São Paulo: FTD, 2008.

SANTOS, Manoel J. Pereira (coord) et al. **Direito de autor e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, Manuella. **Direito autoral na era digital**, 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIDE, Carlos Rogel; DRUMMOND, Victor (coord.). **Manual de direito autoral**. Coleção Direitos Autorais e Temas Afins. 2 tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **Direito de Autor**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CIBO E CULTURA TRA SOSTENIBILITÀ E PANDEMIA: UNA INEDITA SFIDA PER IL DIRITTO

Lucia Scaffardi¹

1. INTRODUZIONE: ALCUNE NECESSARIE COORDINATE

Cibo e cultura² e più specificamente il diritto al cibo nelle sue diverse accezioni da un lato e i diritti culturali dall'altro, presentano una stretta correlazione³, da tempo nota anche in Italia⁴. La garanzia del fondamentale e primario diritto all'accesso al cibo si estrinseca non solo nella disponibilità di alimenti in quantità sufficiente e di qualità al fine di consentire una vita sana e di rispondere al normale fabbisogno di nutrienti; esso si concretizza anche nella sua connessione alla sfera culturale, come diritto all'accesso a cibi che corrispondano alle tradizioni e alle abitudini condivise⁵: pensiamo a talune culture e religioni che vedono nell'alimento un profilo identitario importante e

¹ Lucia Scaffardi, laureata con lode all'Università di Genova, ha ottenuto nel 1996 il PhD in Diritto Costituzionale nell'Università di Bologna. Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato nel Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali dell'Università di Parma. E-mail: lucia.scaffardi@unipr.it

² Sul tema v. A. DENUZZO, *Cibo e patrimonio culturale: alcune annotazioni*, in *Aedon*, 1/2017,

³ F. POLACCHINI, *Il diritto al cibo come diritto (anche) culturale*, in *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, a cura di G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO, Firenze, 2016, tomo II, p. 170. Ma si consulti anche P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001, p. 21. Fra i primi che hanno letto la stretta correlazione fra l'art. 9 della Costituzione italiana come cornice entro la quale iscrivere la dimensione culturale del tema si veda E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, p. 74 ss.

⁴ Sulla connessione tra cibo, cultura e storia e su come ciò determini come il cibo possa essere considerato un bene culturale v. A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale all'alimentazione*, in G. CERRINA FERONI, T. FROSINI, L. MEZZETTI, P. G. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, 2016, p. 33 ss.,

caratterizzante. Il presente contributo prende spunto da tale complessa ed articolata tematica, per fornire le necessarie coordinate di un percorso che intende poi rivolgere lo sguardo al peculiare contesto entro cui il legame cibo-cultura si inserisce: le sfide dell'oggi non possono infatti essere ignorate per il loro forte impatto sull'equilibrio e sulla concreta realizzazione del binomio sopra richiamato. Tali sfide possono essere essenzialmente ricondotte a due concetti, quelli di sostenibilità e di globalizzazione, cui si aggiunge necessariamente un terzo elemento di complessità, per certi versi ben più drammatico e contingente: la pandemia, purtroppo ancora in corso. Una riflessione sul diritto al cibo oggi non può assolutamente astrarsi dalla situazione pandemica che stiamo vivendo⁵ e sulle criticità che, sommate alla difficile sfida della sostenibilità ambientale ed alimentare, emergeranno – ed in parte già emergono – in termini di impatto dell'emergenza Covid sul settore agro-alimentare e sulla già profonda problematica globale della *food security*.

Mentre il Paragrafo 2 si concentrerà sulle prime due parole chiave, 'cibo' e 'cultura', che rappresentano il necessario punto di partenza, nel successivo Paragrafo 3 verranno introdotti i termini 'sostenibilità' e 'globalizzazione', nel loro rapporto con il diritto al cibo e alla *food security*. Il Paragrafo conclusivo intende prestare attenzione al contesto attuale e al rapporto tra i concetti prima delineati e l'emergenza pandemica.

2. CIBO, DIRITTO AL CIBO, CULTURA E DIRITTI CULTURALI: UN INTRINSECO LEGAME

Un primo elemento di riflessione utile a fornire alcune importanti coordinate di riferimento, pare essere quello definitorio. Secondo

⁵ Sul tema, relativamente a quanto avvenuto in Italia, ma con interessanti (quanto inevitabili) riflessioni sulla reazione della UE nel periodo pandemico si consulti: F. AVERSANO, *Effetti della pandemia nel settore agroalimentare e ruolo rassicurante del cibo*, in *Riv. Dir. Alimentare*, 2/2020, p. 21 che afferma con puntuale analisi di sistema come: "La recente pandemia, in sintesi, sembra aver rispolverato antiche contese sulla funzione sociale dell'alimentazione e sulle forme di tutela della persona, che non possono più soggiacere a un'infelice retorica sulla sicurezza del consumatore; l'emergenza sanitaria ha fatto riaffiorare problematiche di evidente serietà e relative all'accesso al cibo, perché avvenga con sicurezza, in quantità sufficiente, ad un prezzo ragionevole e secondo una facile reperibilità (come, del resto, è auspicato dal documento A farm to fork)".

la nota definizione di Ziegler⁶, il diritto al cibo è il diritto “ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente, *corrispondente alle tradizioni culturali* della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna”. Se facciamo riferimento a Dichiarazioni e fonti di diritto internazionali, notiamo come il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 riconosca all’art. 11 il diritto al cibo, proprio nella sua dimensione di diritto, ad una alimentazione adeguata e di diritto alla libertà dalla fame. Sotto il profilo richiamato della ‘adequacy’, le Nazioni Unite affermano come “Food must satisfy dietary needs, taking into account the individual’s age, living conditions, health, occupation, sex, etc. Food should be safe for human consumption and free from adverse substances. *Adequate food should also be culturally acceptable*”. Cibo adeguato, dunque, anche sotto il profilo culturale, cioè compatibile e conforme a quel patrimonio di tradizioni e identità di cui la cultura propria di un individuo e di una comunità si caratterizza. Le definizioni riportate tracciano sin da subito uno specifico profilo del diritto al cibo che si sostanzia anche in un rapporto di corrispondenza tra cibo e cultura e che è dunque garantito anche quando il soggetto gode di una disponibilità di cibo accettabile e conforme alla cultura di appartenenza. È questo un particolare e rilevante riconoscimento, che accerta come l’‘alimentarsi’ non debba essere relegato ad un mero atto materiale e frutto di una esigenza ‘biologica’ bensì definisca e sia estrinsecazione di vera e propria identità culturale⁷.

Ecco quindi che se si intende così il diritto al cibo, nella sua più immateriale dimensione di rappresentazione di appartenenza culturale, è evidente come la garanzia e tutela del diritto ad un cibo adeguato diviene anche tutela dell’identità culturale: pensiamo, a titolo esemplificativo, alla nota rilevanza e importanza che viene riconosciuta al cibo in determinate culture come quella ebraica con riferimento agli alimenti

⁶ J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, p. 49.

⁷ M. Molinari, *Food is culture*, New York, 2006; G. Cavaggion, *Sul diritto all'alimentazione come diritto anche culturale*, in G. Boggero, J. Luther (a cura di), *Alimentare i diritti*, Roma, 2018, pp. 47-97.

kosher o a quella musulmana con i piatti halal. Diritto al cibo non solo come garanzia della dignità della persona sotto il profilo della tutela dei suoi bisogni fisici e concreti, ma anche dignità intesa come rispetto dell'identità culturale e delle tradizioni culturali locali⁸.

Questa stretta connessione, così tratteggiata, comporta complesse sfide per il mondo del diritto, sotto diversi profili: innanzitutto è necessario sottolineare come talune pratiche, tradizioni alimentari – ma il discorso può ben essere esteso anche alle tradizioni di matrice culturale in generale – possano essere in contrasto con il diritto. Se riprendiamo gli esempi del cibo kosher o halal, si comprende come sia necessaria una regolamentazione che da un lato garantisca il rispetto dei precetti religiosi e dunque della cultura ebraica o musulmana nella produzione di tali alimenti, ma dall'altro sia anche in grado di osservare il rispetto delle norme generali relative alla salubrità degli alimenti, alla *food safety* e delle regole che determinano i requisiti per l'immissione in commercio di un dato alimento⁹. In questa dimensione, il diritto al cibo inteso nella sua accezione di alimento sicuro per la salute dell'uomo (*food safety*, appunto), deve conciliarsi con quella natura di connessione tra cibo e cultura e deve quindi riferirsi positivamente con l'accezione di diritto ad un cibo culturalmente adeguato. Ciò rappresenta una sfida sempre più determinante se la si inserisce nel contesto attuale che vede la necessità, anche per il mondo del diritto, di rispondere alle esigenze da un lato derivanti dalla globalizzazione¹⁰ e dall'altro dal bisogno di uno sviluppo sostenibile.

⁸ C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazione d'identità*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto*, Vol. I, Roma, 2020, pp. 113-132. Ma anche S. Lanni, *Gli insetti edibili tra globalizzazione scambista e interculturalità*, in *DPCE Online*, 2, 2019, pp. 1321-1344.

⁹ E. Stradella, *Ebraismo e cibo: un binomio antico e nuove tendenze alla prova del multiculturalismo*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto*, Vol. I, cit. p.133 ss.

¹⁰ Su questo esiziale tema si consulti A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003 e, dello stesso autore, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011 e M. Holle, *Globalisation of innovation. (Re-)localisation of food law?*, in AIDA-IFLA (a cura di), *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, Atti del Convegno della Conferenza Annuale dell'Associazione Italiana Diritto Alimentare - Italian Food Law Association, 9-10 novembre 2018, Università di Trento, Padova, 2019, pp.125-138

3. IL DIRITTO AL CIBO DINNANZI ALLE SFIDE DELLA SOSTENIBILITÀ ALIMENTARE ED AMBIENTALE E DELLA GLOBALIZZAZIONE

In un mondo dai confini sempre più sfumati, accentuati dall'immigrazione crescente, il cibo corrispondente alle tradizioni culturali deve inserirsi pienamente nel contesto sociale e, conseguentemente, in ordinamenti molto differenti da quelli d'origine: un utile esempio viene offerto dai cibi legati all'appartenenza ad una determinata religione¹¹. Ci interessa qui tuttavia riflettere anche su aspetti meno indagati, che si ricollegano al cibo non relativamente ad una tradizione religiosa quanto ad una consuetudine di consumo divenuta abituale per il forte legame alle culture di appartenenza, come nel caso di quelle popolazioni che utilizzano quotidianamente nella loro dieta gli insetti¹². Questi alimenti¹³, infatti, fanno parte delle tradizioni alimentari di moltissimi Paesi soprattutto dei continenti africano, asiatico e americano¹⁴. L'immigrazione e la globalizzazione hanno portato anche alle nostre latitudini, la richiesta di introdurre nei mercati agro-alimentari e nelle filiere alimentari gli

¹¹ C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazione d'identità*, cit. pp. 113 ss.

¹² Per un'attenta ricostruzione del tema si legga la ricerca della FAO che si è occupata del tema fin dal 2012: *Assessing the potential of insects as food and feed in assuring food security*, 2012, <http://www.fao.org/3/an233e/an233e00.pdf>.

¹³ Sul tema si consulti la monografia di V. Paganizza, *Bugs in Law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Padova, 2019.

¹⁴ F. C. Viesca González A. Tonatiuh Contreras, *La Entomofagia en México. Algunos aspectos culturales*, in *El Periplo Sustentable. Turismo y Desarrollo*, Universidad Autónoma del Estado de México, 16/2019 p. 57 – 83 che svogendo uno studio sugli aspetti culturali legati all'entomofagia in Messico (ma anche con spunti di interesse sui diversi continenti) dall'antichità ad oggi, sottolineano come: “*Hacemos nuestra la propuesta de DeFoliart (...), quien arma que la entomofagia puede contribuir a la conservación de la biodiversidad de varias maneras: alestimularse en las zonas rurales la protección de las fuentes tradicionales de alimentos; reducirse la caza ilegal, uso de insecticidas para estimular la caza más e ciento de plagas alimenticias y la contaminación orgánica con el uso de desperdicios agrícolas y forestales para producir comida ypiensos que involucren insectos. Por si fueran pocas las formas en que se pueden aprovechar, los insectos también se pueden emplear con nes curativos debido a su contenido en ciertos minerales y nutrientes, entre otros compuestos. Las culturas maya, náhuatl, zapoteca, mixteca y tarasca ya habían empleado los insectos para curar enfermedades digestivas, respiratorias, óseas, nerviosas y del sistema circulatorio; se usaban como antibióticos y bactericidas*”.

insetti¹⁵, interi o lavorati in farine¹⁶. Il diritto all'accesso a questi cibi, che rappresentano l'identità culturale di molti popoli, deve però scontrarsi con la *food safety* e quindi con il dovere dello Stato di imporre normative idonee a garantire il diritto ad un cibo sicuro. Non è un caso che nel contesto dell'UE, l'entomofagia e l'ingresso sui mercati alimentari di insetti o alimenti derivati siano estremamente dibattuti e oggetto di grande attenzione dei legislatori, delle Corti, dei policy-makers e dei consumatori, nonché ovviamente delle aziende, anche a livello sovranazionale¹⁷. La sfida della globalizzazione si riverbera così anche sul diritto al cibo in tutti i suoi profili, richiedendo una seria riflessione sul bilanciamento tra diritto ad un cibo sicuro e diritto ad un cibo culturalmente adeguato.

Ma non è questa l'unica sfida che il binomio cibo-cultura impone al mondo del diritto: insieme alla globalizzazione, si afferma sempre più il tema dello sviluppo sostenibile. Anche sotto questo profilo l'esempio sopra delineato degli insetti può essere di grande utilità: gli insetti rappresentano infatti una fonte sostenibile non solo sotto l'accezione di sostenibilità ambientale – essi richiedono minori risorse ed impatto ambientale, consentendo una maggiore sostenibilità in termini di

¹⁵ Per una approfondita analisi sugli aspetti tecnico-scientifici, ma anche economici e sociali – quali la percezione del consumatore – legati al consumo umano di insetti si consulti: G. SOGARI, C. MORA, D. MENOZZI, *Edible insects in the food sector. Methods, current applications and perspectives*, Berlino, 2019

¹⁶ Per quanto riguarda una precisa definizione di insetti edibili nelle loro diverse forme (interi o lavorati in farine ad esempio) si consulti il Reg. 2015/2283 che ha fornito una precisa e inequivocabile definizione della materia, così come non era avvenuto nel precedente Reg. 258/97. Sul complesso iter che ha portato all'approvazione del più recente Regolamento 2015/2283 che racchiude l'intera disciplina sui Novel Food si veda: C. BALKE, *The new Novel Food Regulation. Reform 2.0*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 5, 2014; I. CARRENO, *European Commission proposes to revise the EU's legislative framework on Novel Food and animal cloning*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 3, 2014; A. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2015, p. 26; L. SCAFFARDI, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH, (a cura di), Vol. 2, Roma, 2020, p. 735

¹⁷ Sulle più specifiche problematiche legate agli insetti, giunte anche avanti le diverse Corti nazionali ed europee anche di recente, si consulti: G. FORMICI, *Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 4/2020, p. 48 ss.

consumo di risorse¹⁸ e di minor produzione di inquinanti – ma anche economica e sociale visto che la produzione di insetti in Paesi in via di sviluppo e il loro successivo commercio in mercati ricchi quali Europa e Nord America, consente a piccoli e medi allevatori e produttori di avere una fonte di reddito sicura, di sviluppare produzioni sostenibili e attente all'ambiente, sostenendo le comunità locali nella loro crescita economica e sociale.

Gli insetti possono contribuire ad uno sviluppo sostenibile anche sotto il profilo della sostenibilità alimentare cioè di *food security* e di accesso al cibo¹⁹. In questo senso quindi il binomio cibo-cultura si sviluppa anche come possibile risposta alla garanzia di un diritto al cibo nella sua accezione di diritto di accesso al cibo e di disponibilità di alimenti per una popolazione globale in continuo aumento. “È necessario porre l'alimentazione come un valore fondamentale dell'ordinamento, essere disposti a considerare il cibo non semplicemente come un oggetto di regolazione giuridica funzionale alle ragioni del mercato globalizzato, ma come un bene primario per l'esistenza umana che ha valore politico e culturale, come il contenuto sia di diritti soggettivi, sia di doveri e di

¹⁸ Sul tema specifico v. S. Sforza, *Gli insetti edibili nell'economia circolare*, in *BioLaw Journal*, n.2/2020; ma lo si legga più ampiamente anche per l'analisi che evidenzia le criticità nascenti dalla produzione globale di alimenti. La sfida che l'autore propone è quella di una riduzione degli scarti agroalimentari e della valorizzazione dei sottoprodotti e dei co-prodotti delle filiere alimentari. Tutto ciò attraverso l'economia circolare che: “è uno dei nuovi fattori chiave dello sviluppo sostenibile, in campo agroalimentare e non solo. Con il termine “Economia Circolare” si definisce un sistema economico volto a eliminare gli sprechi, con un continuo riuso delle risorse disponibili. L'economia circolare impiega il riutilizzo, la condivisione, il rinnovo, la rigenerazione e il riciclaggio delle risorse per creare un sistema che sia il più possibile chiuso, riducendo quindi al minimo sia l'input di nuove risorse, sia la creazione di rifiuti e scarti” (p. 91).

¹⁹ Il dibattito e la ricerca di soluzioni sostenibili da adottare per ampliare l'accesso al cibo in una ottica di Food security ha portato a considerare il consumo di insetti una via percorribile e proficua, come dimostrato dallo studio elaborato nel 2013 dalla FAO, con la collaborazione dell'Università olandese di Wageningen, *Edible insects Future prospects for food and feed security*. Reperibile su <http://www.fao.org/3/i3253e/i3253e.pdf>. Mentre per leggere una analisi dettagliata delle proprietà nutritive degli insetti, si rimanda al Report di IPIFF (International Platform of Insects for Food and Feed), *The European insect sector today: challenges, opportunities and regulatory landscape. IPIFF vision paper on the future of the insect sector towards 2030*, 2019. https://ipiff.org/wp-content/uploads/2019/12/2019IPIFF_VisionPaper_updated.pdf.

responsabilità individuali e collettive, sia di politiche pubbliche coerenti con questi valori”²⁰

Il legame tra diritto al cibo e cultura si sostanziano in molteplici fronti e dimostrano molteplici connessioni con le grandi sfide attuali²¹, dalla globalizzazione alla sostenibilità, amplificando l’esigenza di trovare un punto di equilibrio tra garanzia dell’identità culturale, diritto ad un cibo sicuro e accesso ad un cibo sufficiente.

4. IL SETTORE AGRO-ALIMENTARE DINNANZI ALLA CRISI PANDEMICA: IL FUTURO DEL DIRITTO AL CIBO – E AD UN CIBO CORRISPONDENTE ALLE TRADIZIONI CULTURALI –.

Le grandi sfide, emerse nei previ Paragrafi, che pongono il mondo del diritto dinnanzi alla necessità di trovare un punto di equilibrio e sintesi tra esigenze differenti, legate alla garanzia del diritto al cibo, sotto il profilo della *food security* e della *food safety*, del diritto ad un cibo conforme e corrispondente alle tradizioni culturali, all’obiettivo di

²⁰ A. Denuzzo, *Cibo e patrimonio culturale: alcune annotazioni*, cit.

²¹ Fra le sfide su cui riflettere in maniera ponderata anche alle nostre latitudini vi è l’esempio di quelle Costituzioni che hanno codificato norme sull’alimentazione. Si fa riferimento in specifico al costituzionalismo andino, che ci permette oggi di guardare a quei Testi fondamentali in chiave di patto tra le persone come individui e come componenti di una comunità unitamente con la natura, che ci porta ben lontano dalla visione europea. Questo nuovo modello sociale propone una diversa direzione per la crescita economica nel pieno rispetto della biodiversità. Si tratta del cd. modello del “*buen vivir*” su cui si legga: M. Carducci, *La Costituzione come “ecosistema” nel nuovo costituzionalismo delle Ande, Le sfide della sostenibilità. Il “buen vivir” andino dalla prospettiva europea*, a cura di S. Baldin, M. Zago, Filodiritto, Bologna, 2014, p. 11 ss. ma anche S. Bagni, *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir*, Bologna 2013. Dirimente al proposito però per utilizzare le parole di Rodotà “(...) è sottolineare che la costituzionalizzazione del diritto al cibo compare esclusivamente in costituzioni latino americane, africane, di alcuni Paesi asiatici. Ma questa constatazione non deve indurre soltanto a rilevare una relazione diretta tra condizioni materiali di un Paese e le norme della sua costituzione, quasi che il riconoscimento di quel diritto sia possibile solo da parte degli Stati più poveri. Si è già notato (...) il carattere ormai universale di questo diritto, che va ben al di là del presentarsi come un semplice rimedio alla povertà. Emerge così una nuova dimensione del costituzionalismo che, evidente in particolare nelle aree geografiche prima ricordate, mette in evidenza la necessità di considerare le persone e i loro diritti nella loro concretezza. Si può parlare di un «costituzionalismo dei bisogni», che integra e rinnova il concetto di costituzione che abbiamo finora conosciuto”. S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, Milano, 2014, p. 31.

promuovere uno sviluppo sostenibile e alla crescente e pervasiva sfida della globalizzazione, si trovano oggi ad essere aggravate dalla drammatica minaccia della pandemia da Covid-19. Le tante complessità che questa imprevedibile crisi sanitaria ha portato con sé non sono purtroppo confinate al solo ambito della tutela della salute bensì sono sfociate in una profonda crisi sociale ed economica che ha colpito, seppur in maniera diseguale, tutti i Continenti e tutti le nazionali. Le forzate chiusure di numerose attività economiche, finalizzate a limitare la diffusione del virus, hanno inevitabilmente avuto un impatto significativo e negativo sul comparto produttivo e dei servizi, dalla ristorazione alle vendite al dettaglio, dal settore manifatturiero a quello automobilistico.

Neppure il settore agricolo e, più ampiamente, il mercato agro-alimentare sono risultati immuni dagli effetti terribili della pandemia. Le principali problematiche che potrebbero avere effetti profondi, soprattutto nel lungo periodo, sono da ricondursi essenzialmente a quattro fattori: l'adozione di misure protezionistiche e di restrizioni alla circolazione delle merci; l'oscillazione incontrollata di domanda e offerta e la conseguente oscillazione dei prezzi; la carenza di manodopera che potrebbe portare a sprechi alimentari; il settore logistico e i rallentamenti nella filiera della fornitura che si riverberano inevitabilmente sulla intera catena alimentare. In un settore fortemente interconnesso, quale appunto quello agro-alimentare, in cui ogni fase, dalla semina alla raccolta, fino alla lavorazione e alla distribuzione, è determinante per la garanzia di approvvigionamenti sufficienti e sicuri – e dunque per la tutela di quel diritto al cibo nella sua dimensione di *food security* e *food safety* – ogni 'frattura' o interruzione può comportare effetti dirompenti; ciò è ancor più vero rispetto a realtà del Sud del mondo (nel Continente africano, asiatico e in Sud America, in particolare) che già vivono una continua sfida per l'accesso al cibo e la lotta alla fame. È proprio con particolare riferimento a queste realtà che *la Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) ha espresso maggiori preoccupazioni, soprattutto sul lungo termine: “*FAO assesses that globally 45 countries, 34 of which in Africa, continue to be in need of external assistance for food. The impact of the COVID-19 pandemic, particularly in terms of*

*income losses, is an important driver of the levels of global food insecurity, exacerbating and intensifying already fragile conditions. Conflicts, weather events and pests remain critical factors underpinning the high levels of severe food insecurity*²².

Analizzando brevemente i quattro fattori di rischio sopra indicati, in molti Paesi, soprattutto nella fase iniziale della pandemia nella quale l'incertezza ed il panico generalizzato hanno caratterizzato le prime reazioni di gran parte della popolazione, si è registrato un aumento della domanda dinnanzi ad una offerta più limitata; le misure restrittive ai confini e i primi timori circa la possibilità che anche la circolazione delle merci potesse essere strumento di diffusione del virus, hanno provocato difficoltà nel commercio di prodotti agro-alimentari: come sottolineato dalla *“measures to control virus outbreaks are disrupting global food supply chains. Border restrictions and lockdowns are slowing harvests, destroying livelihoods and hindering food transport”*²³. Le restrizioni alla libera circolazione delle merci si sono concretizzate, soprattutto nella primavera 2020, nell'adozione di restrizioni protezionistiche che taluni paesi hanno adottato per rispondere meglio ai bisogni alimentari della popolazione, bloccando o limitando il flusso di esportazioni²⁴; ciò, insieme alle interruzioni o alle problematiche in termini di trasporti e logistica, ha portato a cambiamenti e talvolta a 'fratture' o interruzioni nelle catene alimentari e nei mercati, che hanno inevitabilmente inciso sui prezzi. Come rilevato ampiamente dalla FAO nei richiamati Report, in Asia e Africa i mercati hanno saputo nella prima fase reggere alla aumentata domanda di generi alimentari di prima necessità mantenendo i prezzi di tali prodotti, ma soprattutto delle materie prime quali grano e verdure. La persistente incertezza del futuro, l'inflazione crescente e i rischi legati all'adozione di nuovi *lockdown* potrebbero portare, secondo alcune stime, ad un forte innalzamento dei prezzi, anche dei cereali. Tali

²² FAO, *Crops Prospects and Food Situation*, dicembre 2020.

²³ FAO, *FAO Covid-19 Response and Recovery Programme*, dicembre 2020.

²⁴ Per alcuni esempi di blocchi di esportazione di merci agro-alimentari, si legga ISPI, *Coronavirus e agro-alimentare: filiera sotto stress*, aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/coronavirus-e-agroalimentare-filiera-sotto-stress-25737>.

scenari si complicano anche a causa delle problematiche connesse alla scarsità di manodopera, soprattutto stagionale, che ha inevitabilmente risentito delle restrizioni alla mobilità dei lavoratori: in talune realtà, come quella italiana, essa ha carattere addirittura transfrontaliero e non solo regionale.

In un circolo fatto di profonde interconnessioni, il rischio per il futuro è che nei paesi sviluppati la crisi economica, con la conseguente perdita dei posti di lavoro e una crescente disoccupazione e povertà potrebbero portare ad una contrazione della domanda di beni alimentari che potrebbe riverberarsi in maniera più drammatica su taluni Paesi in via di sviluppo: la limitazione delle vendite e i mancati guadagni avrebbero quale effetto quello di incidere sulla possibilità e disponibilità economica delle imprese agricole, soprattutto di medie e piccole dimensioni, di acquistare le sementi per il raccolto successivo²⁵.

Il quadro estremamente complesso e dai tanti punti incerti, sin qui delineato, mette chiaramente in luce gli effetti e le conseguenze che il diritto al cibo e, in particolare, ad un cibo sicuro e sufficiente, potrebbe subire nel prossimo futuro. I dati e le previsioni riportate dovranno essere oggetto di debito studio da parte di economisti, legislatori e *policymakers*, al fine di predisporre risposte idonee ed adeguate in termini di *policies* locali e globali, in grado di considerare congiuntamente tutte le peculiarità e complessità del settore agro-alimentare e della circolarità e forte interconnessione di tutte le fasi di produzione ed approvvigionamento. Nel valutare scelte politiche oculate e in grado di rispondere alle sfide poste dal Covid-19, non possono essere dimenticate quelle parole chiave che sono state oggetto di ricostruzione in questo contributo e che rappresentano il contesto, già articolato, entro cui la crisi pandemica si è inserita: la necessità di garantire la *food security* e la lettura di tale bisogno nell'ottica di garantire anche un cibo *culturalmente adeguato* e prodotto

²⁵ Questi alcuni degli aspetti sottolineati in una intervista dal Capo Economista FAO, Maximo Torero Cullen, disponibile all'indirizzo: <http://www.fao.org/news/story/it/item/1268157/icode/>.

nel rispetto di uno *sviluppo sostenibile* nella dimensione *globalizzata* del mercato agro-alimentare, rappresenta un traguardo difficile cui tendere²⁶. Anche il mondo del diritto deve certamente contribuire, con approfondite riflessioni e soluzioni giuridiche adeguate, al raggiungimento di tale ambizioso, ma quanto mai necessario obiettivo.

²⁶ In questo senso sia consentito ribadire anche quanto già affermato altrove: “Il drammatico scenario tratteggiato dall’oggi, infatti, impone anche al mondo giuridico un ripensamento e chiama in causa una visione diversa in prospettiva costituzionale del diritto al cibo, in cui entra prepotente il rapporto tra diritto, uomo, scienza e tecnologia. Perché sarà l’innovazione a garantire uno sviluppo realmente sostenibile del sistema di produzione agricola e dell’allevamento che si traduca in una filiera del cibo capace di conciliare da un lato la necessità di soddisfare la domanda alimentare in espansione e dall’altro di ridurre l’impatto delle attività umane sul clima e sull’ecosistema del pianeta” L. Scaffardi, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, cit., p. 736

A CONTINUIDADE HISTÓRICA DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Allan Carlos Moreira Magalhães¹

INTRODUÇÃO

A pandemia desencadeada pelo novo corona vírus (SARS-CoV-2) que ocasiona a COVID-19 tem impactado setores econômicos, sociais e culturais impondo novas formas de sociabilidade, já que uma das formas de profilaxia da referida doença é o distanciamento físico das pessoas com a redução do contato pessoal. O propósito é conter a transmissão com a redução da circulação do vírus, já que não há um protocolo cientificamente definido para o tratamento da COVID-19 e a vacinas desenvolvidas ainda não se encontram disponíveis em quantidade suficiente para produzir a imunização de toda a população.

O impacto econômico das medidas de isolamento é de difícil mensuração. E por isso é campo propício para discursos falaciosos que apontam como consequência dos custos econômicos do isolamento social, a perda de vidas, no futuro, para a crise econômica gerada por essas medidas restritivas. Contudo, mesmo diante de tantas incertezas e falácias, é facilmente perceptível que o setor cultural é um dos mais sensíveis, já que foi o primeiro a ser atingido pelas medidas de isolamento, e certamente será um dos últimos a retomar as suas atividades, pois o público é o combustível que dá vida a cada manifestação cultural, seja como telespectador, seja como partícipe da vida cultural da comunidade.

O presente artigo objetiva analisar os reflexos da pandemia na proteção do patrimônio cultural imaterial no que se refere a necessidade de assegurar a continuidade histórica dos bens registrados. O estudo

¹ Doutor em Direito Constitucional (UNIFOR). Mestre em Direito Ambiental (UEA). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC/UNIFOR). Membro do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCult). Professor no Centro Universitário do Norte (UNINORTE). Advogado da União (AGU). E-mail: allanmc2@yahoo.com.br.

toma como base o registro como patrimônio cultural imaterial do Complexo Cultural do Boi-Bumbá do Médio Amazonas e Parintins realizado pelo IPHAN para tentar compreender os impactos causados pela pandemia na dinâmica desta manifestação cultural que demanda a aglomeração de pessoas.

No caso, o estudo tem como enfoque o Festival de Parintins pelo aspecto peculiar da participação das “galeras”, como são denominadas as torcidas dos bois Garantido e Caprichoso, que é um item de avaliação do festival, mas também um importante elemento de sociabilidade e de continuidade histórica do brincar de boi e que foi afetado pelas medidas profiláticas de isolamento impedindo a realização do festejo no ano de 2020.

O PATRIMONIO CULTURAL E AS SUAS VERTENTES MATERIAL E IMATERIAL

O patrimônio cultural possui duas vertentes que estão expressamente previstas na Constituição brasileira de 1988 que são a dos bens materiais e imateriais². Estas duas dimensões estão umbilicalmente conectadas, pois são indissociáveis uma da outra, e mesmo quando o patrimônio cultural é adjetivado com uma delas (material ou imaterial) ele sempre possuirá também a outra. Trata-se, portanto, de uma falsa dicotomia (SANT’ANNA, 2006, p. 17) que se justifica por questões didáticas, mas que a legislação também projeta quando cria institutos específicos para tutelar de forma distinta cada uma delas, como é o caso do tombamento para os bens materiais e o registro para os bens imateriais (CUNHA FILHO, 2009, p. 202).

O presente estudo recai sobre a vertente imaterial do patrimônio cultural, analisando o registro do Complexo Cultural do Boi-Bumbá do Médio Amazonas e Parintins que mesmo designado por imaterial possui aspectos tangíveis (materiais) como o bumbódromo em Parintins, aonde o festival é realizado e se brinca de boi e a própria “galera” que são os torcedores dos bois de Parintins.

² Ver o Art. 216, da Constituição Federal de 1988.

Contudo, mesmo sendo indissociáveis essas duas vertentes do patrimônio cultural a percepção da predominância dos valores culturais que se pretende proteger é essencial para a escolha do instrumento jurídico protetivo, sob pena de adotar um aparato inócuo e desprovido de efetividade. O tombamento e o registro possuem regimes jurídicos específicos e se destinam a salvaguardar o patrimônio cultural sob perspectivas distintas.

O tombamento impõe um regime jurídico em que a proteção do patrimônio cultural se dá pela ausência de alterações no bem tombado, já que, conforme preconizado na legislação de regência, em nenhum caso ele poderá ser destruído, demolido ou mutilado, e qualquer reparo depende de prévia autorização do órgão competente³. Neste caso, a proteção do valor cultural ocorre pela preservação do seu suporte físico que pode ser uma edificação, um conjunto arquitetônico ou uma obra de arte. Assim, a vertente material do patrimônio cultural é estática e refratária a mudanças no seu suporte físico.

O registro, por sua vez, voltado para a salvaguarda da vertente imaterial do patrimônio cultural deve ser flexível à natureza deste bem cultural que é processual, dinâmica e mutável (MAGALHAES, 2020, p. 238). Desta feita, a legislação de regência deste instrumento jurídico propugna que ele “terá sempre como referência a continuidade histórica do bem”⁴. Tal exigência se coaduna inclusive com a previsão de reavaliação periódica (pelo menos a cada dez anos) dos bens culturais registrados⁵.

A definição conferida pela Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003, igualmente contempla esse caráter dinâmico quando reconhece que a transmissão de geração em geração faz com que o Patrimônio Cultural Imaterial seja “constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função do seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história,

³ Ver o Art. 17 do Decreto-Lei n. 25, de 1937.

⁴ Ver o § 2º, do Art. 1º do Decreto n. 3.551, de 2000.

⁵ Ver o Art. 7º do Decreto n. 3.551, de 2000.

gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana” (UNESCO, 2003).

Os bens culturais materiais e imateriais possuem uma definição em comum na ordem jurídica brasileira que é estruturada sob o princípio da referencialidade que possui base constitucional⁶, apresentando uma dimensão social e política que busca albergar as manifestações culturais dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, ampliando a concepção de patrimônio cultural para que, além da noção de autenticidade inerente aos bens materiais, seja valorizada a noção de continuidade histórica, própria dos bens culturais imateriais.

A continuidade histórica torna-se, portanto, um dos princípios básicos que norteiam a edição do Decreto n. 3.551, de 2000, e como visto, pode ser extraída da Convenção da UNESCO de 2003, o que vai ao encontro da natureza mesma dos bens culturais imateriais que possuem dinâmica de transmissão, atualização e transformação que não se amoldam às formas tradicionais de acautelamento inerentes aos bens materiais, como a realizada por intermédio do tombamento. As medidas que visam garantir a viabilidade do patrimônio cultural imaterial são designadas pela Convenção da UNESCO de 2003 pela expressão “salvaguarda” e compreendem ações como identificar, documentar, investigar, preservar, proteger, promover, valorizar e transmitir.

Neste sentido, é consolidada a ideia de que o patrimônio cultural imaterial “não requer ‘proteção’ e ‘conservação’ – no mesmo sentido das noções fundadoras da prática de preservação de bens móveis e imóveis – mas identificação, reconhecimento, registro etnográfico, acompanhamento periódico, divulgação e apoio” (SANT’ANNA, 2006, p. 19), o que demanda um acompanhamento periódico para avaliação e registro das suas transformações. Assim, a noção de fiscalização e controle inerente aos bens materiais tombados é estranha à proteção do patrimônio cultural imaterial.

⁶ Ver o Art. 216, da Constituição Federal de 1988.

O COMPLEXO CULTURAL DO BOI-BUMBÁ DO MÉDIO AMAZONAS E PARINTINS: PATRIMÔNIO CULTURAL DO BRASIL

O IPHAN conferiu ao Complexo Cultural do Boi-Bumbá do Médio Amazonas e Parintins o registro como patrimônio cultural do Brasil com a sua inscrição no Livro de Registro das Celebrações, em novembro de 2018. O dossiê final do processo de instrução técnica descreve referida manifestação cultural da seguinte forma:

Em linhas bem-gerais, o Complexo Cultural do Boi-Bumbá consiste numa expressão lúdico-artística cujas cerimônias se estendem pelo sítio geocultural delimitado entre as sub-regiões do Médio e Baixo Rio Amazonas, no Estado do Amazonas, em celebração dos santos católicos Santo Antônio, São João, São Pedro e São Marçal, constituindo-se no ápice das festividades do ciclo junino na Amazônia.

Gênero de teatro popular, o auto do Boi-Bumbá envolve cantos, percussão, cantos e danças nos três formatos de apresentação que assume – Boi de Terreiro, Boi de Rua, Boi de Palco/Arena. (IPHAN, 2018, p. 6)

No caso, é relevante destacar o cuidado adotado na confecção dos estudos técnicos para compreender as diferentes formas pelas quais o Boi-Bumbá se manifesta, pois está presente em diferentes espaços geográficos⁷ e possui diferentes formas⁸ de se expressar. O Festival de Parintins é uma

⁷ “O Boi-Bumbá é uma expressão disseminada na cultura do amazonense de forma abrangente, o que indica que apesar do centro de irradiação se encontrar no Médio Amazonas, é possível encontrar bumbás em outras regiões e municípios do estado, especialmente no raio do Médio Amazonas: a) Amaturá: Mimosinho; Corre-Campo. b) Atalaia do Norte: Mangangá. c) Autazes: Filho da Mata; Estrelinha; Corre-Fama; Caprichoso; Garrote Mineirinho; Garrote Douradinho. d) Borba: Corre-Campo; Corajoso. e) Coari: Corre-Campo; Garantido; Raio de Prata; Estrelinha. f) Fonte Boa: Tira-Prosa; Corajoso. g) Lábrea: Guerreiro; Estrela do Mar. h) Manicoré: Caprichoso; Corre-Campo; Canarinho. i) Silves: Mina de Ouro. j) Uruçurituba: Mina de Ouro; Trovão de Sol; Caprichoso; Treme-Terra”. (IPHAN, 2018, p. 33).

⁸ “Para os objetivos deste dossiê, o que nos parece mais significativo é o cuidado a ser tomado para evitar assumir um foco, desconsiderando as historicidades em que se entrelaçam dinâmicas e conformações de padrões nas feições adquiridas pela brincadeira do Boi-Bumbá” (IPHAN, 2018, p. 10).

expressão do Boi de Palco/Arena que tem uma projeção midiática que a indústria do entretenimento já compreendeu e apropriou-se do seu potencial econômico. Desta feita, referida preocupação é relevante para que esta forma de brincar de boi não ofusque o brilho e a importância das demais formas (Boi de Terreiro e Boi de Rua) e nem os festejos que ocorrem em outras localidades.

Os três formatos adquiridos pelo folguedo do Boi-Bumbá que traduzem modos de ser e de viver dão vida à continuidade histórica dessa manifestação cultural com as mudanças incorporadas no transcurso do tempo:

[...] voltar aos três formatos assumidos pelo brincar de Boi-Bumbá na região do Médio Amazonas e Parintins desvela algo de dúbio na tipicidade dos comportamentos manifesta na forma-boi: de um lado, em razão de não se confundir ou estar submissa a qualquer interesse e/ou mesmo vontade e afeto particular, a forma resiste à volatilidade dos indivíduos cuja finitude fica aquém da longevidade própria aos costumes; por outro, são os mesmos indivíduos, com suas idiossincrasias, os legatários do impessoal acervo de saberes que, vazando idades, os dispõem a brincar de boi. E ao fazerem, tornam-se os agentes que efetivam a temporalização do folguedo, mas a contingenciando em situações específicas (IPHAN, 2018, p. 139).

Contudo, é importante destacar que os três diferentes formatos de brincar de boi, a “um só tempo se sucedem e são, igualmente, concomitantes entre si” (IPHAN, 2018, p. 26). Sobre a origem do Boi de Terreiro e do Boi de Rua os estudos técnicos do IPHAN apontam o seguinte:

[...] sobre o Boi de Terreiro e o Boi de Rua, a partir dos grupos identificados, que ambos nascem, na maioria das vezes, do desejo de um cidadão comum, movido pela magia e paixão desta expressão popular, que funda e se torna dono de um boi, conseguindo mobilizar pessoas para fazer a brincadeira

acontecer. No Boi de Terreiro, a brincadeira ocorre geralmente no terreiro ou no quintal do dono do Boi, local privado que se torna público ao receber as pessoas para participarem das festividades. O Boi de Rua também, na maioria das vezes, possui um dono e mobiliza brincantes para fazer a festa, porém, a brincadeira não possui um lugar fixo, brinca-se nas ruas e nas casas das pessoas que oferecem ao dono do Boi e aos brincantes algum tipo de agrado. Os principais itens que conformam o Boi de Terreiro e o Boi de Rua são: Tribo Indígena, Vaqueirada, Pai Francisco e a Catirina, Amo do Boi, Doutor dos Trovões, Doutor das Cachaças, Doutor Cura-Bem, Gazumbá, Tuxaua e Cunha-Poranga (IPHAN, 2018, p. 71)

A origem do Boi de Palco/Arena por sua vez, ocorre a partir do Boi-Bumbá Caprichoso e do Boi-Bumbá Garantido, ambos em Parintins, cujas origens remontam ao formato dos Bois de Terreiro e de Rua, mas atualmente apresentam uma estrutura profissional organizada em associações civis com artistas, artesãos e demais integrantes da agremiação regidos pelas relações de trabalho e pela legislação trabalhista⁹.

Os Bois de Festival (Palco/Arena) estão organizados em associações civis, composta por uma diretoria tendo no comando um presidente e um vice, sob a regência de um regimento obediente aos termos do direito civil. As suas apresentações ocorrem em espaços fechados, nos quais há separação entre a assistência e o palco em que se desenrola o folguedo (IPHAN, 2018, p. 71).

O presente estudo, contudo, pretende analisar os impactos da pandemia na continuidade histórica do patrimônio cultural imaterial

⁹ A ressalva constante no estudo realizado pelo IPHAN é relevante para “sublinhar que não está sendo colocado aqui uma análise evolucionista, como se estas três modalidades de Bumbás se tratassem de estágios, de forma que o boi de festival seria o cume deste estágio. Afirme-se que, nem tão pouco, é neste sentido que esta descrição está sendo tecida” (IPHAN, 2018, p. 71).

com enfoque do Festival de Parintins comandado pelas agremiações dos Bois Garantido e Caprichoso, notadamente, no que se refere ao papel das “galeras” que são os torcedores dos Bois, mas também elemento de sociabilidade e de continuidade histórica, pois não são meros espectadores, mas partícipes ativos do festival que ficaram impossibilitados de vivenciar o ápice da brincadeira de Boi que ocorre no Bumbódromo de Parintins em razão da pandemia e das medidas de isolamento social.

OS IMPACTOS DA PANDEMIA NO FESTIVAL DE PARINTINS

A tradição da disputa entre os Bois Vermelho e Azul que contagia a cidade de Parintins precisou se readequar no ano de 2020. A vibração que emana das torcidas dos bois Garantido e Caprichoso que tomam todos os espaços do Bumbódromo na ilha Tupinambarana ganhou um novo formato denominado de “Parintins Live”, que ocorreu sem a presença das “galeras” em mais de 50 (cinquenta) anos de tradição e continuidade de um festival¹⁰ que faz parte da vida da comunidade local (IPHAN, 2018, p. 212) e que os visitantes que prestigiam a festa não conseguem ser indiferentes a ela.

O Festival de Parintins tem um significativo impacto econômico na cidade, o que é registrado nos estudos realizados pelo IPHAN (2018) que apontam que durante o festival o comércio funciona plenamente e o clima de festa toma conta de toda a cidade. Pontos de comércio são fixados nas ruas movidos pelo grande fluxo de pessoas que visitam a cidade no

¹⁰ Para assistir o “Parintins Live” e obter informações sobre como foi realizado esse evento de forma atípica em razão da pandemia confira no Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=FsstMY7YQqQ> e <https://www.youtube.com/watch?v=aiHQORdK70g>

período do festejo. Desta feita, é possível imaginar a estagnação econômica gerada pela não realização do embate entre os Bois Vermelho e Azul¹¹.

É fato que a não realização do festejo impacta na própria salvaguarda deste bem cultural, pois as manifestações culturais imateriais para existirem precisam ser praticadas (CABRAL, 2014, p. 127). O maior impacto, sob a perspectiva dos direitos culturais, com a não realização do festival em razão da pandemia, é sentido pelas “galeras” que tiveram o seu direito de participar livremente da vida cultural da comunidade¹² tolhido por uma questão sanitária que atinge a todos.

As “galeras” não puderam vivenciar a “lógica de ‘estar junto’ em função de uma solidariedade efetiva que se instaura entre torcedores e as personagens que dançam na arena” (IPHAN, 2018, p. 202) e que se aproxima do que Zygmunt Bauman (2003, p. 68) denomina de comunidade ética “tecida de compromissos de longo prazo, de direitos inalienáveis e obrigações inabaláveis” em que há um “compartilhamento fraterno” no qual é formado um espaço com práticas culturais com vínculos duradouros entre os seus integrantes que podem ser patrimonializados (MAGALHÃES, 2020, p. 121).

Desse modo, não estamos falando de uma reunião de identidades individualistas como poder-se-ia supor a partir da ideia que o torcedor é mero espectador — como numa ópera —, mas sim de uma lógica da identificação, em que a dimensão das emoções cria uma atração circunstancial,

¹¹ Em notícia veiculada na imprensa local em junho de 2020, são apresentados dados do Festival de Parintins que tentam quantificar a importância do mesmo para a econômica local e regional: “Conforme levantamento do Departamento de Estatística da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (Amazonastur), o Festival Folclórico de Parintins foi responsável por injetar aproximadamente R\$ 426 milhões entre os anos de 2005 e 2018 na economia do estado. O ano mais rentável registrou ganho de cerca de R\$ 46,5 milhões, e o menos rentável movimentou R\$ 19 milhões. Em 2019, a 54ª edição do Festival bateu recorde no número de visitantes, e 2020 prometia um número ainda maior. Três meses antes da realização do evento, a Amazon Best, operadora oficial da festa, anunciou que os ingressos estavam esgotados, superando o sucesso do ano anterior” (GADELHA, 2020).

¹² Conferir o Art. 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas

uma agregação em função de ocorrências e desejos, um presenteísmo em torno da apresentação de cada boi.

A solidariedade afetiva já presente no período em que Boi era brincado exclusivamente na rua — e, igualmente, viva nos dias que antecedem os três dias de festa — é amplificada pelas experiências sonoras, lúdicas e imagéticas proporcionadas pelas tecnologias de produção e difusão de imagens, luzes e sons do Festival (IPHAN, 2018, p. 203).

E a evidência de que o Festival de Parintins é o ápice de uma teia de relações sociais que indicam a formação de uma comunidade ética pode ser apreendida a partir da seguinte constatação:

Ele [Festival de Parintins], em verdade aciona, provoca – ao mesmo tempo em que é resultado – de uma mobilização muito maior, cuja extensão extrapola os limites do Bumbódromo e ganha ruas, o interior das casas, as mentes, sonhos e razões de pessoas afetadas pelo acontecimento do Boi, cujos referenciais “Caprichoso=azul” versus “Garantido=vermelho” orientam redes familiares, de amizade, e afetividades em geral, nos limites de Parintins e para além deles, tal como podem atestar os depoimentos coletados em áudio e visual pela equipe desta pesquisa (IPHAN, 2018, p. 206).

O Festival dos Bois-Bumbás Garantido e Caprichoso é elemento constitutivo da vida das pessoas na cidade de Parintins, e as influenciam no cotidiano das suas teias de relações sociais, sendo os dias que marcam o confronto dos Bois na arena do Bumbódromo o momento máximo desse modo de viver da comunidade local, mas que alcança outras pessoas e grupos para além dos extensos limites amazônicos, chegando a outras regiões do país e do mundo.

CONCLUSÕES

Os impactos gerados pela pandemia ainda não são totalmente conhecidos, e talvez nunca sejam. No campo econômico os números

ajudam a quantificar esses impactos por meio de projeções e fórmulas matemáticas, mas ainda subsistem muitas dúvidas e questionamentos acerca da sua extensão. No campo cultural essas lacunas são ainda maiores porque as manifestações culturais e o quanto elas se encontram enraizadas na vida da comunidade são de difícil mensuração.

Assim, ainda é cedo para afirmar o quanto a pandemia afetou as formas de sociabilidade da comunidade que estão constituídas com sustentáculo na manifestação cultural do Boi-Bumbá. A continuidade histórica do Festival e de todos os elementos que o compõem permanece no seu processo dinâmico de mudanças, pois é algo inerente ao patrimônio cultural imaterial. O Festival de Parintins que é brincado no Bumbódromo segue, portanto, o curso dinâmico das manifestações culturais desta natureza, e que já passou por modificações no passado quando, por exemplo, deixa de ser brincado nas ruas e no curral para adotar a forma de Boi de Palco/Arena, deixa de ser uma festa de estrutura organizacional familiar para se tornar uma organização associativa.

Essas mudanças engendradas nos Bois de Parintins a partir de um conjunto complexo de fatores inerente a própria manifestação cultural gerou como consequências retirar das ruas os embates entre as “galeras” dos Bois Garantido e Caprichoso que não raras vezes alcançavam as vias de fato quando se encontravam. A rivalidade entre os Bois passa a ser disciplinada por regras criadas para organizar o festival em que o respeito durante a apresentação do Boi contrário na arena é algo quase sagrado, assim como é sagrado e um dever de torcedor está esbanjando felicidade e animação durante a apresentação do Boi da sua predileção.

Assim, a pandemia é um elemento externo ao festival que torna necessário mudanças na brincadeira de boi, que podem ser temporárias ou perenes, mas que não ameaçam a continuidade do referido patrimônio cultural, pois este é sustentado numa comunidade ética e o Boi-Bumbá é elemento integrante da vida dessa comunidade, sendo o festival o seu ápice, e não o seu único momento.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CABRAL, Clara Bertrand. **Patrimônio cultural imaterial**: convenção da Unesco e seus contextos. Lisboa: Edições 70, 2014.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A proteção do patrimônio cultural brasileiro no governo Lula. In: **VII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la comunicación y la Cultura (ULEPICC)**. v. 1. 2009. Madri: ULEPICC, 2009, p. 199-216.

GADELHA, Ana. Festival é crucial para reativar economia no AM. **Notícia**. Emtempo. Disponível em: <<https://d.emtempo.com.br/cultura/208378/festival-e-crucial-para-reativar-economia-no-am-diz-jender-lobato>>. Acesso em 10 out. 2020

IPHAN. **Dossiê Final**: Processo de Instrução Técnica do Inventário de Reconhecimento do Complexo Cultural do Boi-Bumbá do Médio Amazonas e Parintins. Universidade de Brasília. Grupo de Pesquisa Cultura, Memória e Desenvolvimento. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1939>>. Acesso em 02 fev. 2020.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Patrimônio cultural, democracia e federalismo**: comunidade e poder público na seleção dos bens culturais. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

SANT'ANNA, Márcia. Relatório final das atividades da comissão e do grupo de trabalho patrimônio imaterial. In: IPHAN. **Patrimônio Imaterial**: O Registro do Patrimônio Imaterial: Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília: Ministério da Cultura /Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional, 4. ed., 2006. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PatImaDiv_ORegistroPatrimonioImaterial_1Edicao_m.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial**. Paris, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540por.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

O DIREITO FUNDAMENTAL AO PATRIMÔNIO CULTURAL EM TEMPOS DE ISOLAMENTO SOCIAL

Carlos Magno de Souza Paiva¹

INTRODUÇÃO

A disseminação de ferramentas digitais e sua relação com a preservação e valorização do patrimônio cultural não surge, necessariamente, do isolamento social imposto pela pandemia da COVID-19. Considerando que a imersão completa da nossa sociedade no mundo digital é uma realidade irreversível, fato é que, para além do uso das novas tecnologias como ferramentas auxiliares de proteção, o que restou em jogo, especialmente em relação às novas e futuras gerações, é a própria compreensão tradicional do Patrimônio Cultural e especialmente as possíveis formas de os acessar e fruir daqui para frente.

A virtualização das nossas relações com o mundo², e isso inclui nossa relação com os bens culturais, tem sido acentuada pelo isolamento social, e em termos jurídicos, essa situação levanta uma tríplice reflexão sobre: A) Qual o conteúdo atual do direito ao patrimônio cultural? B) Como se dá o exercício desse direito nos dias de hoje? e C) Existem possibilidades para o seu exercício mesmo com as pessoas impossibilitadas de sair de casa?

Essas três questões serão brevemente avaliadas no presente texto iniciando nossa atenção para o conteúdo normativo do direito ao patrimônio cultural na atualidade. Seria este, realmente, um direito fundamental? E o sendo, qual seria o seu núcleo essencial?

¹ Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor do Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Direito do Patrimônio Cultural - NEPAC/UFOP.

² Amparo Lasén Díaz fala em «*digitalización de la vida cotidiana*». DÍAZ, Amparo Lasén. *Lo ordinario digital: digitalización de la vida cotidiana como forma de trabajo*. In: Cuadernos de Relaciones Laborales. Disponível em: [<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/66040>]. Acesso em 03 de agosto de 2020.

Tais questionamentos se fazem pertinentes em vista das considerações levantadas pelo Professor português, José Carlos Vieira de Andrade, ao suscitar que os direitos fundamentais possuem um núcleo essencial e suas respectivas camadas envolventes, que acabam por referenciar a intensidade do valor normativo em causa³. Posto isto, poderíamos indagar: qual a intensidade normativa do direito ao patrimônio cultural nos dias atuais?

O DIREITO FUNDAMENTAL AO PATRIMÔNIO CULTURAL E O SEU EXERCÍCIO EM TEMPOS DE ISOLAMENTO SOCIAL

Em termos formais, a sistemática constitucional brasileira é muito peculiar nesse sentido. A título de exemplo, diferentemente da Constituição portuguesa que estabelece, expressamente, em seu Art. 9º, que é tarefa fundamental do Estado “proteger e valorizar o patrimônio cultural do povo português,” por aqui, não existe esse dever ou direito fundamental diretamente alocado em nosso Título II: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. O Inciso LXXIII do Art. 5º da nossa Constituição até prevê que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, todavia, será que é esse “estar junto” da “moralidade administrativa” ou “patrimônio público”, para fins de titularidade na propositura da ação popular, que confere o status de “direito fundamental” ao patrimônio cultural?

Poder-se-ia sim afirmar que, o direito ao patrimônio cultural, materialmente considerado, constitui um direito fundamental, especialmente em razão da abertura dada pelo § 2º, do Art. 5º da CR, que estabelece que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa

³ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2ª ed. Editora Coimbra. Coimbra, 2001.

do Brasil seja parte. Desse modo, para além da postura pouco pretensiosa do legislador constituinte em incluir no Título II algum dispositivo diretamente voltado para o patrimônio, felizmente, é possível aferir, sem qualquer instrumentalismo de conveniência, a condição de direito fundamental própria ao patrimônio cultural, a partir da compreensão amadurecida, abrangente e plural dos documentos de Direito Internacional, especialmente aqueles que versam sobre Direitos Humanos.

Inclusive, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos traz duas alusões ao papel da cultura na vida do ser humano. Tanto para dizer que “todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade”, como para destacar que “a todo ser humano, como membro da sociedade, é garantido os direitos culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.”⁴

E este talvez seja o primeiro aspecto contundente para assegurar a fundamentalidade jurídica do direito ao patrimônio cultural, afinal, estamos diante nada mais, nada menos, do que do principal documento de Direitos Humanos existente, sendo o Brasil um dos primeiros países no mundo a ratificar o seu conteúdo.

A forma como a DUDH ligou as referências culturais à dignidade humana e à construção da personalidade do indivíduo vai além de um mero argumento retórico de enaltecimento da cultura. Estamos diante do fato de que as referências culturais são elementos próprios à construção da personalidade do sujeito e nos dizeres de Szaniawski, a “personalidade se resume no conjunto de caracteres do próprio indivíduo; consiste na parte intrínseca da pessoa humana. Trata-se de um bem, no sentido jurídico, sendo o primeiro bem pertencente à pessoa, sua primeira utilidade. Através da personalidade, a pessoa poderá adquirir e defender os demais bens (...)”⁵.

Concordamos com Graham, Ashworth e Tunbridge (2016) que afirmam que “o patrimônio cultural provê significado à existência

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: [<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>]. Acesso em 12 de Novembro de 2020.

⁵ SZANIAWSKI, Elimar. Direitos de personalidade e sua tutela. São Paulo: RT, 2002.

humana, transmitindo valores atemporais e vínculos permanentes que sustentam a identidade.”⁶. E insiste-se: o direito às referências culturais do sujeito e da comunidade são direitos de personalidade e portanto, “absolutos, extra patrimoniais, intransmissíveis, imprescritíveis, impenhoráveis, vitalícios e necessários.”⁷ Tais constatações colocam em dúvida, inclusive, o tratamento dispensado à reparação civil por danos ao patrimônio cultural, da forma como é definida hoje no Brasil, ou seja, vista apenas como uma reparação de dano a direito difuso. Ora, nada é tão individualizável quanto a personalidade do sujeito, e sendo o direito ao patrimônio cultural parcela do exercício do próprio direito à personalidade, nada mais inadequado que tratar a reparação por dano ao patrimônio como apenas um direito de natureza difusa.

Ademais, é relevante apontar que na única oportunidade em que a nossa Constituição nomeia um direito cuja a mera “ameaça de lesão” já estaria sujeita às punições da Lei é para se referir ao Patrimônio Cultural⁸, certamente por reconhecer, além da infungibilidade própria aos bens culturais, a sua condição de elemento inerente à construção da personalidade humana.

Sendo assim, daquilo que foi dito acima, pode-se inferir que o direito ao patrimônio cultural é sim um direito fundamental, materialmente considerado, e portanto contemplado pelo Título II da Constituição da República, que estabelece os “Direitos e Garantias Fundamentais”; seja porque - ainda que de modo coadjuvante - está amparado pela garantia fundamental da ação popular mas, especialmente, por decorrer de um elemento basilar na construção da personalidade do sujeito e da coletividade e, portanto, além de ser um Direito Humano, por força da DUDH, também o é um direito fundamental.

⁶ “(...) heritage provides meaning to human existence by conveying the ideas of timeless values and unbroken lineages that underpin identity.”. In: GRAHAN, Brian; ASHWORTH, G. J.; TUNBRIDGE, J. E. *A Geography of Heritage: Power, Culture and Economy*. Routledge. Nova York, 2016.

⁷ GOMES, Luiz Roldão de Freitas. Os Direitos da Personalidade e o Novo Código Civil: Questões Suscitadas. In: *Revista da EMERJ*, v.5, n.19, 2002.

⁸ Nos termos do Art. 216, § 4º da CR: «Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.».

Mas alguém poderia questionar: ora, se o Art. 216 da Constituição já contempla o patrimônio cultural de forma expressa, por que tanto esforço para buscar elementos que o caracterizem como um “direito fundamental”? E a resposta a essa pergunta parte do pressuposto de que vive-se hoje no Brasil uma completa banalização dos direitos fundamentais, onde, a princípio, todos os direitos são fundamentais, pouco importando o seu conteúdo ou o seu *locus* infra-legal ou mesmo constitucional. Segundo George Marmelstein, “hoje em dia, há direitos fundamentais para todos os gostos. Todo mundo acha que seu direito é sempre fundamental. (...) Há quem considere titular de um direito fundamental andar armado. Há quem diga que existe um direito à embriaguez. Pelo que se observa, há uma verdadeira banalização do uso da expressão direito fundamental.”⁹

Ser ou não ser um direito fundamental implica em conseqüências jurídicas sérias e que se forem ignoradas colocam em risco tanto a vulgarização daquilo que é primordial, como a exaltação daquilo que deveria ser banal, ainda que juridicamente tutelável. E uma primeira conseqüência diz respeito ao que o Professor José Joaquim Gomes Canotilho chama de “núcleo essencial”¹⁰ destes direitos e da impossibilidade de leis ordinárias restringirem esse núcleo. Seja em razão do conteúdo primordial desses direitos, seja em razão da hierarquia normativa própria da nossa estrutura jurídico-positiva, uma lei não pode restringir um direito fundamental a ponto de comprometer a realização do seu núcleo essencial. Neste sentido, Virgílio Afonso da Silva deixa claro que a “declaração de um conteúdo essencial destina-se ao legislador ordinário, pois é esse que, em sua tarefa de concretizador dos direitos fundamentais, deve atentar àquilo que a Constituição chama de “conteúdo essencial”¹¹.

⁹ MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁰ In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Almedina. Coimbra, 2007.

¹¹ SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª edição. Malheiros. São Paulo, 2010.

Outra consequência em se reconhecer, ou não, um direito como fundamental está relacionada à proibição do retrocesso social, ou seja, do dever, fundamental, do órgão legiferante editar leis que gradativamente incrementam os direitos fundamentais. Ademais, Christiano de Oliveira Taveira e Thaís Boia Marçal acrescentam que esse princípio apresenta intensa relação com a proibição de proteção deficiente e da proibição de excesso uma vez que, pelo conceito daquela, entende-se que o Estado, mediante suas prestações sociais, tem o dever de procurar maximizar o mínimo existencial, enquanto por esta tem-se que é vedado ao Estado utilizar meios de caráter retrocessivo que, embora não atinjam aqueles direitos que já foram concretizados, possam promover uma involução social, porque houve uma intervenção na sociedade além do que era necessário.¹².

Pois bem, feitas tais considerações, retornemos à nossa questão central: sendo o direito ao patrimônio cultural um direito fundamental, qual seria, na atualidade, o seu núcleo essencial? E no esteio do que coloca o Professor Vieira de Andrade, quais as camadas normativas que envolveriam esse núcleo?

E uma questão de ordem se faz necessária: chamamos a atenção para a locução “atualidade”, afinal, não há dúvidas que, ao longo dos anos, especialmente do século XX, o conteúdo normativo do bem jurídico patrimônio cultural foi substancialmente alargado para abranger, já nos dias atuais, demandas relacionadas ao patrimônio popular, patrimônio imaterial, diversidade cultural, paisagem cultural, alteridade cultural, entre outros aspectos.

E feita tal ressalva, retomamos: qual o núcleo essencial do direito ao patrimônio cultural? Qual ou quais aspectos, em termos normativos, restam resguardados das eventuais limitações administrativas e legiferantes e, ainda, quais aspectos estão postos à salvo da proteção deficiente e da intervenção além do necessário?

¹² TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. *Revista de Direito Administrativo*, v. 264, p. 163-164, set./dez. 2013.

Trazendo o debate para a sua vertente mais pragmática, valeremos da discussão sugerida por Ingo Sarlet e Carolina Zockun¹³ ao distinguir os conceitos de mínimo existencial e mínimo necessário, pois ainda que o direito ao patrimônio cultural seja classificado, tipicamente, como direito de terceira dimensão, a sua condição de direito/prestação social é inquestionável, afinal, por significar um bem jurídico, também, de titularidade coletiva, o papel do Estado quanto ao seu poder/dever de proteger e valorizar o patrimônio é potencializada, ainda mais, em um país onde o volume de mazelas sociais e o desequilíbrio na formação/instrução social, compromete a adequada compreensão do valor e da importância das artes e da cultura para o desenvolvimento de uma comunidade local ou mesmo nacional.

Proteger o patrimônio cultural não é garantir a sua mera existência, restrita mais das vezes, ao não perecimento do seu suporte físico. Essa proteção deve garantir que a subsistência do processo de referencialidade para a construção da identidade individual e coletiva, a partir do patrimônio cultural, permaneça acesa no seio da comunidade. E certamente que estabelecer uma linha fronteira do mínimo de proteção devida não é algo factível, todavia, isso não significa que não possa existir um consenso a despeito de situações contundentes onde o núcleo central do direito ao patrimônio cultural, enquanto direito fundamental, tenha sido violado.

Sendo o direito ao patrimônio cultural uma das faces do direito à personalidade e, portanto, base para o processo de construção da identidade individual e coletiva, a sua proteção nuclear deve se voltar justamente para a não interrupção desse processo, o que poderia significar o fim do fator de referenciabilidade coletiva e, conseqüentemente, a perda do valor cultural objeto da tutela.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. In: Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, vol. 3. n. 2. p. 115-141, maio/ago. 2016.

Um Município que não disponibiliza equipamentos de *data show* nas salas de aula da rede pública municipal de ensino não afeta de morte o núcleo essencial do direito à educação. Todavia, se esse mesmo Município se furta a providenciar transporte escolar para as crianças de baixa renda da zona rural, daí é consenso que o núcleo essencial do direito fundamental à educação foi violado e isso é inadmissível. Ora, o que se coloca em torno do direito ao patrimônio é uma reflexão parecida: não realizar o inventário de algum determinado bem cultural material móvel fere de morte o direito fundamental ao patrimônio cultural? Não apoiar determinadas pessoas detentoras de saberes tradicionais viola o núcleo essencial do direito ao patrimônio cultural em causa? Impedir, por Decreto, durante meses, a aglomeração de pessoas, em razão da pandemia, constitui ato inconstitucional por atingir um direito fundamental em sua essência?

A resposta a cada uma dessas perguntas poderia ser respondida avaliando, como dito, o potencial que cada uma das ações acima teria para interromper o processo de referencialidade para a construção da identidade individual e coletiva, a partir do patrimônio cultural de dada comunidade. Importante destacar que aspectos como ressignificação, patrimônio imaterial, patrimônio vivo, diversidade cultural ou patrimônio marginalizado estão totalmente compreendidos na proposta apresentada.

Ademais, essa proposta sobre o desenho/conseqüências da definição de um núcleo essencial do direito ao patrimônio cultural possui total relevância para se tratar questões como: A) o percentual do orçamento que deve ser direcionado à cultura e, especialmente, à proteção e valorização do patrimônio cultural; B) o valor das condenações decorrentes de dano ao patrimônio cultural; ou C) as medidas de incentivo C.1) a proprietários de imóveis tombados, C.2) detentores de conhecimentos tradicionais ou C.3) grupos voltados para preservação de bens culturais imateriais.

Bem, feitas tais reflexões sobre a fundamentalidade do direito ao patrimônio cultural, torna-se oportuno compreender como se dá o exercício desse direito, especialmente em um mundo marcado pela

“digitalização da vida cotidiana”¹⁴. E para além dos impactos decorrentes de uma vida predominantemente *online* e marcada por direcionamentos comportamentais moldados por algoritmos¹⁵, nos importa avaliar se a transformação da tradicional relação “cara a cara” com os bens culturais para uma relação digitalizada impactaria, ou não, no exercício do direito ao patrimônio cultural que se dá a partir do tripé: acesso, fruição e criação patrimonial.

Ao nosso entender¹⁶, o direito ao patrimônio cultural, tal como o direito à propriedade, apresenta atributos próprios para o seu exercício. Da mesma forma que o “usar, fruir e dispor” são faculdades garantidas ao proprietário, toda pessoa tem a garantia de «acessar, fruir e criar» os bens culturais. Ocorre que, tradicionalmente, a nossa relação com o patrimônio cultural pautou-se na relação “cara a cara” e, inevitavelmente, falar em patrimônio decorria, via de regra, em falar de uma experiência materializada pela relação presencial com objetos, pessoas ou manifestações culturais.

Diferentemente do meio ambiente natural, definido como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física,

¹⁴ Segundo Amparo Lasén Díaz, a digitalização do dia a dia - «ordinario digital» - “es la creciente digitalización de nuestra cotidianidad, la ubicuidad y generalización de los usos y prácticas digitales, vinculados en su mayoría a los móviles y redes sociales. Uno de sus aspectos principales es la creciente producción y almacenamiento de inscripciones digitales acerca de nuestras vidas, relaciones, afectos, opiniones y actividades ordinarias, que se convierten en el contenido de las plataformas digitales, motores de búsqueda y apps del móvil, y también en la materia de la que se producen los datos, cuya mercantilización constituye la principal fuente de lucro, o modelo de negocio, de las empresas propietarias de estas plataformas y aplicaciones digitales.” DÍAZ, Lasén Amparo. Lo ordinario digital: digitalización de la vida cotidiana como forma de trabajo. In: Cuadernos de Relaciones Laborales. Op. cit.

¹⁵ Nos termos desenvolvidos pelo Professor Patrick Crogan que discorre sobre a diferença entre a construção de uma opinião coletiva a partir da imprensa convencional e o uso de fórmulas algorítmicas utilizadas pelas redes sociais cada vez menos preocupadas com o conteúdo da notícia difundida e mais com a fixação de tempo gasto em navegação pelo usuário. In: CROGAN, Patrick. La automatización y digitalización de la vida cotidiana. En: adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación, nº 12. Castellón: Asociación para el Desarrollo de la Comunicación ad Comunica y Universitat. Jaume I, 127-139. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/2174-0992.2016.12.8>.

¹⁶ Proposta detalhadamente exposta em nosso “Direito do Patrimônio Cultural: Autonomia e Efetividade” (2015).

química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹⁷ e que, sempre, significará a tutela de um componente físico, o patrimônio cultural decorre de uma percepção humana, de um julgamento de valor atribuído pelo próprio homem, conforme seu juízo coletivo de relevância, daí que tão ou mais importante que a coisa ou a manifestação cultural fisicamente experimentada, é o significado intangível expresso pelos bens culturais. Esse, por sinal, deveria ser o foco de toda política preservacionista, ou seja, o estudo, a experiência e a partilha dos sentidos expressos pelos produtos mais relevantes da cultura.

Dito isso, o “acessar, fruir ou criar” o patrimônio vai muito além do contato com o suporte físico (objetos, pessoas ou manifestações) dos bens culturais. Mesmo no caso do atributo “acesso”, não é difícil compreender que ainda que uma pessoa nunca tenha ido ao Museu do Louvre, ela o consegue acessar a partir de outras formas como em livros, fotografias, filmagens e até mesmo visitas virtuais. Não que o contato presencial seja irrelevante ou dispensável, especialmente em razão da oportunidade única da experimentação patrimonial¹⁸, no entanto, limitar o acesso aos bens culturais à sua dimensão física, é subestimar aquilo os torna tão especiais na forma como devem ser tutelados juridicamente, ou seja, priorizando mais os valores por eles representados que os suportes materiais que os comportam.

Por outro lado, o “fruir e criar” o patrimônio cultural são atributos subdimensionados nas ações voltadas para a preservação patrimonial nos dias atuais, e esses aspectos são justamente os que merecem destaque

¹⁷ A Lei Federal 6.938, de 31 de Agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), em seu Art. 3º, Inciso, I, estabelece que para os fins previstos nesta Lei, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

¹⁸ “A experimentação patrimonial pode nos colocar numa possibilidade de percepção de diferentes temporalidades, para além do tempo maquínico que parece absorver e dominar as sensibilidades contemporâneas, podendo nos por em contato com outras espessuras e rugosidades temporais que enriqueçam nossas capacidades de perceptibilidade e, porque não, nosso senso crítico.” PESSOA, Ângelo Emílio da Silva. Educação Patrimonial, Ensino de História e Cultura Histórica: Algumas Experiências e Considerações. In: SAECULUM - Revista de História. nº 35. João Pessoa, jul/dez 2016. p. 151.

ao respondermos a terceira questão proposta no início desse estudo: “existem possibilidades para o exercício do direito ao patrimônio cultural mesmo com as pessoas impossibilitadas de sair de casa?”

Em razão da pandemia da Covid-19, várias medidas, voltadas para a isolamento social, têm sido adotadas e diversas delas impactam diretamente sobre o direito de acesso, fruição e criação do Patrimônio Cultural. Não é preciso muito esforço para perceber que o fechamento de locais públicos e a proibição de aglomerações pode comprometer aquilo que é a finalidade do próprio patrimônio, ou seja, a experimentação individual e coletiva de pertencimento cultural a uma comunidade. Por outro lado, essas mesmas medidas de isolamento são importantes e necessárias para se resguardar a incolumidade pública. Dito isso, poder-se-ia indagar: Restou estabelecida uma hierarquia de direitos fundamentais no presente caso? Ou: a proteção do patrimônio cultural é subsidiária em razão de eventuais demandas tidas como mais urgentes ou relevantes?

Bem, por mais que a polarização de idéias tenha tomado conta do debate político no país, estabelecendo como única (ou principal) forma de discutir, a estipulação de um dilema insuperável entre o “bem e o mal” - e com chances, inclusive, disso recair sobre a continuidade, ou não, das manifestações culturais que envolvam aglomerações públicas em tempos de coronavírus -, não se pode esquecer que uma característica central distintiva dos direitos fundamentais é, justamente, a possibilidade de otimização de princípios. Isso quer dizer que em se tratando de um aparente conflito entre direitos fundamentais, há que se pensar, conforme o caso concreto, como tais direitos poderiam ser otimizados de modo a preservar o seu núcleo essencial.

Ora, museus fechados podem fazer exposições virtuais; ritos religiosos podem ser transmitidos em tempo real; aprovação de projetos arquitetônicos de intervenção podem acontecer remotamente, processos judiciais de apuração de danos podem transcorrer eletronicamente, obras literárias podem ser digitais, capacitações podem ser ministradas em plataformas educacionais “online”, e mesmo os encontros e reuniões podem se dar por videoconferência. Sendo assim, será mesmo que o

isolamento social anula a possibilidade de acesso, fruição e criação do Patrimônio Cultural? Ou será que há espaço para otimizar o exercício desse direito com o direito à saúde e a integridade sanitária?

Fruir o patrimônio cultural diz respeito à possibilidade de incorporar informações e sentimentos que contribuam para construção da personalidade do indivíduo e da coletividade. É a consequência lógica (ou pelo menos deveria ser) decorrente do acesso aos bens culturais, que é seguido de uma apreensão dos valores apresentados e sua difusão discursiva com a coletividade. Patrimônio não é apenas para entretenimento e lazer. O acesso é fundamental, porém políticas que o garantem sem possibilitar a sua fruição são ações empobrecidas e que, novamente, se atentam tão somente ao suporte material em causa. Orientar e moldar perfis e comportamentos sociais, conhecer diferentes olhares sobre uma expressão cultural, buscar e compartilhar informações, difundir e valorizar o conhecimento, são possibilidades de fruir os bens culturais. E esse processo chega a ser até mesmo mais longo que o momento de acesso ou contato, que pode ser até ocasional, mas a fruição é permanente.

Por fim, analisando o terceiro atributo do exercício do direito ao patrimônio cultural e que, tal como a fruição, se mostra apto a ser desenvolvido ainda que em tempos de isolamento social, falaremos da criação patrimonial. E, infelizmente, também esse atributo é negligenciado pelas políticas preservacionistas do país na atualidade. Quantas vezes temos a impressão que patrimônio cultural é algo eminentemente ligado ao passado, como se tratasse, efetivamente, de uma herança que foi legada e sem possibilidades de ser acrescida, ressignificada ou inovada?

A Convenção de Faro¹⁹, que trata do patrimônio cultural comum da Europa, estabelece, em seu Art. 4º, que “cada pessoa, individual ou colectivamente, tem o direito de beneficiar do património cultural e de contribuir para o seu enriquecimento.” Esse é justamente o ponto que se pretende evidenciar quando falamos no atributo “criação do

¹⁹ Convenção-Quadro do Conselho da Europa relativa ao valor do património cultural para a sociedade, de 27 de Outubro de 2005.

patrimônio”, ou seja, garantir um espaço para que as atuais e futuras gerações deixem suas contribuições para o conjunto do patrimônio (local, regional, nacional ou global). Independente do quadro de pandemia que vivemos, há uma geração inteira de “pós millennials”²⁰ que se difere bastante das gerações que a antecederam em relação o modo como vivem e experimentam o mundo.

O patrimônio cultural é intergeracional em relação ao passado, mas também o deve ser em relação ao futuro. Os atuais instrumentos de tutela atendem a uma expectativa em relação a como nós entendemos e queremos que seja o patrimônio cultural, mas será que tais instrumentos são adequados às realidades de multidentidade cultural, digitalização do cotidiano, entre outros aspectos?

CONCLUSÃO

Duas realidades se conjugam para evidenciar que o tratamento jurídico dispensado ao patrimônio cultural precisa ser reavaliado: o isolamento social imposto pelas pandemias atuais e futuras e a digitalização da vida cotidiana. Isso não quer dizer que o patrimônio cultural tenha perdido ou reduzido sua capacidade de ser um espaço no qual as pessoas podem se identificar e promover um diálogo de reconhecimento mútuo e solidário, todavia, esse potencial transformador resta comprometido quando o direito em causa não é efetivamente tratado com o status que lhe é devido enquanto direito fundamental ou quando apenas o atributo acesso é priorizado em detrimento dos atributos fruição e criação, próprios ao exercício do direito ao patrimônio cultural.

Por fim, deixamos uma reflexão: será que as circunstâncias atuais podem não ser até mais favoráveis para refletirmos, atribuírmos valor e sentirmos o nosso Patrimônio Cultural, ao invés de simplesmente visitá-lo? Várias ações, algumas inovadoras, estão surgindo como propostas decorrentes, justamente, dos limites postos pela pandemia: reformas

²⁰ Ver: A geração que desbanca os millennials. In: El País. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/19/internacional/1534683555_936952.html]. Acesso em 01 de Novembro de 2020.

de espaços que não podem estar abertos à visitação; catalogação e digitalização de acervos; encontros e reuniões *online*; maior divulgação pública de bens culturais; maior facilidade na capacitação de agentes e atores envolvidos com o tema patrimonial; difusão de *tours* virtuais por museus, galerias e espaços de cultura. Considerando que “as políticas de patrimônio, que são políticas de reconhecimento, celebram identidades e, simultaneamente, resistências, já que os atos políticos do Estado são verticais, dissimulando identidades locais e as reivindicações das bases comunitárias.”²¹, quem sabe a possibilidade de um ambiente mais horizontalizado na difusão do patrimônio, propiciada pelo meio digital (e suas causas atuais), não seja o início de um caminho para reavaliarmos os instrumentos jurídicos clássicos de proteção ao patrimônio e sua adequação aos dias atuais e futuros, de modo a se garantir, além do acesso, uma maior fruição e criação do patrimônio.

REFERÊNCIAS

DÍAZ, Amparo Lasén. Lo ordinario digital: digitalización de la vida cotidiana como forma de trabajo. In: **Cuadernos de Relaciones Laborales**. Disponível em: [<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/66040>]. Acesso em 03 de agosto de 2020.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 2ª ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2001.

ASHWORTH, G. J.; TUNBRIDGE, J. E. **A geography of heritage: power, culture and economy**. Nova York: Routledge, 2016.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. **Percepção do intangível: entre genealogias e apropriações do patrimônio cultural imaterial**. 2ª ed. Goiânia: Arraes Editores, 2017. p. 15.

²¹ Cfr. CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. *Percepção do Intangível - Entre Genealogias e Apropriações do Patrimônio Cultural Imaterial*. 2ª ed. Arraes Editores. Goiânia, 2017. p. 15.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CROGAN, Patrick. La automatización y digitalización de la vida cotidiana. En: adComunica. **Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación**, nº 12. Castellón: Asociación para el Desarrollo de la Comunicación ad Comunica y Universitat. Jaume I, 127-139. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/2174-0992.2016.12.8>.

GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Os direitos da personalidade e o novo Código civil**: questões suscitadas. In: Revista da EMERJ, v.5, n.19, 2002.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PESSOA, Ângelo Emílio da Silva. Educação Patrimonial, Ensino de História e Cultura Histórica: Algumas Experiências e Considerações. In: SAECULUM - **Revista de História**. nº 35. João Pessoa, jul/dez 2016. p. 151.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 3. n. 2. p. 115-141, maio/ago. 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela**. São Paulo: RT, 2002.

TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 264, p. 163-164, set./dez. 2013.

O FUTURO DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMOBILIÁRIO URBANO E OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE¹

Sonia Rabello²

A preservação do Patrimônio Cultural imobiliário urbano é um dos objetos mais usuais e representativos da atuação dos órgãos de preservação do patrimônio cultural brasileiro, mas continua sendo um dos que mais conflitos suscita.

Desde o nascedouro da atuação do Estado, como agente proativo da preservação das nossas referências identitárias consubstanciadas no que chamamos de patrimônio cultural brasileiro, os bens imóveis urbanos têm representado uma parte significativa do universo patrimonial preservado. Como marco inicial podemos apontar a cidade de Ouro Preto, decretada Monumento Nacional³ antes mesmo da existência formal da norma federal propulsora de todo o processo institucional da preservação cultural no Brasil, o decreto-lei 25 de 1937⁴.

A história da preservação do patrimônio imobiliário começa a tomar ritmo e corpo com a preservação de centenas de exemplares de “pedra e cal”, como hoje é denominada esta fase de expressiva da atuação do órgão federal de preservação, o IPHAN (Instituto do Patrimônio

¹ Este texto foi adaptado à forma escrita a partir da apresentação do tema no IX Encontro Internacional (virtual) de Direitos Culturais, promovido pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Ceará, Brasil, em outubro de 2020.

² Professora do Lincoln Institute of Land Policy, Programa de Capacitação na América Latina, e no Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Professora Titular de Direito Administrativo (1980-2012) na Faculdade de Direito da UERJ, Livre Docente e Doutora pela UERJ, e pós doutora pela Universidade de Paris II. Membro do Conselho de Tombamento do Estado do Rio de Janeiro. Publica no site: www.soniarrabello.com.br.

³ Decreto Nº 22.928, de 12 de julho de 1933.

⁴ O Decreto-lei 25/1937, lei federal que dispõe sobre tombamento de bens culturais foi o modelo para a totalidade de leis estaduais e municipais sobre o tema. Hoje ainda em vigor, o DL 25/37 é a norma geral nacional sobre esta categoria de preservação do patrimônio móvel e imóvel no Brasil.

Histórico e Artístico Nacional). São tombadas não só igrejas, fazendas e imóveis rurais, mas também casas, conjuntos urbanos e até núcleos urbanos inteiros⁵.

E, esta atuação do IPHAN acontece nas cidades brasileiras ao mesmo tempo em que se inicia um acelerado processo de urbanização no Brasil, que, aos poucos, vai se tornando mais urbano do que rural, até atingirmos a atual marca de 84,72% da população brasileira habitando em cidades⁶. Mas, o processo de crescimento das cidades brasileiras vem acompanhado de também alteração no perfil das cidades, trazidos não só por modelos externos, como também pela tecnologia e facilidades da verticalização da ocupação urbana. As cidades brasileiras, antes basicamente constituídas de casas, foram aos poucos sendo tomadas por prédios⁷, que as substituíam no mesmo lote.

Figura 1 – Copacabana. Primeiros prédios. Provavelmente 1925.



⁵ Entre 1938 e 1958 foram tombados pelo IPHAN 14 conjuntos urbanos: Serro, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João del-Rei, Salvador, 1938; Congonhas, 1939; Aldeia de Carapicuíba, 1940; Mariana, 1945; Alcântara, 1948; Pilar de Goiás, 1954; Paraty e Vassouras, 1958. Portal do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20bens%20tombados%20e%20processos%20de%20tombamento%2025-11-2019.xlsx>

⁶ Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA), 2015.

⁷ “O termo “edifício” só começa a aparecer em anúncios em 1937”. Foi nas décadas de 40/50 o boom de construções verticalizadas no bairro, que se seguiu, depois para todos os demais bairros da cidade. “Nos anos 70 havia no bairro 700 habitantes/hectare, contra 45 na década de 20”. (http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0710768_10_cap_04.pdf).

A substituição de unidades unifamiliares por prédios multifamiliares cada vez mais altos se deu em todo Brasil, fortemente a partir da década de 40, e permanece até os dias de hoje na maioria das cidades, uma vez que morar em edifícios se tornou um padrão habitacional, impulsionado por um modelo desejado de modernidade, e também por busca de segurança.

A partir desta mesma época, começam a surgir leis urbanísticas mais específicas e mais disciplinadoras do uso e ocupação do solo. Mas, ainda não havia chegado a década dos Planos Diretores obrigatórios, que só se tornam imperativos a partir da Constituição de 1988⁸.

É verdade que muitas cidades brasileiras já tinham planos urbanísticos, uma vez que a ideia dos mesmos remonta à década de 30⁹. Mas estes, na sua quase totalidade, não incorporavam normas ou instrumentos que favorecessem a preservação do patrimônio cultural das cidades. Eram planos basicamente modeladores de zonas residenciais, comerciais, industriais ou mistas, e que estabeleciam, em função da vocação das zonas, gabaritos maiores ou menores de edificação de prédios. Havia, quase como exceção, zonas exclusivamente unifamiliares propostas nestes planos; essas eram reservadas aos bairros de elites. Havia também bairros exclusivamente residenciais unifamiliares que se formaram a partir da opção dos incorporadores, como um acordo entre eles e os adquirentes dos lotes, para preservar o padrão desta ocupação, como foi o caso dos bairros da “cidade-jardim”, promovidos pela companhia *City* de São Paulo¹⁰.

⁸ BRASIL. Constituição (1988). Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Disponível em:< https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/art_182_.asp>

⁹ VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor, São Paulo. 2005. Disponível em: < <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf> > Apub:http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf. Ainda assim, apenas 15% dos municípios brasileiros tinham PD em 1999, já passados 10 anos da Constituição de 1988.

¹⁰ TREVISAN, Ricardo. Introdução do ideário Cidade-Jardim no Brasil. In: Arquitetura, estética e cidade: questões da modernidade (pp.204-219), Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014. Disponível em:< https://www.researchgate.net/publication/314685346_Introducao_do_ideario_Cidade-Jardim_no_Brasil>

Há exceções, pois algumas legislações de uso e ocupação do solo passaram a usar elementos de zoneamento urbano, como forma assemelhada ao tombamento, para proteção do patrimônio cultural paisagístico urbano. No Rio de Janeiro exemplo disso foi a criação da área do “corredor cultural”, no centro da cidade, e também a área de proteção do denominado Projeto SAGAS, na área portuária.¹¹

Figura 2 – Vista aérea portuária do Rio de Janeiro.



Fonte: Página do Diário do Porto.

Foto: Alexandre Macieira – Riotur.

Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/wp-content/uploads/Porto-Maravilha-Foto-Alexandre-Macieira-Riotur.jpg>

¹¹ A criação das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), na cidade do Rio de Janeiro, teve início com o Projeto Corredor Cultural, em 1979, transformado em legislação municipal pelo Decreto 4.141 de 1983, e pela Lei N. 506, de 17 de janeiro de 1984, reformulada posteriormente pela Lei nº 1.139/87. Fonte: GUIA DAS APACS. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, Prefeitura do Rio de Janeiro, Ano II, nº I, 2012. Disponível em < <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172403/guia01.compressed.pdf>>. Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988, Regulamenta a Lei nº 971 de 4 de maio de 1987, que cria a Área de Proteção Ambiental – APA em parte dos bairros de Santo Cristo, Gamboa, Saúde e Centro. Constitui o Escritório Técnico do Projeto SAGAS (iniciais dos bairros de Santo Cristo, Gamboa e Saúde). Fonte: D.O. RIO, Ano I, nº 210, 19 de janeiro de 1988. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4354515/4107421/centro_dec_7351_88_sagas.pdf. Um dos exemplos no Brasil é o Corredor Cultural de Mossoró, Rio Grande do Norte, iniciado na década de 1980. Fonte: ALMEIDA, Magno Everton Dantas de. O corredor cultural de Mossoró e a usabilidade dos imóveis da avenida Rio Branco. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2020. Disponível em: <<http://www.ct.ufpb.br/ccau/contents/documentos/estagio-supervisionado-i/acervo-virtual-estagio-supervisionado-i-2019.2/magno-everton-dantas-de-almeida-corredor-cultural-de-mossoro-e-a-usabilidade-dos-imoveis-da-avenida-rio-branc.pdf>>

A criação de áreas de interesse ou proteção cultural no Rio, denominadas de APACs (Área de Proteção ao Ambiente Cultural), passaram a conviver lado a lado, com aquelas áreas tombadas (e seus entornos) por ação dos órgãos de preservação federal ou estaduais, e também com os tombamentos de imóveis isolados ou de pequeno número de unidades de rua protegidas.

Isto acontecia, em todas as cidades, ao mesmo tempo em que a legislação de uso e ocupação do solo conferia aos lotes de diversas zonas da cidade coeficientes de aproveitamento mais e mais intensos, traduzidos sempre em aumento da verticalização.

O contraste, então, se acentua entre os imóveis tombados ou protegidos, para os quais se restringe novas construções, ou até se proíbe completamente a demolição, e a maioria dos demais imóveis da cidade para os quais se faculta, gratuitamente, a demolição para que ali se construa com um novo e maior índice de aproveitamento do terreno.

Figura 3 – Belém/PA



Autora: @ Sonia Rabello (2009).

Na medida em que nas cidades brasileiras o crescimento da verticalização se acentua, cresce a pressão sobre os imóveis tombados; o contraste se revela não só pelo fato do proprietário do imóvel tombado ou protegido não poder se creditar, como os demais proprietários, com

novos e generosos índices de aproveitamento gratuitos que multiplicam a área edificável original de seu lote, como também de a eles se demandar que conservem adequadamente o imóvel protegido. E assim, se instala nas cidades, com maior ou menor incidência uma desigualdade na distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, desigualdade esta contradiz a diretriz contida no inciso IX, do art.2º do Estatuto da Cidade¹², que preconiza e impõe ao planejamento urbano:

“IX - a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização”

A bem da verdade há que se dizer que as desigualdades na distribuição de índices construtivos nas cidades não afetou somente a pressão sobre os bens protegidos em função do patrimônio cultural, mas também os bens e áreas urbanas protegidas por novas políticas de proteção ambiental urbana, introduzidas fortemente a partir da década de 80 tanto na área rural, como nas áreas urbanas¹³. Essas desigualdades também afetaram a rápida substituição das estruturas tradicionais de bairros das cidades¹⁴, o perfil das áreas de suas litorâneas, de suas áreas centrais, e das novas urbanizações, todas passando a demandar por índices construtivos (coeficientes de aproveitamento dos lotes) cada vez maiores.

Isto pode ser identificado, com clareza, nas avenidas litorâneas de cidades como Recife (praia da Boa Viagem), caso que foi retratado com maestria cinematográfica no filme *Aquarius*¹⁵, ou em cidades balneárias, como Camboriú, onde a pressão imobiliária pelo máximo de índices construtivos à beira mar sequer conseguiu proteger a própria praia do sombreamento do sol que lhe justifica a localização!

¹² Lei Federal 10.257/2001

¹³ Não é incomum encontrar áreas e unidades de conservação natural, nas suas várias tipologias, em cidades, grandes, médias ou pequenas, em propriedades públicas ou privadas, ou em parte delas. Para ver as várias tipologias possíveis de unidades de conservação, consultar a Lei Nº 9.985, 18 de julho de 2000.

¹⁴ Exemplo disto são as constantes demandas e conflitos por edificação na área do chamado “Corredor da Vitória”, em Salvador, trecho da Avenida Sete de Setembro que vai do Largo da Vitória até o Campo Grande, ruas e vielas adjacentes.

¹⁵ *Aquarius*, filme franco-brasileiro, de 2016, dirigido por Kleber Mendonça Filho e estrelado por Sônia Braga.

Figura 4 – Camboriú/SC



Balneário Camboriú SC (Foto: Diorgenes Pandini)

Muito poucas cidades, como João Pessoa, ainda resiste à pressão imobiliária para aumentar índices construtivos à beira mar, visando proteger a paisagem, a ventilação, e a estrutura urbana litorânea; mas isso se tornou tão diferenciado, e inédito em relação ao restante das cidades litorâneas brasileiras que este fato é recorrentemente mencionado como um diferencial de resistência do planejamento urbano desta cidade.

Figura 5 – Recife/PE



Fonte: Portal da Prefeitura do Recife

Foto: Andréa Rego Barros/PCR

Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/styles/imagem_slide_home/public/arb_3683_13112017_foto_andrearego Barros.jpg?itok=oSWVfCQq

Figura 6 – João Pessoa/PB



Fonte: Portal Compartilhe Viagens

Disponível em: <https://compartilheviagens.com.br/wpcontent/uploads/2019/03/DESTAQUEjoaopessoa-1.jpg>

E por que esta pressão por aumento gratuito por coeficientes de aproveitamento acontece de forma tão intensa?

É elementar: quanto maior o coeficiente de aproveitamento de um lote, maior é o aumento de seu valor financeiro (preço para venda). Ou seja, o proprietário do lote, ao receber da legislação de uso do solo a faculdade de poder construir a mais no seu terreno, este aumento do coeficiente de aproveitamento, que a legislação lhe dá em geral e historicamente de forma gratuita, acarreta um aumento direto no valor financeiro ao seu patrimônio! E, por isso, os proprietários de solo urbano estarão sempre e cada vez mais em busca de aumentos de coeficientes de aproveitamento, vindos gratuitamente da legislação urbanística, pois estes aumentos dos índices, repito, são automaticamente transmutados e apropriados diretamente em renda financeira patrimonial privada. É a lei econômica fundiária do maior e melhor uso do lote urbano da propriedade imobiliária urbana, que têm sido a regra do urbanismo em todas as nossas cidades até bem recentemente¹⁶.

¹⁶ Para entender e conferir esta assertiva há vasta bibliografia econômica a respeito. Para todas, e de forma concisa, indicamos SMOLKA, Martim. “Implementing Value Capture in Latin America – Policies and Tools for Urban Development”, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA, 2013.

Figuras 7 e 8 – Recife/PE



Autora: @ Sonia Rabello (2014).

Do outro lado da situação - daqueles que ganham com o aumento gracioso do potencial construtivo -, estão os que têm seus imóveis preservados, e que lhes é demandado não só a permanência do mesmo, sem sua substituição por outro com maior aproveitamento (o que lhe daria maior valor financeiro ao imóvel). Conseqüentemente podemos deduzir que esta disparidade de tratamento “ônus e bônus” na distribuição de cargas e benefícios do processo de urbanização acarretará enorme pressão para que os proprietários tentem evitar de todo e qualquer modo que este ônus recaia sobre os seus bens, enquanto que os demais usufruem o bônus dos coeficientes de aproveitamento gratuitos para edificação e verticalização.

Sobre as diferentes situações de imóveis preservados

Ao longo de mais de oitenta anos de atividades de preservação de imóveis urbanos pelos órgãos de preservação (federal, estaduais, e municipais) visualizamos três situações bem distintas no universo dos imóveis preservados nas cidades, tendo em vista duas características de análise: a da equidade em relação aos vizinhos, e a relação do(s) imóvel (éis) no contexto da cidade, com ou sem aplicação de instrumentos urbanísticos de compensação.

Faz-se mister afirmar que, não obstante a ação de preservação de imóveis urbanos tenha sido umas das mais intensas dos órgãos de preservação¹⁷, isto não fez com que os problemas de pressão sobre estes imóveis tenham diminuído. Ao contrário, o que se vê é um reiterado discurso de tentar “compensar” os donos desses imóveis pelas suas “perdas”, seja dando-lhes supostas vantagens para conservar seus imóveis com isenções de IPTU (imposto predial e territorial urbano), seja permitindo-lhes insaciáveis transferências de direitos de construir (TDC), com ou sem o propósito de conservar o bem tombado. Mas, no fundo, todas estas migalhas “compensatórias” não apaziguam os ânimos demolitórios, diretos ou por mero abandono dos imóveis. E isso acontece porque estes expedientes são, a nosso ver, meros contornos do problema principal, que é o da desigualdade pungente no tratamento urbanístico da “*justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização*”. Ou seja, nada apazigua ou resolve a profunda diferença de preço entre imóveis tombados e imóveis liberados no mercado fundiário, cuja lógica é o maior e melhor uso.

Vamos então às três situações que propomos como hipóteses de menores ou maiores conflitos entre o interesse público da preservação e o interesse privado de uso e fruição, pelo proprietário, de sua propriedade imobiliária urbana.

1ª Situação: cidades totalmente preservadas. Ou preservadas na sua quase totalidade.

2ª Situação: cidades com centros urbanos preservados, mas com o restante do território urbano com alta atividade de densificação e verticalização fora deste núcleo urbano. Ou ainda, cidades com várias áreas preservadas (ruas, ou parte de bairros) convivendo com áreas com alta atividade de densificação.

¹⁷ Estima-se que, só a nível federal se tenha 766 edificações tombadas e 61 conjuntos urbanos, conforme atualização de 25/11/2019, do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20bens%20tombados%20e%20processos%20de%20tombamento%2025-11-2019.xlsx>

3ª Situação: cidades quase sem áreas preservadas, mas com preservação de unidades (prédios) quase individualizados, escolhidos pontualmente para serem preservados.

Passemos à apreciação da **1ª situação**.

Nesta primeira situação identificamos núcleos urbanos homogêneos em toda sua extensão urbana, ou em quase toda ela. Não estamos nos referindo à extensão do território do Município, mas da zona urbana do mesmo. Nesta situação estaria, por exemplo, os casos de Ouro Preto (MG), Paraty (RJ), Tiradentes (MG), Diamantina (MG), São Cristóvão (SE) e outros¹⁸.

É possível que nas bordas desses núcleos urbanos se verifique outro tipo de ocupação, como no caso de Ouro Preto, onde se vê a ocupação residencial dos morros (ou parte deles) que circundam a cidade, mas que ainda não se tornou uma verticalização que contrasta com o núcleo urbano central.

Figuras 9 e 10 – Ouro Preto/MG



Autora: @ Sonia Rabello (2007).

¹⁸ Marechal Deodoro e Penedo/AL; Cachoeira, São Félix, Itaparica, Lençóis, Mucugê, Porto Seguro, Rio das Contas/BA; Aracati e Sobral/CE; Olinda/PE; Laranjeiras/SE; Brasília/DF; Goiás/GO; Serro e Mariana/MG. Fonte: Portal do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/123>

Nestas tipologias de núcleos fazemos as seguintes perguntas: existe pressão dos proprietários para destombar seus imóveis? Alguém está abandonando o imóvel, ou deixando-o cair? Qual é a principal dificuldade na preservação dos imóveis nestes núcleos?

A experiência tem mostrado que em cidades como Ouro Preto, Paraty, Tiradentes, e semelhantes não existe pressão destombamento dos imóveis, até porque o valor destes imóveis está na preservação dos mesmos. Em cidades como Paraty e Tiradentes, imóveis tombados dentro dos núcleos urbanos valem muito mais do que outros imóveis não tombados na sua periferia, sobretudo quando nesta periferia o uso dos lotes tem restrições de altura e formas de ocupação, de modo a preservar a ambiência dos núcleos urbanos tombados. Então, não há desequilíbrio financeiro no valor de lotes, por conta de áreas onde se é atribuído, gratuitamente, índices de aproveitamento intensos e altos, e outras áreas onde o interesse público impõe restringir a ocupação e o uso do lote. Não há contrastes gritantes, entre os cidadãos/proprietários na distribuição de ônus e bônus urbanísticos no uso e aproveitamento de suas propriedades.

E, nestas cidades, a preservação dos imóveis passou a ser também um modo de vida, e até um bônus econômico, pois sua identidade histórica marcante e diferenciada acaba por favorecer, lateralmente, a economia do turismo. Nestas cidades há uma absorção destas características como um modo de vida da sua população, seja para habitação, comércio, ou serviços; e a consequência é que a conservação predial para o uso cotidiano acaba acontecendo: o bem tem, além de valor de mercado, também o valor de uso que, sem a conservação os dois se esvaem.

Claro que existem algumas dificuldades na preservação, advindas de duas situações mais corriqueiras: os custos, por vezes, complicados e caros de preservação, e demandas por modernização e expansão no próprio lote.

No primeiro caso, - os custos e a eventual complicação da conservação, - entendo que a economia da conservação predial é um mercado que ainda não se expandiu o suficiente para baixar os preços desses serviços. Mas, este é um mercado de grandes possibilidades de expansão, sobretudo para pequenos e médios artesãos e especialistas,

desde que haja um esforço para formação desses profissionais em todos os níveis da atividade. Por outro lado, é também importante que aconteça uma desburocratização, uma agilidade, e a ainda a simplificação no nível de exigências por parte dos órgãos de preservação, e auxílio às obras de conservação; e também clareza prévia de critérios para a conservação.

Este último aspecto – a atenção dos órgãos de preservação às demandas dos proprietários – é um fator importante também para eventual atendimento, no limite do máximo viável, para a modernização interna dos prédios, e sua eventual expansão, sem prejuízo da paisagem cultural do conjunto.

Mas estes são problemas menores, em face dos outros que se apresentam nas situações que se seguem.

2ª Situação: cidades com centros urbanos preservados, mas com o restante do território urbano com alta atividade de densificação e verticalização fora deste núcleo urbano, ou ainda, cidades com várias áreas preservadas (ruas, ou parte de bairros) convivendo com áreas com alta atividade de densificação.

Neste caso inserimos, primeiramente, casos emblemáticos como de São Luiz, Recife, Salvador, todos com centros históricos de grandes dimensões, e que convivem, fora desses centros históricos, com a cidade expandida com intensa densificação, somada a uma verticalização extremamente acentuada.

Figuras 11 e 12 - São Luiz/MA, centro histórico e saída do centro com visão litorânea



Autora: @ Sonia Rabello (2016).

Nestes exemplos, fora do centro histórico preservado, são dados gratuitamente aos proprietários de lotes coeficientes construtivos que valem milhões de reais. E, ao mesmo tempo, o poder público, que dá a esses proprietários milhões de reais em recursos urbanísticos gratuitos, diz não ter recursos para conservação dos centros históricos tombados. E, porque isto acontece, os proprietários de imóveis nestes centros históricos, simplesmente abandonam a conservação de seus imóveis à própria sorte, rezando para que o tempo de abandono os faça cair. Ou, de forma excepcional, quando a situação se torna escandalosa nacionalmente, ou internacionalmente, o poder público disponibiliza milhões em recursos para programas intermináveis de recuperação pública destes centros históricos, como no caso do PAC do centro histórico de Salvador¹⁹.

Acontece que a resposta ao problema de se conseguir a conservação destes centros históricos não está dentro deles, mas fora, na cidade liberada. É o contraste da desigualdade entre o que o poder público exige dos proprietários dos imóveis dos centros históricos, e o que o poder público não exige dos proprietários na cidade liberada, onde se dá gratuitamente generosos coeficientes de aproveitamento, que faz com que a preservação seja considerada um ônus urbanisticamente “injusto” para uns, enquanto outros apenas a usufruem, ou dela se beneficiam²⁰.

Figura 13 – São Conrado/RJ



Fonte: Portal Best Hotels

Disponível em: < <https://ciudadmaravillosa.files.wordpress.com/2012/04/favela03.jpg>>

¹⁹ O PAC Cidades Históricas, em Salvador, tem valor total de 142,10 (mi). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>

²⁰ Muitos visitam estas cidades, com centros históricos significativos que atraem turistas, mas são hospedados em enormes hotéis na orla, fora dos centros históricos, construídos com índices construtivos altíssimos, cujos lotes, em função destes índices gratuitos, foram objeto de enormes lucros para seus proprietários.

Portanto, entendemos que grandes programas de milhões de reais, destinados à preservação e conservação destes centros históricos sem que se introduza, nestas cidades, um tratamento mais igualitário na distribuição dos recursos urbanísticos e no processo de ônus e bônus da urbanização, é como enxugar gelo: é interminável, e, por isso, ineficaz. A realidade o demonstra²¹.

Ainda dentro desta situação, mas em uma escala menos acentuada, há as cidades que têm várias áreas preservadas (ruas, ou parte de bairros) convivendo, dentro dela, com áreas com alta atividade de densificação.

Neste caso se incluem cidades com núcleos preservados, ou com ruas inteiras preservadas, ou também conjuntos significativos de prédios individuais. São exemplos as áreas tombadas em cidades como o Rio de Janeiro, Petrópolis (RJ), Belém, Manaus, Curitiba. São cidades que, a meu juízo, não tem centros históricos da dimensão de Recife, Salvador ou São Luiz, mas tem sim, áreas preservadas menores, concentradas ou espalhadas pelas suas respectivas cidades.

Nestas cidades, a situação é, de certa forma, semelhante a aquelas com grandes centros históricos, conforme acima descrito, com a diferença que o contraste não seria tão concentrado em áreas marcantes, mas espalhados em pequenos núcleos pela cidade geral. Mas, a situação da pressão é a mesma.

Figura 14 – Vizinhança do Palácio Rio Negro, Manaus/AM



Autora: @ Sonia Rabello (2014).

²¹ Ver texto no meu blog/site <https://www.soniabello.com.br/imoveis-historicos-em-ruinas-e-abandonados-nos-de-centros-historicos-qual-o-problema-qual-a-solucao/>

A cidade de Curitiba é um exemplo emblemático. O seu pequeno, mas bem conservado núcleo histórico já foi objeto de festejados comentários sobre o sucesso de sua preservação. De fato, se conseguiu preservá-lo, mas às custas de recursos públicos urbanísticos dados artificialmente aos proprietários dos imóveis por meio da Transferência de Direitos de Construir (TDC).

Figuras 15 e 16 - Curitiba/PR, centro histórico e proximidades.



Autora: @ Sonia Rabello (2015).

Ora, o uso deste instrumento, neste caso, significa que toda a cidade pagou por aquela preservação aos proprietários daqueles imóveis que, não obstante os recursos recebidos por via da TDC continuam proprietários dos mesmos. E como a cidade não tem como pagar ilimitadamente a todos os proprietários de imóveis que pretende preservar, o poder público passou a ficar refém do seu próprio instrumento, usado para facilitar e amenizar sua ação de preservação: ou se paga (com índices construtivos públicos) para preservar, ou não se tem preservação. Hoje, em Curitiba, este condicionamento para ação de interesse público ficou tão arraigado à cultura urbanística que foi recém-editada uma lei para se garantir aos proprietários de imóveis preservados a compensação de recursos urbanísticos da transferência de direitos de construir a cada 15 anos, denominada de “incentivos construtivos”!²²

²² Lei Nº 14.794, de 22 de março de 2016. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2018/00227517.pdf>

3ª Situação: cidades quase sem áreas preservadas, mas com preservação de unidades (prédios) quase individualizados, escolhidos pontualmente para serem preservados.

Neste caso, inserimos, como exemplos, as cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, Curitiba, Caeté, Catas Altas, Congonhas, Nova Era, Sabará/MG onde há muitas hipóteses e casos emblemáticos de preservação de imóveis isolados, ou de grupo muito pequeno de imóveis. Cidades como estas não se caracterizam por ter áreas inteiras de ruas, ou partes de bairros sujeitos a preservação²³.

O que encontramos nestas cidades que se enquadram, de modo geral, dentro desta tipologia é a legislação de uso do solo conferindo coeficientes de aproveitamento muito maiores, geralmente em áreas centrais já ocupadas, e a consequente e rápida substituição dos imóveis existentes por prédios, com a verticalização multiplicando o preço do solo por cada solo criado pelos novos índices construtivos apropriados privadamente pelos seus proprietários²⁴.

Acontece que nestas áreas, muitas vezes, durante este processo de verticalização, os órgãos de patrimônio são alertados para importância de proteger (e salvar) ao menos alguns poucos exemplares significativos da ocupação originária da cidade. E aí resolvem, legitimamente, fazer o tombamento de um ou outro imóvel nestas áreas.

²³ Em Belo Horizonte a exceção é a Pampulha, cuja preservação é do Conjunto Moderno Pampulha formado pela Igreja de São Francisco de Assis, Casa do Baile, Iate Tênis Clube, Cassino da Pampulha (atual Museu de Arte da Pampulha) e Casa Kubitscheck. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1653/>

²⁴ Importante destacar que as cidades de São Paulo, e Belo Horizonte, seus respectivos Planos Diretores (2014 e 2019 respectivamente) já inverteram esta situação ao instituírem a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com índice básico 1 em todo seu território.

Figuras 17 e 18 - São Paulo (Butantã): Casa do Bandeirante localizada dentro de um prédio



Autora: @ Sonia Rabello (2017).

Ora, se o problema já existe quando há inequidade de tratamento urbanístico na distribuição de ônus e bônus do processo de urbanização entre o tratamento dado entre áreas numa mesma cidade, esta questão se agrava quando se trata de imóveis diferenciados existentes lado a lado.

Há inúmeros exemplos desta situação não só em cidades como São Paulo e Belo Horizonte, mas em todo Brasil; inclusive em cidades mencionadas na 2ª situação, fora das áreas dos chamados centros históricos, em ruas afastadas, em outros bairros dessas cidades.

As soluções procuradas pelos proprietários, nestes casos, são drásticas. A mais radical delas é quando o proprietário, sabendo do início do processo de tombamento, resolve demolir imediatamente seu imóvel, mesmo com ausência de eventual licença de demolição. Aplica o ditado popular “*es más facil pedir perdón do que pedir permiso*”. São emblemáticos e inesquecíveis os casos da demolição da mansão Matarazzo, na Av. Paulista, na cidade de São Paulo²⁵, e também o caso da

²⁵ ERA UMA VEZ EM SP...mansão dos Matarazzo. Estado de São Paulo, São Paulo, 31 de julho de 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,era-uma-vez-em-sp-mansao-dos-matarazzo,11299,0.htm>.

A mansão dos Matarazzo na Av. Paulista, esta chegou a ser tombada pelo Município em 1989. Contudo, houve uma longa discussão na Justiça, onde foi estabelecida uma indenização milionária. Neste ínterim, quando houve uma anulação dos atos da Prefeitura, a mesma sofreu várias demolições, inviabilizando qualquer objeto para tombamento. Finalmente, foi alienada para construtora, em 1996 por 125 milhões de reais, local onde foi construído o Shopping Cidade de São Paulo. Ver https://pt.wikipedia.org/wiki/Mans%C3%A3o_Matarazzo

demolição do Solar Monjope, no Jardim Botânico, no Rio de Janeiro²⁶.

A segunda solução procurada é impetrar ação na Justiça, para pedir indenização, alegando desapropriação indireta. Nesta situação é emblemático o caso que tramitou na Justiça Estadual de São Paulo, da Casa Warchavchik²⁷, que finalizou pela a desapropriação do imóvel pelo Município.

A terceira solução nesta situação, atualmente mais usada, é a dação a estes proprietários de direitos de transferência da totalidade dos “potenciais” construtivos dados pela legislação a seus vizinhos, como compensação pelo tombamento de seu imóvel. Esta solução foi muito usada em Belo Horizonte, e ainda consta como solução no atual Plano Diretor de São Paulo²⁸, como um “estímulo” ao proprietário pelo tombamento de seu imóvel; ou seria um *mea culpa*?

E, por incrível que pareça há ainda a solução praticada em outros tempos, mas ainda hodiernamente tentada, que é edificar o novo e vertical imóvel por cima do imóvel tombado, ou dentro dele. Exemplos disto, dentro e fora do Brasil são chocantes.

²⁶ CRESCIMENTO DA CIDADE DERRUBA PALÁCIOS, IGREJAS E CASARIOS. O Globo, 04/12/2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/crescimento-da-cidade-derruba-palacios-igrejas-casarios-20586381>. No caso do Solar Monjope, parecer de L.Costa recomendou sua proteção pelo Estado, e não pelo IPHAN. Contudo, durante o encaminhamento e discussão sobre o tombamento, o mesmo foi demolido, à noite, com um trator, restando sem objeto esta discussão.

²⁷ Houve tombamento da Casa Warchavchik em 1983 pelo Município de São Paulo, e em 1984 pelo Estado de São Paulo. Após 10 anos de tramitação do processo judicial, e de abandono do imóvel, em 1994 há a sentença reconhecendo a pretensão indenizatória pleiteada pelos proprietários. Após a sentença, e como forma de resolver a questão, houve a desapropriação do imóvel pelo Estado de São Paulo.

²⁸ Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014, aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>

Figura 19 - Rio de Janeiro – Rua do Lavradio, 132



Fonte: <https://www.amatra1.org.br/wp-content/uploads/2019/05/forum-lavradio2.jpg>

Todos esses casos têm uma só origem: a desigualdade no tratamento urbanístico de ônus e benefícios do processo de urbanização. Quando esta desigualdade é especial e anormal, ou seja, apenas um ou dois imóveis na vizinhança próxima tem o ônus de não ser tratado como os demais, a Justiça tem reconhecido eventuais direitos indenizatórios. E isto é bastante sério, pois inverte as conquistas jurisprudenciais de décadas, pelas quais foi consolidado o entendimento da não indenizabilidade da proteção cultural ou ambiental.

É necessário dizer que a compensação via TDC, com a deferência ao proprietário de alienar a totalidade do coeficiente construtivo geral constitui, a nosso ver, também um “pagamento” pelo tombamento, e, por conseguinte, pode ser interpretado como um reconhecimento, pelo poder público, de que o proprietário deve ser, de alguma forma, indenizado. É um grave precedente, e um retrocesso na política de preservação do patrimônio cultural imobiliário.

Como o Estatuto da Cidade, e o Direito Urbanístico nacional ofereceu instrumento para a política de preservação de imóveis nas cidades?

Estes agrupamentos de casos nas modalidades que acima sugerimos evidentemente não são exclusivos nem exaustivos. São casos agrupados de grosso modo, de modo a fazer mais clara as desigualdades de tratamento urbanístico na distribuição inequitativa e gratuita de coeficientes de

aproveitamento dos lotes na cidade: agrupam situações onde não há desigualdade, ou situações onde grupos maiores ou menores de conjuntos amenizam, mas não resolvem ou apaziguam as diferenças, ou situações onde o isolamento de imóveis preservados faz com que o contraste fique tão gritante que impossibilita da preservação do imóvel sem compensação em função da desigualdade.

Nossa posição é de que, ressalvado o caso mencionado na 1ª situação, a preservação e conservação de imóveis em áreas urbanas só tem futuro se for introduzido no planejamento urbano destas cidades instrumentos urbanísticos que funcionem para fazer valer a diretriz da “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”. E esse instrumento é a Outorga Onerosa do Direito de Construir – a OODC (mais adiante veremos que a Transferência do Direito de Construir não pode ser senão uma consequência da introdução prévia da OODC)²⁹.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento urbanístico previsto no art. 28 e seguintes do Estatuto da Cidade que viabiliza a obediência à diretriz prevista no seu art. 2 inc. IX, e que se refere à “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”. Há outra importante diretriz, no Estatuto da Cidade, que vai ao mesmo sentido, mas que, no nosso entender se refere não à aplicação ao instrumento urbanístico da OODC, mas ao instrumento da Contribuição de Melhoria. Diz a diretriz, contida no inciso XI do art.2º: “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

Voltemos à Outorga.

Justa distribuição quer dizer distribuição equânime. E equânime quer dizer isonômica, o mais equitativa possível.

É bem verdade que é impossível que, numa cidade, que pela sua própria natureza é um objeto complexo, o planejador distribuía os recursos públicos urbanísticos de forma absolutamente igual para todos os lotes. Mas, grandes desigualdades na distribuição de índices tem impacto direto

²⁹ Ver nota 24 os exemplos de São Paulo, e Belo Horizonte.

no preço da propriedade urbana, que é o que interessa ao proprietário: o valor financeiro de sua propriedade em relação aos demais.

Se o instrumento da OODC não resolve completamente as questões das desigualdades urbanísticas trazidas pelas leis de uso e ocupação do solo nas cidades, ele certamente ameniza bastante essas desigualdades; e veremos como.

Antes, porém, cabe esclarecer que, o que denominamos aqui, e em outros textos³⁰, como “recursos públicos urbanísticos” são os índices, ou coeficientes e formas de aproveitamento de uso do solo previstos no Plano Diretor ou/e legislação de uso e ocupação do solo: o zoneamento de uso residencial, comercial/serviços, ou industrial, gabaritos de altura, índices de aproveitamento do terreno, etc.

E por que são recursos públicos urbanísticos?

Porque todos estes índices e coeficientes de aproveitamento do solo são criados pelo poder público, por lei, no exercício de sua função constitucional de planejamento urbano, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade³¹; eles existem para cumprir precipuamente esta finalidade constitucional, e só podem ser previstos se houver, no local a infraestrutura urbana pública necessária para serem aproveitados urbanisticamente³².

O que acontece, porém, é um fenômeno econômico fundiário interessante, e completamente desassociado do direito formal de propriedade. A lei de uso do solo, ao prever o aumento da densificação, esta lei gera um impacto no preço do terreno, em geral para aumentar seu valor financeiro, sem que o proprietário faça qualquer movimento

³⁰ RABELLO, Sonia. A Outorga Onerosa do Direito de Construir: e a preservação do Patrimônio imobiliário urbano. In: Domingues, João, Pragmácio, Mário (orgs.). Memória, patrimônio cultural e a questão urbana no Rio de Janeiro - contradições, conflitos e desafios. ed. Letra Capital - FAPERJ, Rio de Janeiro - 2019.

³¹ Art. 182 da CF: ver texto na nota 8.

³² O art.28, §3º do Estatuto da Cidade (ECi), lei 10.257/2001, ao referir-se aos limites máximos dos coeficientes de aproveitamento de um lote diz que eles serão fixados “considerando a proporcionalidade entre infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado em cada área”. Este dispositivo materializa a diretriz geral contida no art.2º, da mesma VI, c da citada lei, que determina que a ordenação e controle do uso do solo urbano evitará o “o parcelamento, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado [da área] em relação à infraestrutura urbana”.

ou investimento. Ou seja, pela simples aprovação de uma lei que faculta um aumento do coeficiente de aproveitamento em um lote, o terreno passa a ter outro preço no mercado, valor excedente este que tem sido apropriado, até o momento, pelos proprietários dos lotes; valor financeiro excedente este que, repito, foi gerado a maior por uma lei criada pelo poder público para viabilizar o interesse público do planejamento urbano.

Então, o que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), e em que ela pode minorar este conflito?

A OODC é um instrumento urbanístico, previsto no art.28 do Estatuto da Cidade³³, no qual se prevê a cobrança de contrapartida sempre que o interessado quiser usar, no seu lote, coeficientes de aproveitamento acima do coeficiente básico. Ou seja, aos lotes urbanos será reconhecido dois tipos de coeficientes de aproveitamento: o coeficiente básico, e o coeficiente máximo. O coeficiente básico é aquele deferido, equanimemente, a todos os proprietários de lote urbano, e que é, de modo geral igual a 1 (uma) vez o tamanho do lote. Pelo uso, por parte do proprietário, deste aproveitamento básico (coeficiente básico de aproveitamento) não lhe é cobrado qualquer contrapartida, uma vez que se entende que este uso básico é o que lhe permite o uso econômico útil de sua propriedade imobiliária.

Em resumo, a lei nacional que estabelece normas gerais de planejamento urbano (art.24, I da Constituição Federal), através do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) estabeleceu que:

³³ Lei 10.257/2001: “Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.”

1. O plano diretor estabelecerá dois coeficientes de aproveitamento³⁴ para a propriedade imobiliária urbana: o básico e o máximo.
2. O coeficiente máximo será necessariamente estabelecido se as condições da infraestrutura urbana o permitirem.
3. O coeficiente básico não tem relação necessária com a infraestrutura. Por conseguinte, seu estabelecimento, em princípio como coeficiente de aproveitamento único, - ressalvadas diferenciações para áreas específicas -, tem relação com o princípio da justa (equânime) distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização, diretriz estabelecida no inciso IX do art.2º do Estatuto da Cidade³⁵.
4. Nas áreas em que o plano diretor previr a possibilidade de utilização de coeficientes de aproveitamento máximos, isto é, diferentes, para maior, do coeficiente índice básico, o poder público deferirá este benefício mediante contrapartida (*caput* do art.28).

Esta contrapartida, ou pagamento pelo deferimento de coeficiente de aproveitamento além do básico é que o ECi denominou de Outorga Onerosa do Direito de Construir (art.30 do ECi)³⁶.

Ora, se a lei federal nacional estabeleceu uma cobrança pela outorga de índices de edificabilidade que forem deferidos além do índice básico

³⁴ Coeficiente de aproveitamento é a medida de intensidade de uso do lote, estabelecida por lei. No Brasil, o coeficiente de aproveitamento, ou intensidade de uso é estabelecido em função do tamanho do lote: 1, 2, 3, 4 vezes a metragem do lote, respeitados outros parâmetros tais como altura, afastamentos, recuos.

³⁵ Diretrizes do ECi: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:... IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;...XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;...XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

³⁶ “Art. 30. *Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário.* Art. 31. *Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.*” (grifos nossos).

é porque este “direito” de edificar não pertence ao patrimônio do titular de domínio do lote; isto porque o poder público não poderia cobrar para outorgar um direito que já integrasse o patrimônio do particular. Como outorgar onerosamente um direito que já é do outro? Isto não é logicamente possível³⁷.

Então, o que se pode extrair do texto legal?

A principal conclusão é a de que coeficiente básico, pelo qual o poder público não cobra, pertence ao proprietário para viabilizar o exercício economicamente útil de sua propriedade imobiliária (art.1229 do Código Civil)³⁸. Porém, os coeficientes adicionais ao básico, chamados de coeficientes máximos, criados pelo Poder Público em função da infraestrutura instalada, estes não integram o conteúdo patrimonial básico de domínio privado; os coeficientes máximos de aproveitamento são, pois, **recursos urbanísticos públicos**, e só poderão ser deferidos mediante contrapartida, ou seja, mediante outorga onerosa a ser paga pelo beneficiário.

Esta foi a alteração mais substancial que a lei nacional, o Estatuto da Cidade (ECi), como lei especial, fez em relação à lei civil geral: estabeleceu que os índices de edificabilidade (chamado de direitos de construir), para além do índice básico, são recursos urbanísticos e, como tal, pertencem ao poder público.

E por que o poder público não pode outorgar, como vem tradicionalmente fazendo, com índices máximos gratuitos de edificabilidade?

Não pode fazê-lo, não só em função do comando do art.2º, IX do Estatuto da Cidade que impõe a “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”, como também em função de

³⁷ Ver RABELLO, Sonia. Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: Ferrari, Sergio e Mendonça, José Vicente: Direito em Público – Homenagem ao Professor Paulo Galvão. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2016.

Também disponível em <http://www.soniarabello.com.br/category/publicacoes/>

³⁸ Código Civil Brasileiro: art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade **úteis ao seu exercício**, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las (grifos nossos).

dois outros princípios: o princípio de direito público que veda ao poder público a distribuição de recursos públicos graciosamente, e também ao princípio geral de Direito, **que veda o enriquecimento sem causa**, hoje consubstanciado no art.884 do Código Civil.

Como já mencionamos acima, a produção acadêmica na área urbanística, e também a de economia urbana tem demonstrado que, a alteração legislativa de uso do solo que aumenta a capacidade de edificação em um lote, permitindo que nele se construa mais do que a metragem de sua área original, faz aumentar também o preço do lote no mercado imobiliário³⁹. Ou seja, o ato normativo do poder público, que não tem nenhuma relação com qualquer ação do particular, repercute no patrimônio privado, fazendo aumentar o valor financeiro do imóvel no mercado. E, este fato privilegia apenas grupos específicos de proprietários de lotes, e ainda assim de forma completamente diferenciada entre eles; e enquanto que para uns é possível construir quatro, cinco, seis vezes o tamanho do lote, outros tem índices de edificabilidade bem menor; e, alguns deles, nem podem edificar além do que já está construído, pois tem seus imóveis preservados por interesse urbanístico, ambiental ou cultural.

Ressalte-se que toda esta diferenciação, toda esta disponibilidade para edificar, todo este insumo urbanístico que são os coeficientes de aproveitamento máximos, também denominados de índices de edificabilidade, só é possível se realizar se houver infraestrutura de serviços urbanos, feita e mantida com recursos públicos municipais. Portanto, é a cidade construída por todos que viabiliza e dá valor aos índices de edificabilidade máximos.

Por que então somente alguns têm seu patrimônio aumentado em função de ações que lhe são alheias? Não é exatamente isto que caracteriza o enriquecimento sem causa?

³⁹ Para entender como se dá este processo ver: FURTADO, Fernanda, BIASOTTO, Rosane, e MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação*. Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy. 2012.

Figura 20 – Salvador/BA



Autora: @ Sonia Rabello (2012).

No direito brasileiro, este princípio geral de Direito, - a vedação do enriquecimento sem causa -, foi explicitado, recentemente, na legislação federal, dentro do código civil de 2012; e, pelo fato desta regra estar escrita dentro do código civil, não se deve supor, obviamente, que esta sua toponímia restrinja sua aplicabilidade somente às relações privadas. Diz a norma:

“Do Enriquecimento Sem Causa

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

*Art. 885. A restituição é devida, **não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento**, mas também se esta deixou de existir.”* (grifos nossos).

Ora, ao se adotar, no planejamento urbano de uma cidade a Outorga Onerosa do Direito de Construir está se reconhecendo que os coeficientes máximos de aproveitamento são recursos urbanísticos públicos, aos quais os proprietários de lotes não deve ter acesso como valor econômico integrante do valor de sua propriedade imobiliária. Com isso, os imóveis sujeitos a tombamento, ou vizinhança de bem tombado, não serão mais aqueles únicos imóveis na cidade que ficam privados de coeficientes máximos de edificabilidade, para além do coeficiente básico, igualitário a todos. Iguala-se, com a outorga onerosa, as condições básicas de aproveitamento urbanístico a todos os imóveis urbanos, pela deferência do índice básico sem contrapartida.

Com isso, desidrata-se da expectativa dos proprietários quanto à perspectiva de apropriação financeira que é feita, quando não se cobra contrapartida em função do deferimento de coeficientes de edificabilidade maiores do que o índice básico, igualitário, de aproveitamento. Assim, espera-se, senão eliminar, ao menos minimizar a pressão decorrente da distribuição inequitativa de ônus e benefícios do processo de urbanização em uma cidade, quando esta distribui aos diferentes proprietários faculdades e restrições urbanísticas muito distintas.

Impõe agora responder à questão: como conciliar a Outorga do Direito de Construir com a Transferência do Direito de Construir (TDC), esta última prevista no art.35⁴⁰ do Estatuto da Cidade?

⁴⁰ Lei 10.257/2001: *Da transferência do direito de construir: art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:*

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

A TDC, ao ser prevista no Estatuto da Cidade, deu a entender a muitos planejadores que cada Município poderia, no âmbito do território municipal, escolher e decidir se os coeficientes máximos de edificabilidade gerados pela legislação municipal seriam, ou não, dados graciosamente aos proprietários dos lotes. Assim, por hipótese, se determinada legislação de planejamento municipal, adotasse a TDC, e não previsse a OODC, significaria dizer que toda vez que houvesse uma restrição de preservação de imóvel ou conjunto de imóveis na cidade, os proprietários teriam “direito” de transferir, como se seus fossem, os coeficientes adicionais máximos atribuídos pela legislação àquela área. Como consequência, os proprietários dos lotes poderiam vender esses coeficientes imateriais de edificabilidade, como se, por uma espécie de acessão legal, ao ser editada a legislação, os mesmos tivessem passado automaticamente a ser um direito patrimonial privado; receberiam, então, este “direito” de transferência como uma forma de estímulo, ou compensação, por terem seus imóveis tombados, e os terem que conservar.

Esta prática tem operado como um remédio, um alívio dado pelas pressionadas autoridades públicas, que desejam aplicar políticas de preservação: é uma forma de minimizar os desgostos dos proprietários que têm seus imóveis preservados, em face dos seus vizinhos próximos ou distantes que podem usufruir da renda adicional dos coeficientes construtivos públicos que lhes são deferidos gratuitamente. Esta foi uma prática especialmente conhecida pela experiência do Município de Curitiba, na década de 80, e que resolveu pontualmente alguns problemas de conservação do pequeno centro histórico lá existente⁴¹. Contudo, com o passar do tempo, lá mesmo, tem havido demanda dos mesmos proprietários de imóveis preservados de renovarem suas “vendas” de potencial construtivo, pois, passados os anos, gerou-se a expectativa de

⁴¹ Após a 1ª experiência de Curitiba, a TDC, pela sua generosidade urbanística e pelo alívio gerencial que proporciona aos administradores face à pressão dos proprietários, passa a integrar vários planos diretores de cidades como Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Natal, Campinas, Campo Grande. Ver trabalho de BITENCOURT, Ana Paula. A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba. Acesso web 2018.12.04 <http://www.ibdu.org.br/imagens/atransferenciadodireitodeconstruir.pdf>.

que a conservação de imóveis preservados não é mais uma obrigação dos proprietários, como o é, aliás, para qualquer imóvel em uma cidade.

É evidente que a aplicação da TDC sem a Outorga gera a falsa noção de que os índices máximos, que, neste caso são alienados pelos proprietários dos lotes, integrariam o patrimônio privado desses proprietários; sim, porque se não fossem seus, os índices, como poderiam os proprietários alienar direitos que não lhes pertencem?

Não parece evidente, nem razoável se pensar que cada Município brasileiro possa resolver, por si, se o conteúdo da propriedade imobiliária no âmbito do seu território seria integrado, gratuitamente, pelos coeficientes máximos de aproveitamento, decorrentes da legislação municipal, em função da infraestrutura instalada pelo Poder público. Este tipo de prática pelo poder público municipal, não obstante ser ainda aplicada, confronta diretamente com os princípios acima mencionados, previstos no Estatuto da Cidade, especialmente o da “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”, e do enriquecimento sem causa. Embora mais dócil de ser aplicado, este não é, absolutamente, o comando legal do direito urbanístico e dos princípios gerais direito, em vigor no país.

Acrescente-se, por oportuno, que mesmo a jurisprudência brasileira, desde o *leading case* decidido pelo STF na década de 80⁴², sempre entendeu que o chamado “direito de construir” é, na verdade, uma expectativa de direito. O direito de construir só é “adquirido” pelo titular de domínio da coisa quando a construção se materializa. Portanto, entender que esta expectativa de direito de construir tenha se transformado agora em direito alienável seria, no nosso entender, um erro jurídico, e um grave retrocesso, especialmente após a vigência da Constituição de 1988, e de sua política social de desenvolvimento urbano.

⁴² Ver Recurso Extraordinário 85002/1985, cujo relator foi o Ministro Moreira Alves. E também o RE 178836-4 relator Min. Carlos Veloso. Sobre a OODC ver o *leading case* no STF Recurso Extraordinário 387047 de 2008, relator Min. Eros Grau.

Como conciliar então ambos os instrumentos urbanísticos, a OODC e a TDC em prol da preservação do patrimônio cultural?

A resposta está na aplicação da Resolução Recomendada 148 do Ministério das Cidades⁴³. Ou seja, não é possível aplicar a TDC sem a aplicação conjunta da OODC. São as duas faces da mesma moeda.

Entendendo que os coeficientes máximos, segundo o Estatuto da Cidade, são recursos urbanísticos que o poder público aliena mediante a contrapartida da Outorga (art.28 da lei 10.257/2001), o objeto da alienação, pelo proprietário, previsto no art.35, como direito próprio, só poderá ser o do conteúdo do coeficiente básico, quando este não puder ser usado na sua integralidade.

Detalhando melhor: os coeficientes máximos são de domínio público, e eles são alienados pelo poder público mediante contrapartida, através do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Então, o que o proprietário do lote pode alienar não poderá ser este mesmo direito que já pertence ao poder público, ou seja, o coeficiente máximo. Logo, o “direito” que está na esfera do patrimônio privado, além da terra, é o seu direito de usar o coeficiente básico, útil ao exercício da função econômica de sua propriedade. Este coeficiente básico é o que pode ser objeto de alienação via TDC pelo proprietário privado; e ele deve tender ser o mais igualitário possível a todos os proprietários de lotes, para que se cumpra a diretriz de “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”.

De modo geral, há uma tendência de que este índice básico seja igual a 1 (uma) vez a área do lote, como foi proposto na Carta de Embu⁴⁴. E por quê? Inferimos que este número decorre da compreensão de que se o proprietário comprou um lote de determinado tamanho, e é esta a área de sua propriedade que está registrada no registro imobiliário como sua propriedade material, então o seu direito de uso deve ser, basicamente,

⁴³ Ver em: http://www.lex.com.br/legis_26081045_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_148_DE_7_DE_JUNHO_DE_2013.aspx

⁴⁴ Carta do Embu – documento completo disponível em (acesso 2020): <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf>

do mesmo tamanho da sua propriedade registrada. É o que acontece na propriedade imobiliária rural: se um proprietário de uma fazenda de 10 hectares faz cultivo na mesma, ele não terá nenhuma expectativa de usar no seu aproveitamento agrário, no seu uso útil, nada mais além do que os 10 hectares da sua propriedade⁴⁵.

Quando o proprietário de um lote é privado de usar, como todos os demais, a totalidade do coeficiente básico (que não é objeto de qualquer contrapartida para sua utilização), em função do interesse público da preservação, neste caso ele poderá alienar a terceiros a diferença entre o que está sendo usado de coeficiente básico, e o que está obstaculizado de usar em função da preservação de seu imóvel. Esta diferença é que é objeto da TDC.

A figura abaixo pode melhor ilustrar o que mencionamos acima.

Figura 21 - TDC

Índice Básico: 1.0		Índice Básico: 1.0 -500m ² gratuito	250m ² - a pagar com contrapartida - outorga onerosa	Índice Básico: 1.0 -500m ² gratuito	250m ² - a transferir 250m ² ; $\frac{1}{2}$ Índice Básico
Terreno: 500m ² Edificação: 500m ²		Terreno: 500m ² Quer construir: Edificação: 1000m ²		Terreno: 500m ² Edificação: 250m ² Pode transferir: 250m ²	

Porém, tal qual nas propriedades rurais, pode acontecer que em função de outros interesses públicos, como ambiental, cultural, ou urbanístico, haja a necessidade de que, para determinadas áreas da cidade, em função de suas características próprias de urbanização ou de ocupação imemorial, a legislação urbanística estabeleça um uso mínimo

⁴⁵ Ver vídeo do Programa de Capacitação do Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy. Propriedade Urbana Dos Direitos de Construir e da sua Outorga Onerosa – Sonia Rabello – disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=8p3cTHkU46A>>

básico menor do que aquele estabelecido para o restante da cidade (o suposto índice 1). É o que está previsto no §2º do art.28 do ECi que diz: §2ª: *O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.* (grifos nossos).

Parece lógico que há de se ter uma razão de interesse público que justifique tratamento diverso. Tomemos o exemplo de lotes privados localizados dentro da área da Floresta da Tijuca no Rio de Janeiro. Quando se admitiu que a parte privada da Floresta da Tijuca fosse loteada, a legislação de parcelamento e uso do solo exigiu que os lotes tivessem o tamanho mínimo de 10.0000 (dez mil metros quadrados) e baixíssima taxa de ocupação, de modo a não alterar, com esta ocupação, a permanência razoável da Floresta preservada. Então, se e quando a Cidade do Rio instituir o índice básico 1 (um) para a cidade, não fará nenhum sentido atribuir, para esta área especial, - em função de suas características de origem e forma de ocupação - o mesmo índice 1 (um) do restante da cidade. Caso isto viesse a acontecer, geraria para estes proprietários um enorme potencial de coeficiente básico a ser transferido, o que desequilibraria o instrumento no restante da Cidade, bem como a efetividade da OODC.

Esta é, portanto, a leitura que fazemos do §2º do art. 28 acima referido, e que julgamos estar mais ajustada aos interesses do planejamento urbano do território, de forma a avançar no desenho público da função social da cidade⁴⁶.

CONCLUSÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é o instrumento mais poderoso colocado à disposição do gestor público

⁴⁶ Para ter uma compreensão completa sobre a aplicação da TDC, em conjunto com a OODC, conforme entendimento do Ministério das Cidades, consultar: FURTADO, Fernanda. RABELLO, Sonia. BARCELLAR, Isabela. Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Cadernos Técnicos vol.6. Ministério das Cidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento BID. Lincoln Institute of Land Policy LILP. 2018. A publicar.

para minimizar os conflitos, cada vez mais intensos, de preços no campo da preservação do patrimônio imobiliário urbano. Por isso é que os gestores patrimoniais devem lutar para implantação do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em todas as cidades onde há patrimônio imobiliário a ser preservado, e onde a verticalização das cidades seja um fato urbanístico que pressiona a substituição dos bens imóveis de valor cultural por imóveis novos prédios que incorporem, gratuitamente, coeficientes de aproveitamento extremamente vantajosos à sua verticalização.

As cidades mudaram muitíssimo nas últimas décadas, fruto da tecnologia, da economia urbana, da demografia com seu acentuado crescimento populacional. Mas, ao mesmo tempo em que é imperioso o planejamento desta nova cidade que incorpore as modernidades, a densificação, a cidade compacta, esses avanços no bem estar territorial tem que se dar com sua harmonização com o meio ambiente natural, e com a preservação do patrimônio cultural produzido na cidade. E, nos tempos modernos, qualquer avanço dito sustentável não será pela via de se acentuar as desigualdades, mas diminuí-las, e, quem sabe, superá-las. Os instrumentos urbanísticos estão aí para isto.

A preservação do patrimônio cultural é um aspecto fundamental do urbanismo, e uma diretriz identitária dos cidadãos. Porém, há que se reconhecer os conflitos existentes, e que foram crescendo cada vez mais nas últimas décadas; não porque são incompatíveis o adensamento e a preservação, mas porque foram fruto das desigualdades distribuídas do planejamento desatento a este aspecto. Agora, não mais. Suas causas foram identificadas, e elas não estão na preservação dos imóveis, mas sim na inequidade na distribuição gratuita de índices e coeficientes e aproveitamento dos imóveis, fato este que não só prejudica a preservação do patrimônio imobiliário da cidade, mas também à preservação do meio ambiente, a prestação adequada de serviços públicos, e até o acesso à moradia.

Figura 22 – Recife/PE



Autora: @ Sonia Rabello (2017).

Então, ou instala-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou, para sermos justos, digamos com clareza que uns irão se locupletar dos bônus - dos chamados direitos de construir - e, para outros estará reservado os ônus, - as obrigações. Será assim o futuro?

ENTRE “BOIADAS” E DESMONTES: O CASO DA LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL DE JOINVILLE

Luana de Carvalho Silva Gusso¹

INTRODUÇÃO

O presente texto é uma reflexão sobre a proposição, o (ou ausência do) debate, a mobilização popular e, por fim, a retirada de pauta do projeto de Lei Municipal (PL n.º. 27/2020) que visava novas normas para o tombamento de bens para a Preservação do Patrimônio Cultural Material, Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural do Município de Joinville-SC, assim revogando a Lei Municipal n.º 1.773, de 01 de dezembro de 1980.

Nesse sentido, esta reflexão pode até conceber os acontecimentos que cercam a proposta da PL no. 27/2020 e seus desdobramentos jurídicos, sociais e políticos como um exemplo de fato social a partir da definição durkheimiana² em que seus efeitos repercutem nas esferas do cotidiano e podem reverberar até em políticas públicas. Eis que a temática da PL n.º. 27/2020 é o Patrimônio Cultural. Um patrimônio que conceitualmente é campo de muitas disputas, atravessado por sua historicidade e que pode ser problematizado mediante a possibilidade de estabelecer conexões, ligações, reconhecimentos ou, quiçá, estranhamentos, entre sujeitos,

¹ Mestre e Doutora em Direito do Estado pela UFPR. Professora do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade e do Curso de Direito da Univille. Coordenadora do Grupo de Pesquisas PODE: Direito, Patrimônio Cultural, Desenvolvimento e Inovação. Advogada. E-mail: Luana.gusso@univille.br

² Para Durkheim, “os fatos sociais são uma ordem de factos que apresentam características especiais: consistem em maneiras de agir, de pensar e de sentir exteriores ao indivíduo, e dotadas de um poder coercitivo em virtude do qual se lhe impõem. Por conseguinte, não podem confundir-se com os fenómenos orgânicos, vistos que consistem em representações e em acções; nem com os fenómenos psíquicos, que não têm existência senão na consciência individual, e devido a ela. Constituem, pois, uma espécie nova e a eles se deve atribuir e reservar a qualificação de sociais”. DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico. 10ª. Ed. Lisboa: Presença. s/a, p. 39.

coletividades e objetos. O patrimônio significa (nessa perspectiva que ousamos adotar) um discurso entreamado por sua imaterialidade (SMITH, 2006), por suas formas de sua “fabricação” (PRATS, 1998), por possibilidades de sua valoração (HEINICH, 2014), ou por um direito constitucional descrito pelo artigo 216 da CF. Se aqui tomamos o patrimônio como um discurso (FOUCAULT, 2003) reconhecemos nele um jogo de saberes e de poderes que o atravessa, que o constrói, que o limita, mas que também o renova. Reconhecemos assim sua dinamicidade, sua pluralidade e, especialmente, sua relação estratégica com os saberes e os poderes.

Como um “discurso-estratégia”, o patrimônio teve e têm diferentes “grifos”: heróis, poetas, “pedra a cal”, “monumentos vivos”, monumentos coloniais, tombamento, inventário, material, imaterial, autoritário, democrático, singular, plural. Estes grifos podem ser mobilizados de diferentes formas como, por exemplo, pelo Direito. Nessa linha, instrumentos jurídicos como o tombamento poderiam ser avaliados como conflitivos e de repercussão social nociva. Contudo, seria possível, sob estes “grifos”, a emergência de histórias de vida, de memórias coletivas e de manifestações culturais que o mobilizam mediante o que compreendemos como direitos culturais (CUNHA FILHO, 2018).

Assim o “discurso” do patrimônio cultural desvela a possibilidade de pensá-lo por meio de suas contradições e disputas, dos silenciamentos, das autorizações, das fragmentariedades, da sua juridicidade, das legitimidades e ilegitimidades, enfim, da dramaticidade da vida dá forma, viço e aura ao patrimônio cultural, pois o patrimônio sempre significa (algo) à alguém, à um grupo, à uma coletividade, à um país, à humanidade.

Por isso, este artigo esforça-se ao se debruçar sobre a análise de um de Projeto de Lei que tem como tema o patrimônio cultural, pois o patrimônio em si deve ser tratado como um fato social (MENEZES, 2009, p. 32) que tem repercussão na vida e para a vida das pessoas e na tomada de decisões de processos e de políticas públicas. E além de destas iniciais elucidações teóricas, resta situar o tempo e as contingências da proposição deste Projeto de Lei.

Em março deste ano, a Organização Mundial de Saúde anunciou globalmente que vivemos uma pandemia de COVID-19. Desde então, passaram-se mais de 210 dias em que parte da população brasileira vive sob a recomendação do isolamento social. A pandemia de COVID-19 mostrou-se muito grave e tem desafiado nossos modelos de entendimento, de comunicação, de educação, de relacionamento, de gestão e, também, de relações jurídicas. O descontrole e o avanço da pandemia por todo território nacional demonstra a inabilidade de uma gestão governamental estatal de saúde pública minimamente organizada ou empenhada em oferecer a melhor condução de um processo de informação e de contingenciamento da pandemia solidário e empático com os milhares de cidadãos em sofrimento ou com os familiares das vítimas fatais. E assim seguimos. Alguns por opção não saem de casa, outros saem de casa para sobreviver, alguns sequer têm casa, outros saem de casa por opção, outros por negação.

Nestes tempos pandêmicos, abriu-se um espaço para falas de um governo que emergem desrazoadas quando concebidas diante de um cenário descabido: aprovar leis durante a pandemia cujo argumento seria “passar a boiada”³, expressão que na melhor linguagem “popular” significaria “forçar a barra”, “pressionar”, “aproveitar o rombo”. Ou seja, seria durante período de pandemia o momento adequado para pressionar e aprovar leis de interesse do governo sem o devido debate ou a devida atenção social? Algumas questões poderiam restar para nossa reflexão aqui; nesse famoso episódio amplamente noticiado, nos perguntamos sobre os limites entre uma política de governo e uma política de Estado que envolvem o ambiente democrático, sobre os limites dos interesses públicos e privados; sobre a pressão para a aprovação de leis sem o devido debate social; nesse ínterim, urge a defesa do meio ambiente,

³ Expressão utilizada pelo Ministro Ricardo Salles em reunião ministerial realizada no dia 22 de abril de 2020 amplamente noticiada pelos veículos de imprensa nacional. Para maiores detalhes PORTAL G1. Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. G1. Acesso em 30 de setembro de 2020.

da cultura e de outros direitos que, na melhor das definições, ainda são necessários ser tão fundamentais (GOMES & GUSSO, 2017).

Mas será que a expressão “passar a boiada” durante a pandemia encontra ressonância em outras esferas de poder? Será que ela encontraria uma barreira lá mesmo onde queria evitar? Será que está barreira é a própria pressão popular que a todo custo se tentou evitar?

Bem, fomos provocados pela Organização do IX Encontro Internacional de Direito Culturais a pensar o patrimônio cultural em tempos de pandemia. E é nessa linha que ousamos a refletir a partir deste caso, deste fato social.

Trata-se de um projeto de lei municipal, de iniciativa do poder executivo, que entrou em pauta na Câmara de Vereadores Municipal em 06 de Março de 2020, sob a justificativa:

Da necessidade de aprimoramento de proteção das normas do Patrimônio Histórico e Cultural, diante das experiências obtidas, por esses longos anos, da aplicação da Lei no. 1.773/80, além da necessidade de atualização da citada norma diante das grandes modificações legislativas e constitucionais ocorridas no período posterior à sua vigência (CMV, PL no. 27/2020)

Os desdobramentos desta proposta da PL nº. 27/2020 e seus pontos normativos controversos, a repercussão social, a mobilização população e o desfecho deste fato serão relatados e problematizados ao longo deste artigo. Ao final, voltaremos à nossa provocação: que venham as boiadas!

1. A CIDADE DE JOINVILLE

Joinville foi fundada em 1851 ao norte do estado de Santa Catarina, lugar onde hoje vivem aproximadamente uma população de 583.144 habitantes (é atualmente a mais populosa do estado) (IBGE, 2016), distante 180 km de Florianópolis, capital do estado. É detentora da maior atividade econômica de Santa Catarina, com o maior PIB, responsável por cerca de 20% das exportações, configurando-se como 3.º polo industrial da Região Sul do Brasil. Sua atividade econômica principal

é industrial, com destaque para a produção metalomecânica, têxtil e plástico-química. Nos últimos anos, o setor de serviços tem ganhado força e expressão econômica no município.

A cidade está localizada em uma região caracterizada pela diversidade e pela complexidade de seus biomas ambientais: do alto da Serra Dona Francisca aos mangues que margeiam parte da Baía da Babitonga, da bacia hidrográfica do Rio Cubatão às paisagens do chamado Vale Europeu. A diversidade ambiental contrasta com uma intensa história cultural, pois os registros de ocupação humana remontam a cinco mil anos, já estudados por meio dos 49 sítios arqueológicos do tipo sambaqui presentes na cidade (10 deles, dentro da malha urbana).

A formação da cidade é tecida por diferentes populações entre indígenas, quilombolas, portuguesas, africanas e de imigrantes europeus (noruegueses, suíços, italianos e, principalmente, alemães) que chegaram a partir do século XIX, além dos migrantes oriundos de outras cidades brasileiras, que somaram identidades e diferenças nas tramas de Joinville.

Contudo, na narrativa consolidada sobre a formação da cidade é possível perceber o desenrolar de uma história oficial que privilegia sua “germanidade”, seu “mito de origem” europeu oriundo da imigração de colonos, em especial alemães, que desembarcaram da Barca Colón, descendo o Rio Cachoeira, para fazer uma nova vida na Colônia Dona Francisca por meio do trabalho. E a retórica do trabalho é uma espécie de fio condutor que irá produzir os discursos pela e para a cidade que costuma ser conhecida como a “Manchester Catarinense” (COUTINHO, 2020). Talvez uma das formas de perceber a importância deste discurso seja analisar os números dos tombamentos realizados na cidade. Em Joinville, até 2018 foram realizados 122 tombamentos, 43 em âmbito estadual, 07 em âmbito federal. Vários deles relacionados ao estilo enxaimel ou pertencentes a famílias descendentes de imigrantes relacionados de alguma forma com a história da imigração europeia (MACHADO, 2018).

Nos últimos anos, outros discursos têm sido acrescentados a esta história “oficial” possibilitando, em grande medida, outras cores, rostos, identidades e sons. Alguns sempre estiveram lá, antes mesmo

de sua “fundação” oficial pela Colônia Dona Francisca. Joinville redescobriu o carnaval, lugares em cemitérios esquecidos, celebrações, as exposições em museus de outros imigrantes, para além daqueles que compuserem a narrativa da sua história alegórica e única, caminhando para reconhecimento da sua diversidade cultural. Do material ao imaterial, a cultura em Joinville e seu patrimônio ganha tons e variações na medida em que diversifica e se pluraliza, enfim, se abre à emergência para grupos e sujeitos silenciados ou marginalizados. A cidade de imigrantes continua em um processo de migrantes, contudo em tramas ou trajetórias não tão simples, nem tão fáceis (COELHO, 2011).

2. UMA JOINVILLE PATRIMONIAL

A cidade de Joinville possui uma interessante história legislativa relacionada ao patrimônio cultural e de certa forma, ligada a políticas culturais. Em 1968 foi criado seu primeiro Conselho Municipal de Cultura como instância consultiva para questões culturais. Em 1969 é a vez do Museu de Arte do Sambaqui de Joinville - o MASJ - por meio da Lei Municipal nº 1.042/1069 para abrigar a coleção de Guilherme Tiburtius, arqueólogo. Esta coleção foi comprada em 1963 pela Prefeitura de Joinville e reúne cerca de 12.000 peças arqueológicas, a maioria advinda da Baía da Babitonga. O MASJ é uma referência nacional em preservação do patrimônio arqueológico, realizando pesquisas e trabalhos em educação patrimonial (GUSSO & BANDEIRA, 2019). A preocupação do município de Joinville com a preservação, defesa e salvaguarda dos sítios arqueológicos foi reafirmada no artigo 163 da Lei Orgânica de Joinville de 1990:

Art. 163 - O Poder Público promoverá inventário e manterá programa de proteção, vigilância e preservação dos sítios arqueológicos existentes no Município.

Parágrafo único – Para cumprir o disposto neste artigo, o Poder Público dotará das condições necessárias o Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville e, na sua falta, o Arquivo Histórico Municipal (CMJ, LOM, 1990).

Se nos anos 70 o foco do legislativo municipal foi a criação MASJ, como estariam outras políticas patrimoniais? Em Joinville, nesse período, foram realizados alguns tombamentos federais como o do Cemitério do Imigrante em 1962 e o Palácio dos Príncipes em 1939 (atual Museu Nacional da Imigração) (MACHADO, 2018). Entretanto, nota-se a ausência de uma legislação específica para tombamentos estaduais e municipais nos anos 70, o que talvez reverberou no início dos anos 80 com a criação em Santa Catarina, a Lei Estadual n.º 5.846, de 22 de dezembro de 1980. Em Joinville foi proposta e aprovada a Lei Municipal n.º 1.773, de 1.º de dezembro de 1980. Esta lei trouxe dois elementos muito importantes para nossa análise: instituiu a Comissão do Patrimônio Histórico Artístico, Arqueológico e Natural de Joinville (COMPHAAN) e implementação dos dispositivos sobre o tombamento na cidade.

É de competência da Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, por via do Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, ouvida a Comissão Municipal do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural, do Município, a aplicação e o cumprimento deste diploma legal (CMJ, LC no. 1.773. 1980).

Segundo (ABRANTES, ROTHERT & SOUZA, 2018) o trabalho da COMPHAAN ficou subsidiado tecnicamente pela então pela Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo de Joinville até 1982 quando foi criada, por meio de uma mudança no quadro administrativo da Prefeitura municipal, a Fundação Cultural de Joinville (FCJ). A FCJ foi o órgão da administração municipal que recebeu as atribuições referentes às questões patrimoniais até sua extinção em 2018.

A COMPHAAN nestes muitos anos de atuação é composta por membros 18 membros. A Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE) participa de sua composição. Desde 2007 a Univille aprovou um Mestrado e, hoje, um Programa de Pós-Graduação com cursos de Mestrado e Doutorado em Patrimônio Cultural e Sociedade tornando-se um centro de pesquisas e de referência sobre o patrimônio cultural da região.

Com isso é importante destacar que a atuação da COMPHAAN em Joinville atravessou o tempo, dos anos 80 passando ao período da redemocratização até os dias atuais, em que os sentidos atribuídos ao patrimônio, novos atores e políticas culturais e patrimoniais são habilitados na cidade. A própria constitucionalização do patrimônio cultural por meio do art. 216 da CF possibilitou reflexões e caminhos a uma representatividade, uma diversidade e um acesso a políticas patrimoniais que eram esgaçadas ou limitadas a grupos específicos. Outro importante ponto é emergência do patrimônio imaterial.

Foi em 1992 o registro do primeiro esforço organizado por 22 agentes culturais para a proposição de uma política pública para a gestão cultural do município. Sua temática era a “identidade cultural associada a exercício da cidadania”, que resultou em um documento publicado em 1994 intitulado “Cultura para a qualidade de vida” (PMJ, PMC, p. 03, 2012).

A entrada nos 2000 foi intensa e próspera para o setor cultural da cidade. Mobilizados pelas iniciativas promovidas e impulsionadas pelo governo federal, os agentes culturais locais e gestores da Fundação Cultural de Joinville, realizaram nos anos de 2005 e 2006 os primeiros Fóruns Abertos de Cultura.

Em dezembro de 2005, por meio de uma Lei Ordinária Municipal nº 5372, foi criado o SIMDEC, o Sistema Municipal de Desenvolvimento pela Cultura, vinculada a então Fundação Cultural de Joinville (FCJ), cujo objetivo é estimular a produção e a execução de projetos culturais relevantes para o desenvolvimento da cidade por meio de dois principais mecanismos criados no ato da lei: I - Fundo Municipal de Incentivo à Cultura - FMIC; II - Mecenato Municipal de Incentivo à Cultura - MMIC.

Em 2007 foi organizada a 1ª. Conferência Municipal de Cultura que dentre seus objetivos:

buscou delinear seus pressupostos ideológicos e propôs ações para uma política cultural efetivamente participativa, inspirada em movimentos que ganham corpo no mundo inteiro em torno dos debates sobre o papel da cultura em relação à identidade, diversidade, pluralismo e desenvolvimento (PMJ, PMC, p. 04, 2012).

Foram ao todo três Conferências Municipais de Cultura, as seguintes nos anos de 2009 e 2011 respectivamente. Nelas, foram delineados os necessários diálogos entre a sociedade e o Estado para a construção de políticas públicas para a cultura. Foram construídas e homologadas as propostas que culminaram na elaboração do Plano Municipal de Cultura de Joinville, válido por 10 anos, além da reestruturação de importantes mecanismos de participação popular como o Conselho Municipal de Cultura, convertido em Conselho Municipal de Política Cultural e sistematização do Sistema Municipal de Cultura, com a definição de suas finalidades em consonância com os dispositivos democráticos e plurais, bem como definindo um modelo de gestão cultural coparticipativa e colaborativa entre o poder público e sociedade. Nesse sentido, merece o registro a Lei nº 6.705, de 11 de junho de 2010 que instituiu o Sistema Municipal de Cultura:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Municipal de Cultura - SMC, com as

seguintes finalidades:

I - integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Municipal e

instituições parceiras;

II - contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e

permanentes, pactuadas entre os entes da sociedade civil e poder público municipal;

III - articular ações transversais, descentralizadas e participativas, com

vistas a estabelecer e efetivar o Plano Municipal de Cultura;

IV - promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno

exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura;

V - consolidar um sistema público municipal de gestão cultural, com ampla

participação e transparência nas ações públicas, através da revisão de marcos legais já estabelecidos e da implantação de novos instrumentos institucionais;

VI - assegurar a centralidade da cultura no conjunto das políticas locais,

reconhecendo o município como o território onde se traduzem os princípios da diversidade e da multiplicidade cultural.

Art. 2º O SMC tem os seguintes objetivos:

I - estabelecer e implementar políticas culturais de longo prazo, em

consonância com as necessidades e aspirações da comunidade;

Art. 3º São elementos e instâncias integrantes do SMC:

I - a Fundação Cultural de Joinville e suas unidades administrativas;

II - o Sistema Municipal de Desenvolvimento pela Cultura - SIMDEC;

III - o Conselho Municipal de Política Cultural - CMPC;

IV - o Inventário do Patrimônio Cultural de Joinville - IPCJ;

V - a Comissão do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural do

Município de Joinville - COMPHAAN;

VI - a Comissão de Análise de Projetos - CAP;

VII - os Sistemas Setoriais de Cultura (museus, espaços de memória, bibliotecas, e outros);

VIII - o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais;

IX - o Programa Municipal de Formação em Cultura;

X - a Conferência Municipal de Cultura;

XI - o Plano Municipal de Cultura. (PMJ, SMC, 2010)

Fruto de intensos debates e de grande mobilização dos setores culturais da cidade no mesmo período foi aprovada a Lei Complementar nº 363/2011 que institui o Inventário do Patrimônio Cultural de Joinville – IPCJ, abrangendo o patrimônio material e imaterial. O reconhecimento do patrimônio imaterial oferece outras possibilidades para diferentes grupos e sujeitos verem seus patrimônios legitimados na cidade.

Art. 2º O IPCJ será constituído por dois mecanismos de proteção, a saber:

I - Inventário do Patrimônio Cultural Material - IPCM;

II - Inventário do Patrimônio Cultural Imaterial - IPCI.

§ 1º O IPCM será implementado através do registro de bens móveis e imóveis de interesse de preservação cultural, como coleções, objetos, obras de arte, acervos, edificações isoladas ou não, ambiências, sítios arqueológicos ou paleontológicos, praças, parques e lugares, entre outros de relevância histórica, artística, arquitetônica ou natural.

§ 2º O IPCI será implementado através do registro de bens culturais de natureza imaterial, tais como usos, práticas, representações, expressões e manifestações, inclusive de natureza literária, musical, plástica, cênica, lúdica ou infantil, bem como de tradições, rituais, festas, celebrações, conhecimentos, modos de fazer e técnicas que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos, reconheçam como parte integrante de seu patrimônio cultural.

Em julho de 2012, o Plano Municipal de Cultura é convertido Lei Ordinária n.º 7.258. Há o entendimento por setores culturais da cidade de que o presente Plano Municipal de Cultura pode ser considerado um momento de “participação social e democrática relevante no debate político sobre esse conjunto legal” (PMJ, PMC, 2012). Em 2013, o Decreto no. 21.529, vem regulamentar a Lei Complementar no. 363, sobre o inventário do patrimônio cultural de Joinville.

A letra contida nos documentos do Sistema Municipal de Cultura e no Plano Municipal de Cultura desvela uma intensa mobilização dos setores culturais da cidade comprometidos com uma gestão cultural em que o diálogo e a participação da sociedade e do Estado são fundamentais para garantir a cultura como um direito fundamental.

Em 2009 Joinville foi eleita, segundo o IPEA (em dados fornecidos pelo então MinC), a 6ª. cidade brasileira com a melhor gestão cultural do Brasil.

No início de 2018, a cidade, sob outra administração e em outro tempo, vê publicada a Lei Complementar n.º 495, de 16 de janeiro de 2018, que extinguiu a Fundação Cultural de Joinville e em seu lugar criou a Secretaria de Cultura e Turismo – SECULT, agora sem o Esporte.

A justificativa é uma modificação “da estruturação administrativa e competências dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de Joinville” (CMJ, LC 495, 2018), que ficou conhecida na ocasião como um “choque de gestão”. O discurso oficial é o corte de custos e o necessário aumento de arrecadação. Uma nova sistemática que interfere diretamente na forma como o Sistema Municipal de Cultura foi pensado.

Nesse trajeto apresentamos, a seguir, o nosso caso.

3. O CASO DA PL Nº. 27/2020

Em março de 2020 foi protocolado pelo sistema eletrônico da Câmara de Municipal de Joinville o Projeto de Lei numerado 27 que dispõe sobre novas normas para o tombamento de bens para a preservação do Patrimônio Cultural Material, Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural do Município de Joinville, revogando a Lei Municipal n.º 1.773, de 01 de dezembro de 1980. Sob a iniciativa do poder executivo municipal, o texto de justificativa do PL em questão argumenta a “necessidade de aprimoramento das normas de proteção do patrimônio histórico e cultural, diante das experiências obtidas, por esses longos anos, da aplicação da Lei no. 1.773/80” (CMJ, PL no. 27/2020), e continua destacando a necessidade de atualização normativa diante das “grandes modificações legislativas e constitucionais” que ocorreram durante a vigência da lei em vigor.

O texto introdutório faz menção a “diversas reuniões e discussões internas nas áreas técnicas competentes” da SECULT – Secretaria de Cultura e Turismo e na COMPHAAN visando que o necessário aprimoramento das normas sobre o tombamento, e a “mais efetiva proteção dos bens de interesse de preservação, assim como do processo administrativo” (CMJ, PL no. 27/2020).

Dois dias depois, em 08 de março, foi vinculada por um importante veículo de comunicação da cidade uma notícia cujo destaque era “Prefeitura de Joinville quer novas regras para destombamento de

patrimônio histórico”⁴. O texto informava ao leitor sobre a proposta da prefeitura para “mexer” na lei de 40 anos atrás propondo ampliação das possibilidades de destombamento do patrimônio histórico da cidade. Cita inclusive as possibilidades de destombamento abrigadas pelo Projeto de Lei. E uma das informações contidas nesta nota mereceu uma especial atenção. A legenda da foto ilustrativa da reportagem cita a “Ponte de madeira na Estrada Blumenau passou por reforma no ano passado: destino da estrutura motiva projeto de lei sobre destombamento”. Nesse sentido, continua a reportagem:

A mudança na lei passou a ser elaborada por causa da ponte Alfonso Altrack, na Estrada Blumenau. A estrutura é de madeira, já passou por reformas, mas para ser reconstruída com concreto é necessário o destombamento. Só que não há lei com tal possibilidade. Além disso, a recuperação da ponte é alvo de ação do MP apresentada em 2018, com cobrança de preservação. Ainda não há decisão, mas a Prefeitura já informou que não há como restaurar a ponte, atingida pelas cheias do rio Pirai, com as características originais. A proposta enviada à Câmara propõe ainda outros acréscimos na lei de 1980⁵

A ponte Alfonso Altrack foi um caso anteriormente debatido pela COMPHAAN em que foi ventilada a possibilidade do destombamento, vista as próprias condições do bem em razão dos efeitos das cheias do Rio Pirai, o argumento da dificuldade de sua recuperação/preservação e o debate entre a preservação do bem e a própria função, uma vez que a população costuma utilizar a ponte para seu deslocamento cotidiano.

A COMPHAAN aprovou a minuta do agora nomeado projeto de lei com o voto favorável de apenas seis dos 18 membros, em uma reunião com oito ausências.

⁴ Redação NCS. Prefeitura quer novas regras para destombamento de patrimônio histórico. **A Notícia**. 08 de março. Disponível em : <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/prefeitura-de-joinville-quer-novas-regras-para-destombamento-de-patrimonio>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

⁵ Idem.

Na sequencia dos fatos aqui problematizados, temos o registro do encaminhamento do PL nº. 27/2020 para Comissão de Legislação e Justiça da Câmara Municipal, onde foi realizado o Parecer Político no. 67/2020 pelo Relator. Esse parecer fixou os abaixo reproduzidos “pontos de inflexão”:

- 1) Realização de alterações redacionais diversas;
- 2) Conformação da nomenclatura do órgão previsto como competente para os procedimentos de tombamento (de Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo para Secretaria de Cultura e Turismo – SECULT);
- 3) Supressão da possibilidade de tombamento de bens pertencentes à União e ao Estado (artigo 6º);
- 4) Minudenciamento de procedimentos relativos ao tombamento voluntário (artigo 8º);
- 5) Minudenciamento de procedimentos relacionados ao tombamento compulsório (artigos 10-12);
- 6) Ampliação do prazo de anuência e/ou possibilidade de impugnação nos tombamentos compulsórios, de 15 (quinze) dias para 30 (trinta) dias úteis (artigo 10), como corolário dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório;
- 7) Revogação do dispositivo que trata do direito de preempção e conseqüente remissão aos dispositivos sobre a temática previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor (artigo 14);
- 8) Acréscimo da impossibilidade de destruição, mutilação, demolição ou reforma de bens em processo de tombamento (artigo 18, caput);
- 9) Previsão da possibilidade de reforma, restauração, demolição, parcial, parcelamento do solo, reciclagem de uso e/ou acréscimo de área construída, desde que preservados os elementos determinados no seu tombamento e mediante análise e estudo prévio da COMPHAAN (artigo 18, § 1º);
- 10) Estabelecimento da previsão de manutenção da limitação de índices urbanísticos de ocupação para os casos de demolição total do bem sem autorização (artigo 18, § 2º);
- 11) Inserção de Capítulo estabelecendo regras e procedimentos para o cancelamento do tombamento (artigos 24 e 25);

- 12) Estabelecimento da obrigatoriedade de inclusão dos bens tombados no Inventário de Patrimônio Cultural Material – IPCM (artigo 30);
- 13) Inserção de dispositivo que prevê a identificação dos bens tombados com placa de identificação visível (artigo 31) (CMJ, Parecer Político 67/ 2020).

Postos tais “pontos de inflexão”, o parecer discute a “análise técnica do Projeto”, por meio da: i. a competência do município; ii. da forma de apresentação da proposição; iii. da iniciativa para sua proposição; não encontrando quaisquer indicadores de contrariedade normativa ou recomendação de alteração. No último item, a análise da técnica legislativa, o parecer passa a tratar especificamente do tombamento. Buscou em item próprio realizar uma análise da legislação sobre tombamento e, em seguida, acolher a minuta revisada com algumas das recomendações externadas pela COMPHAAN sobre o tema. São apontados no parecer alguns pontos de divergência:

- a) a redação do artigo 5º (questão meramente estilística);
- b) a redação dos artigos 10-11 (a minuta sugerida pelo COMPHAAN aglutinava esses dois dispositivos e não trazia a disposição prevista no artigo 11, §1º – entende-se aqui se tratar de questão de conveniência e oportunidade na forma de apresentar as ideias da proposição e de disciplinar os procedimentos de tombamento);
- c) a redação do artigo 16;
- d) adoção de terminologia diversa quanto ao desfazimento do tombamento (destombamento em vez de cancelamento do tombamento) e previsão de hipótese não constante do texto do projeto de lei – tombamento resultante de erro quanto à sua causa determinante (CMJ, Parecer Político 67/ 2020).

E ainda a sugestão:

- a) a alteração redacional do § 2º, do artigo 11 para fins de adequar a coesão textual do dispositivo;
- b) a alteração redacional do artigo 14 para eliminar o dispositivo de referência ao Plano Diretor, considerando-se que novo Plano

Diretor se encontra em discussão perante esta Casa Legislativa e, conseqüentemente, sua aprovação implicaria a necessidade de alteração da lei de tombamento; c) a alteração redacional do artigo 24 para substituir o termo “revogado” por “cancelado”, dados os conceitos legais (CMJ, Parecer Político 67/ 2020).

Feitas as recomendações e sugestões, o parecer político foi pela aprovação do projeto, contudo, condicionada à adoção de uma emenda modificativa já proposta junto ao parecer. E assim ficou o talvez mais polêmico artigo (art. 24) da PL nº. 27/2020 depois da proposta da emenda modificativa (e que aqui será mais de perto tratado)

Art. 24. O ato de tombamento poderá ser cancelado pelo Prefeito Municipal, ouvida previamente a COMPHAAN, nas seguintes hipóteses: (CMJ, PL no. 27/2020)

3.1. A mobilização de forças

A proposição do PL nº. 27/2020 ecoou fortemente no setor cultural da cidade, promovendo uma rápida mobilização de gestores culturais, professores, profissionais e autoridades. Uma mobilização que, em tempos de pandemia e isolamento social, foi realizada virtualmente por meio de redes sociais e grupos de *whatsapp*. Uma TAG foi criada “TAGSarte CulturadestombamentojoinvillePatrimônioCulturalProjeto de lei tombamento”⁶. Algumas notícias vinculadas pela imprensa local podem espelhar a forma de mobilização destes grupos. E como foi o papel da imprensa nesta mobilização.

Em 09 de maio foi noticiado em um site de notícias local a seguinte chamada “Projeto que prevê destombamentos é debatido pelo setor cultural”⁷. Segundo o site:

⁶ O Município. Projeto que prevê destombamentos é debatido pelo setor cultural. Disponível em <https://omunicipiojoinville.com/projeto-que-preve-destombamentos-e-debatido-pelo-setor-cultural/>.

06 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

⁷ Idem.

Nos últimos dias, outro debate contundente tem movimentado o setor cultural de Joinville. Desta vez, trata-se do projeto de lei 27/2020, que permite que sejam destombados imóveis previamente protegidos por seus valores históricos e culturais. A iniciativa já está sendo questionada pela comunidade cultural, a partir de iniciativas virtuais, como uma petição no site Avaaz. Além disso, o vereador James Schroeder (PDT) também se posicionou através de uma emenda que chama atenção para o potencial enfraquecimento da política de proteção e preservação do patrimônio cultural. Na mesma emenda, o vereador questiona a possibilidade de conceder “bastante discricionariedade” ao Prefeito Municipal, ou seja, a possibilidade dele agir livremente para cancelar tombamentos. As movimentações em torno do tema reivindicam que, após a retomada das atividades paralisadas em virtude da pandemia, audiências públicas sejam realizadas e que o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) seja consultado sobre o tema.

A justificativa do governo Udo Döhler para a alteração da lei 1773/1980 baseia-se na necessidade de simplificar o atual processo de destombamento. A proposta ainda será analisada pela Comissão de Urbanismo antes de ser votada em Plenário, mas seu processo parece ter ganho mais velocidade nos últimos dias. De fato, analisando o projeto de lei 27/2020, percebo uma simplificação de processos, mas talvez tenhamos que debater a ação com muito mais cuidado. Um dos pontos que mais me chamou atenção foi o terceiro item do art. 24, referente ao processo de destombamento: em atendimento do interesse público superveniente⁸.

Outro site publicou em 11 de maio a seguinte informação
“Patrimônio Cultural de Joinville em maio à Pandemia do Coronavírus:

⁸ O Município. Projeto que prevê destombamentos é debatido pelo setor cultural. Disponível em <https://omunicipiojoinville.com/projeto-que-p-reve-destombamentos-e-debatido-pelo-setor-cultural/>.

06 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

Prefeito Udo Döhler quer mudar lei do Patrimônio Cultural de Joinville em maio à pandemia do Coronavírus⁹. Nesta nota, foram veiculadas informações sobre uma Carta aberta com quase 300 assinaturas que pede suspensão do PL n.º. 27/2020, além de noticiar que, na “segunda (11) pela manhã foi acionado Ministério Público Estadual e à tarde a denúncia será feita no Ministério Público Federal” contra o referido projeto. Por fim a nota faz alusão a uma campanha “SOS patrimônio de Joinville”, cujo objetivo “publicar foto ou pequeno vídeo com cartaz contendo a frase SOS Patrimônio de Joinville e acrescentar a hashtag #SOSPATRIMONIODEJOINVILLE”¹⁰.

Sobre a consulta do Ministério Público ao caso, houve outra nota na imprensa que circulou no dia 09 de maio “Em Joinville, MP apura legalidade de projeto de lei sobre destombamento”¹¹. Todavia, tal nota fez alusão a um pedido de estudos sobre a constitucionalidade da PL n.º. 27/2020 que estaria sendo solicitado pela 14ª Promotoria de Justiça de Joinville.

3.2 As Cartas

Mobilizados por grupos de *whatsapp* e redes sociais, um grupo de agentes, gestores e ex-gestores culturais, professores, profissionais, artistas, entre outros interessados na área cultural problematizaram estratégias de manifestação coletiva sobre a PL n.º. 27/2020. Foram feitas diferentes sugestões e, decidiu-se pela realização de uma Carta Aberta à Comunidade e aos Gestores Municipais, expondo os pontos em

⁹ Website: <http://www.sinsej.org.br/2020/05/prefeito-udo-dohler-quer-mudar-lei-do-patrimonio-cultural-de-joinville-em-meio-a-pandemia-do-coronavirus/> Notícia: PATRIMÔNIO CULTURAL DE JOINVILLE EM MEIO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS HOME » PREFEITO UDO DÖHLER QUER MUDAR LEI DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE JOINVILLE EM MEIO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Postado em 11 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

¹⁰ Idem.

¹¹ REDAÇÃO NSC. Em Joinville, MP apura legalidade de projeto de lei sobre destombamento. **A Notícia**. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/columnistas/saavedra/em-joinville-mp-apura-legalidade-de-projeto-de-lei-sobre-destombamento>. Em 09 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

desacordo ao projeto de lei. As diversas sugestões debatidas pelo grupo foram sintetizadas por quatro integrantes que redigiram a Carta Aberta voluntariamente a submetendo à apreciação do grupo e suas constantes sugestões. Os principais pontos fixados pela carta são:

1. A ausência de um debate público com a sociedade Joinville sobre as modificações propostas pelo projeto;
2. A ausência de justificativa plausível para o aceleração do processo de aprovação deste projeto;
3. O desrespeito ao Plano Municipal de Cultura, à própria história legislativa e das políticas culturais de Joinville;
4. A aprovação de uma minuta do Projeto de Lei pela Comissão do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural de Joinville (COMPHAAN) com o voto favorável de apenas seis dos 18 membros, numa reunião com oito ausências.
5. Destaca ainda que alguns pontos normativos do projeto merecem maior discussão e atenção como o cancelamento do tombamento, pois

concede ao Prefeito Municipal bastante discricionariedade sobre este procedimento. Tal poder poderia acarretar em risco a proteção de bens de proprietários que possuem algum tipo de proximidade com o Prefeito Municipal, qualquer que seja, e sua equipe gestora (Carta Aberta, s/atores, 2020).

Destaca ainda em seu texto que os signatários não são contra “atualizações da cidade ou das suas leis”, contudo solicitam um diálogo amplo com todos envolvidos. A Carta, por fim, pede à Câmara Municipal a suspensão imediata da tramitação do projeto de lei até que um debate seja feito sobre sua proposta e que seja encaminhado à CMPC, “assim que as restrições vigentes decorrentes da pandemia do coronavírus forem revogadas” (Carta Aberta, s/atores, 2020).

A Carta Aberta foi publicada em 01 de maio e assinada por representantes de instituições internacionais e nacionais de patrimônio cultural, ex-prefeitos e vice-prefeitos de Joinville, ex-gestores da Fundação Cultural de Joinville, representantes de instituições estaduais do

patrimônio, profissionais da área de patrimônio cultural, representantes de coletivos, grupos e organizações, agentes culturais e amigos do patrimônio, que somaram mais de 200 assinaturas.

Um segundo documento foi produzido pelo Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade e pelo Curso de História da Universidade da Região de Joinville – Univille. Este documento foi um ofício enviado à Comissão de Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente da Câmara de Vereadores de Joinville, com o objetivo de externar questões referentes ao projeto de lei em análise, datado de 04 de maio. De conteúdo mais técnico, são questionadas algumas das novas proposições como: i. a restrição pelo projeto de lei ao conjunto de bens materiais “o Patrimônio Histórico, Cultural, Arqueológico, Artístico e Natural do Município de Joinville” em contrariedade ao que dispõe a lei do Inventário do Patrimônio Cultural de Joinville-IPCJ; e, ii. a questão do cancelamento do tombamento. O ofício destacou o importante papel da democracia nas políticas patrimoniais, assim com o relevante papel histórico da cidade de Joinville na proposição de políticas públicas culturais, propondo a abertura ao debate em consonância com os preceitos democráticos da sociedade brasileira e o previsto pelo entendimento da constitucionalização do patrimônio cultural pelo artigo 216 da CF.

O ofício buscou destacar a função social da Universidade e sua contribuição para a formação de um acervo de estudos e de conhecimentos produzidos sobre o patrimônio construídos ao longo de 52 anos de IES e de 13 anos de Pós-Graduação em *Stricto Sensu*, destacando o papel da Universidade na contribuição para o debate junto aos poderes públicos e a sociedade para a construção de políticas culturais e patrimoniais.

3.3 A supressão e a retirada do PL nº. 27/2020

Eis que em 05 de maio de 2020, o Projeto de Lei Ordinária nº 27/2020 ainda em tramitação na Câmara de Vereadores de Joinville encontra um pedido de “supressão” realizado por um vereador. Tal pedido versa sobre um dos seus pontos considerados mais polêmicos: o “cancelamento do tombamento”. Segundo a justificativa do pedido de “supressão”, o dispositivo (previsto no art. 24 do PL):

potencialmente enfraquece a política de proteção e preservação do patrimônio cultural no que tange a possibilidade do cancelamento do tombamento de Patrimônio Cultural Material, Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural, do Município de Joinville (CVJ, Pedido de Supressão, 2020).

O pedido de supressão estava fundamentado pelos seguintes argumentos: i. daria ao prefeito municipal muita discricionariedade nos processos de cancelamento de tombamento; ii. a decisão contraria a minuta proposta pela COMPHAAN sobre o tema sobre o prazo recursal. E, por fim, destaca o pedido supressivo:

Nesse sentido, acreditamos que o momento em que estamos passando por uma Pandemia causada pelo Covid-19; e tendo a Câmara de Vereadores de Joinville reduzido o fluxo de pessoas, não temos a mínima condição de aprovar tal mudança e revogação da Lei Ordinária nº 1773 de 1980. Nesse momento, não temos como realizar Audiência Pública e ouvir a população sobre essas mudanças (CVJ, Pedido de Supressão, 2020).

Ao final, em 11 de maio, o Prefeito Municipal protocolou o ofício SEI Nº 6229226/2020 em que solicitou a retirada do Projeto de Lei nº 27/2020, capeado pela Mensagem SEI nº 006, de 06 de março de 2020. Não esqueceu de agradecer e apresentar seus respeitosos cumprimentos.

CONCLUSÃO

Quando fomos desafiados pela Organização do IX Encontro Internacional de Direitos Culturais a pensar o patrimônio cultural em tempos de pandemia tão logo a ideia de uma reflexão sobre o fato ocorrido em torno do projeto de lei nº. 27/2020 na cidade de Joinville começou a tomar forma. Seria um fato isolado? De algum modo, poderia estar relacionada com a pandemia de COVID-19? E outras vozes que ecoam politicamente reverberando “passar a boiada” em tempos de isolamento social de parte da população? Infelizmente, talvez estas repostas não

possam ser respondidas com exatidão, sendo apenas problematizadas. E não seria também este o nosso papel de pesquisador?

Assim, o caso nos fez pensar o patrimônio como um discurso atravessado por saberes e por poderes significados por seus rostos, memórias e identidades. E, também por suas disputas, por seus conflitos e por suas lutas. Por isso, um dos lugares interessantes para se refletir ou se analisar o patrimônio seja o campo jurídico e o campo legislativo. Nesses lugares, talvez, as disputas pelo poder da palavra ou pelo poder do discurso são dadas ou normatizadas para o grupo, para aqueles que Foucault já descreveu como uma “sociedade do discurso” (FOUCAULT, 2003). Neste artigo, tínhamos a opção de realizar nosso objetivo analisando os aspectos jurídico-formais do projeto de lei nº. 27/2020 27. Poderíamos realizar uma análise jurídica constitucional dos seus dispositivos, do próprio processo legislativo a que foi submetido o tramitação do projeto, enfim, um procedimento de estudo jurídico sobre sua legalidade e legitimidade. Contudo, não, nosso percurso foi outro.

Emprestando um pouco da análise do discurso (e outras metodologias bricoladas), fomos testando fontes documentais para além das legislações como notícias, registros, legendas, cartas abertas, ofícios, enfim, fragmentos de discursos importantes para uma narrativa em que o projeto de lei no. 27 emerge como um discurso de poder em disputa. Nessa narrativa, em diferentes momentos o argumento jurídico vem acompanhado de argumentos sociais, dentre eles, até a pandemia.

Muitas questões técnicas-normativas permearam o projeto de lei, o fragilizando do ponto de vista constitucional e dos direitos culturais. E foram levantados, problematizados, debatidos e, principalmente, mobilizados, por uma sociedade organizada em Joinville. Talvez, uma sociedade que apesar do desmonte que o setor cultural vem sofrendo em suas políticas culturais nos últimos anos, soube resgatar sua história jurídica e política sobre e na cultura. Uma sociedade que, apesar de tempos pandêmicos, articulou-se e soube se manifestar. O projeto, ao final, foi retirado pela prefeitura municipal.

Ao tentar “passar a boiada”, ficaram, em Joinville, os bois...

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Cristiano Viana; ROTHERT, Dietlinde Clara; SOUZA, Giane Maria de. Tombamentos, processos, disputas e tensões nas histórias do patrimônio cultural de Joinville – outras questões para o debate público. In: **Fronteiras: Revista Catarinense de História. Dossiê Memória, Patrimônio e Democracia**, N. 32, 2018/02.

COELHO, Ilanil. **Pelas Tramas de uma cidade migrante**. Joinville: Editora da Univille. 2011.

CUNHA FILHO, Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições SESC, 2018.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 10ª. Ed. Lisboa: Presença. s/a.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 2003.

GOMES, Nestor Castilho; GUSSO, Luana de Carvalho Silva. Patrimônio Cultural e Direitos Fundamentais: os desafios para uma ordenação constitucional da cultura. In: Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2017, vol. 9, n. 17, Jul.-Dez. p. 373-398.

GUSSO, Luana de Carvalho Silva & BANDEIRA, Dione. A proteção Jurídica do Patrimônio Cultural Arqueológico: o caso dos Sambaquis de Joinville/Sc. In: Congresso Mineiro de Direito do Patrimônio Cultural, 2019, Ouro Preto. **Anais do Congresso Mineiro de Direito do Patrimônio Cultural I Fórum de Capacitação de Agentes Municipais de Fiscalização do Patrimônio Cultural**. Ouro Preto, 2019. v. 1. p. 41-49.

HEINICH, Nathalie. A Sociologia a Prova dos Valores. **Revista de Ciências Sociais**, n. 40, Abril de 2014, pp. 279-309.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: **Fórum do Patrimônio cultural**, 1., Ouro Preto. Anais... Ouro Preto, 2009. p. 25-38.

PRATTS, Llorenç. **El concepto del patrimonio cultural**. Madrid: Universidad de Barcelona. Política y Sociedad. 27, 1998.

SMITH, Laurajane. **The uses of Heritage**. Routledge: Abigton, 2006.

Teses e Dissertações

COUTINHO, Joceli Fabricio. **As Máscaras da Folia Joinvilense: os Desfiles Carnavalescos como um Direito Cultural (1988-2018)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Patrimonio cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville – Univille).

MACHADO, Diego Finder. **As Marcas da Profanação: versões e subversões da ordem patrimonial em Joinville SC**, 2018 (Tese de Doutorado- Udesc).

Sites de Consulta

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades@: ferramenta para se obter informações sobre todos os municípios do Brasil num mesmo lugar. Acesso em 31 maio de 2016.

Sites de imprensa

REDAÇÃO NCS. Prefeitura quer novas regras para destombamento de patrimônio histórico. A Notícia. 08 de março. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/prefeitura-de-joinville-quer-novas-regras-para-destombamento-de-patrimonio>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

REDAÇÃO NSC. Em Joinville, MP apura legalidade de projeto de lei sobre destombamento. A Notícia. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/em-joinville-mp-apura-legalidade-de-projeto-de-lei-sobre-destombamento>. Em 09 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

PORTAL G1. Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. G1. Acesso em 30 de setembro de 2020.

O MUNICÍPIO. Projeto que prevê destombamentos é debatido pelo setor cultural. Disponível em <https://omunicipiojoinville.com/projeto-que-preve-destombamentos-e-debatido-pelo-setor-cultural/>. 06 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

Website: <http://www.sinsej.org.br/2020/05/prefeito-udo-dohler-quer-mudar-lei-do-patrimonio-cultural-de-joinville-em-meio-a-pandemia-do-coronavirus/>Notícia: PATRIMÔNIO CULTURAL DE JOINVILLE EM MEIO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS HOME » PREFEITO UDO DÖHLER QUER MUDAR LEI DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE JOINVILLE EM MEIO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. Postado em 11 de maio de 2020. Acesso em 21 de setembro de 2020.

Legislações

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), PL no. 27/2020 disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), LO/ 1990 disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), LC 495/ 2018 disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), emenda supressiva no. 01/2020, disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), LC 1.773/1980 disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), LC IPCJ disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), LC 21. 529/2013, disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Câmara Municipal de Joinville (CMJ), LC 6.705/2010 disponível pelo website <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville>

Outros Documentos

Carta Aberta à Comunidade e à Câmara Municipal de Joinville disponível em <http://www.sinsej.org.br/2020/05/prefeito-udo-dohler-quer-mudar-lei-do-patrimonio-cultural-de-joinville-em-meio-a-pandemia-do-coronavirus> acesso em 21 de setembro de 2020.

Ofício Univille dirigido à Câmara de Vereadores

A CIDADANIA CULTURAL E A ACESSIBILIDADE A PRÉDIOS E SÍTIOS DE VALOR HISTÓRICO E CULTURAL

Marcílio Toscano Franca Filho¹
Álvaro Jáder Lima Dantas²

INTRODUÇÃO

Aborda-se o tema da cidadania e ao menos trabalham-se conceitos correlatos a ele desde períodos anteriores à fundação de Roma, em 753 a.C. Contudo, há menos de 130 anos, as mulheres conquistaram o direito ao voto. A cidadania, no movimento de independência estadunidense e no Apartheid, era reiteradamente negada aos negros. Imigrantes, refugiados são cotidianamente considerados como indesejáveis e o exercício de sua cidadania, impedido. Portanto, em um primeiro momento este texto pergunta: o que é que significa o fenômeno ou a noção de cidadania? E em que aspecto pode-se falar de uma cidadania cultural? Essas perguntas devem ser observadas tomando em consideração não só os atuais usos do termo, mas devem se basear, para fins desse artigo, em construções situadas na história, época à época.

A hipótese que deu início à pesquisa foi a de que a palavra “cidadania” era uma metáfora ligada à participação social dos indivíduos

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Pós-doutorado em Direito no Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália), onde foi Calouste Gulbenkian Fellow. Professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba e Procurador-Chefe da Força Tarefa do Patrimônio Cultural do Ministério Público de Contas da Paraíba. Foi Professor Visitante do Departamento de Direito da Universidade de Turim, Itália, aluno da Universidade Livre de Berlim (Alemanha), estagiário-visitante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Consultor Jurídico (Legal Advisor) da Missão da ONU em Timor-Leste (UNOTIL) e Senior Legal Advisor do Programa de Construção de Capacidades em Gestão de Finanças Públicas do Ministério das Finanças de Timor Leste e do Banco Mundial (PFMCBP).

² Advogado, pesquisador do Laboratório Internacional de Investigações em Transjuridicidade (LABIRINT), mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e especialista em Direito Tributário e Processo Tributário.

nas cidades e que desde a sua origem, a determinação de quem seria cidadão – ou não – eram atos de cisão, ou divisão social. Daí é que se torna interessante pensar a cidadania enquanto metáfora de corte. Pelo fato de ser sempre parcial e “reinventável”, as metáforas se exibem enquanto inseridas em contextos específicos e não apresentam um anseio de universalidade, que tem os conceitos e as definições.

Um estudo essencialmente retórico e metafórico não encara os institutos e as definições como definitivos ou universais, mas, somente de maneira circunstancial, inseridos em um discurso, manipulados por um utente. É por isso que a cidadania será investigada dentro de cada uma das metáforas sintetizadas pelos discursos. Até porque a metáfora se legitima enquanto instrumento cognitivo não só porque todas as palavras são em si e desde o começo, quanto à sua significação, designações impróprias, ou metáforas. Os contributos de uma corrente cognitivista da metáfora afirmam que os nossos sistemas conceptuais ordinários, nos termos dos quais nós pensamos e atuamos, são fundamentalmente metafóricos em sua natureza (LAKOFF; JOHNSON, 1980, p.4). Tanto o vocabulário científico, quanto o do senso comum é cheio desses tropos. E o mais interessante é que não são meras figuras, ou meros ornamentos linguísticos.

Ao dizer que “tempo é dinheiro”, uma série de construções linguísticas passam a ser construídas de modo que se faz evidente que, naquela experiência, tempo é realmente dinheiro. Esse exemplo de Lakoff e Johnson (1980, p.4) é facilmente defensável ao se perceber que diversas construções frasais são utilizadas recorrentemente, como: “empreste-me um pouco de seu tempo”; “não desperdice meu tempo”; “não gaste seu tempo com bobagens”.

Todavia, é preciso que se destaque que essa função cognitiva não se dá apenas em funções emotivas, conativas ou poéticas da linguagem, mas que ela é presente também na linguagem fática, referencial e inclusive, científica. Os spins – que podem ser up ou down – e os quarks – que são classificáveis em up, down, strange, charm, bottom, e top entre outros inúmeros conceitos da física quântica obedecem, ou seguem, taxonomias baseadas em associações metafóricas entre as palavras “alto”

e uma “grande quantidade de energia”, ou o seu inverso. O que se quer dizer, já desde um primeiro momento, é que não é possível se livrar das metáforas, trate-se o direito de uma ciência ou não, e que além disso, uma pesquisa por um viés metafórico, não é por ele corrompida. Sendo assim, o que se produz acerca do direito está, de modo geral, entre os limites da ciência e da literatura, sendo ora epistême e ora poesia (PARINI, 2013, p. 36).

Tendo explicado os aspectos metodológicos de uma retórica metafórica, os pormenores da existência de uma “cidadania cultural” e a acessibilidade a prédios e sítios com valor histórico e cultural serão expostos em tópicos próprios.

1 AS RAÍZES METAFÓRICAS DA CIDADANIA

Que as palavras tem por natureza mais própria a metáfora, já se foi dito acima. Todavia, qual é essa origem da palavra cidadania, portanto? É obvio afirmar que as palavras civilização, cidade, cidadania, civilidade guardam a mesma origem na *civitas* romana. Sendo assim, a questão que se precisa responder é o que significava, a cidade e a “*civitas*” nessa origem latina do termo. Para isso, recorre-se a Fustel de Coulanges, quando afirma que na gênese das cidades romanas, estavam as estruturas sociais – famílias, fratrias e tribos – que tinham por sua maior característica, a existência de um laço religioso, de modo que até a própria fundação das cidades constituía também um ato religioso (FUSTEL DE COULANGES, 1961, p. 206).

Na origem, a *civitas* fundava-se no agrupamento de famílias, cúrias e tribos, onde cada um desses grupos, inicialmente, cultuava a uma divindade distinta. É desse o sopro inspirador e organizador da sociedade dado pela ideia religiosa (FUSTEL DE COULANGES, 1961, p. 203) que o mencionado autor fala quando explica a elevação dos *dii gentiles* – deuses particulares das famílias – ao grau de *Juno curialis* – particulares das cúrias – e posteriormente, em último estágio ao da divindade que regia e protegia toda a cidade, o *theòs polièus* para os helênicos e o *penates publici* para os latinos.

Nesse momento, a metáfora da cidadania já revela quais pessoas poderiam participar dos cultos religiosos e que, portanto, compunham a *civitas* e quais não tinham essa autorização. Nesse sentido faz-se necessário explorar a distinção entre *civitas* e *urbs*, que, apesar de simples, opera a abertura de um leque de outras análises, como é o caso da relação entre cidadania e direito à cidade, que será desenvolvida adiante. Buscando oferecer um conceito possível do que se poderia chamar de *civitas*, o autor de “A Cidade Antiga” afirma que ela era a associação político-religiosa das famílias e das tribos. Enquanto a urbe se referia ao lugar de reunião, o domicílio e principalmente, o santuário da *civitas*.

Destarte, é inegável perceber que, apesar de noções não sinônimas, a semântica dos termos indicava uma relação íntima entre território, sob um aspecto marcadamente religioso, e a associação das pessoas que concordavam em cultivar uma mesma divindade. A conclusão é evidente, o cidadão não era somente aquele que participava das decisões sobre o futuro político das comunidades, mas era aquele que possuía acesso ao centro da *urbs*, o templo. E se a cidade possuía sua própria divindade, os estrangeiros não deveriam nem adorar, nem ser protegidos por ela. “O templo, quase sempre não era acessível senão aos cidadãos” (FUSTEL DE COULANGES, 1961, p. 232).

A feição política da participação dos cidadãos na vida da cidade ganha relevância nas experiências de algumas Cidades-Estado helênicas, principalmente Atenas. É da concepção de Aristóteles que advém o desenvolvimento dos estudos sobre essa participação política, para quem é cidadão aquele que no país em que reside, é admitido na jurisdição e na deliberação (ARISTÓTELES, 1985, 1276a). Ao conceituar a cidadania, o estagirita, compreende a pluralidade de feições que o termo pode assumir de Estado para Estado. Todavia, resta evidente que essa participação política era restrita, igualmente ao acesso ao templo, acima mencionado, afinal o povo helênico era dividido em três grupos o *laos*, o *demos* e a *ágora*.

Ainda que, posteriormente, em Roma, a composição da *civitas* fosse ampliada, ou fosse aberta à ascensão e a modificação de classes – com a libertação de um escravo, por exemplo – certos grupos sociais

continuavam a restar excluídos da participação cívica. Nesse momento, a influência da *Stoa*, promoveu o discurso de uma cidadania mundial, comum a todos, fundamentado nas faculdades racionais de cada um, porque a capacidade intelectual era comum a todos³. Todavia, esse movimento estoico por uma cidadania mundial não resistiu à passagem para o medievo.

No período Medieval europeu, a cidadania somente tem importância periférica, sendo exceção, o relevo dado a ela pelas Cidades-Estado italianas (HEATER, 2004, p. 42). Elas terão o foco porque, tendo se livrado da dominação do Império Romano, cada uma delas passou a adotar regimes governamentais distintos, adotando desenhos institucionais também diferentes. Todavia, aqui é que surge a marca de mais um elemento excludente da cidadania: o *status* do *contadini*. Melhor expondo, dentro do território das Cidades-Estado medievais, havia o seu núcleo, rodeado por muros e à sua volta, as terras campesinas e as vilas. “Essa área rural era chamada de ‘*contadino*’ (o condado). Habitantes do *contadino* eram considerados camponeses; somente os habitantes da cidade possuíam a qualidade da *civilitá*, civilizado ou de comportamento civil, um termo que se tornou sinônimo de ‘*cittadini*’ (cidadão)” (HEATER, 2004, p. 41).

Ora, a partir desse momento, a cidadania passou a ter como critério, a propriedade de terras no dentro dos muros da cidade. Esse muro demonstrava, claramente, quem possuía o *status* de cidadão, quem tinha sua propriedade protegida, pelas forças militares da cidade. Esse mesmo muro era limite social, que dividia o cidadão, habitante

³ Heater traz a citação das Reflexões de Marcus Aurelius Antonius, marcadamente sob o prisma estoico da *kosmopolis*: “*If the intellectual capacity is common to all, common too is the reason, which makes us rational creatures. If so, that reason is common which tells us to do or not to do. If so, law is common. If so, we are citizens. If so, we are fellow-members of an organized community. If so, the Universe is as it were a state - for of what other single polity can the whole race of mankind be said to be fellow-members? - and from it, this common State, we get the intellectual, the rational, and the legal instinct, or whence do we get them? [W]herever a man live, he live as a citizen of the World-City. Let men look upon thee, cite thee, as a man in very deed that lives according to Nature. If they cannot bear thee, let them slay thee. For it were better so than to live their life*”. Cf.: HEATER, Derek. **A brief history of citizenship**. Nova York: New York University Press, 2004, p. 41.

da cidade protegida por muros; do vilão, habitante da vila, que restava desprotegida (VERATTI, 2010, p.148). A cidadania, portanto, não se referia a um grupo de obrigações políticas da pessoa com a sociedade, mas refletia, no paradigma do medievo, a proteção das pessoas que portam esse título. A distinção entre *citadino* e *contadino* refletem, antes de tudo, que a metáfora da cidadania construída no período em questão baseava-se exclusivamente numa questão de propriedade. Não era necessário que a pessoa habitasse na cidade intramuros, bastava que tivesse propriedades dentro dela.

Diferentemente de todo o percurso feito até aqui, a unificação das cidades e o advento dos Estados Nacionais representa, para o estudo da cidadania, uma cristalização/literalização dessa metáfora. Melhor explicando, até os momentos que antecederam a unificação dos Estados sob o poder absolutista de um monarca, a cidadania era um fenômeno exclusivamente local, que guardava ainda suas relações diretas com as cidades, situava-se em contextos de exercício de direitos, privilégios e do cumprimento de deveres em localidades específicas. Esses contextos tiveram de ser drasticamente modificados no advento da Era Moderna.

Por óbvio, então, havia alguns problemas com essa mudança drástica – ou para o contexto desse trabalho, com essa metáfora emergente. Um deles foi o problema de lealdade. Ou seja, “[...] se um homem passara a ser cidadão da Inglaterra, não de Lincoln, ou da França, não de Lyon, os direitos, deveres e a lealdade daquela pessoa tinham de ser transformados” (HEATER, 2004, p. 59) e se esses Estados nacionais ainda não estavam consolidados em Estados estáveis, como seria possível trabalhar a ideia de cidadania nacional? Uma das saídas encontradas pelos teóricos, que se ocupavam com a justificação do poder real, foi a correlação criada entre a sujeição e a cidadania, aceitando-a como um *status*, mas definindo-a como um conjunto de deveres.

A tentativa teórica de associação do sujeito – não enquanto *subjectus*, mas como *subjectum*⁴ – ao posto de cidadão fica explícita na

⁴ Para conhecer o debate acerca do sujeito e da sujeição ao direito, sob essa relação do *subjectus* e *subjectum*, conferir DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, cap. 8.

citação de Jean Bodin (2019, p. 19): “podemos dizer que todo cidadão é um sujeito desde que sua liberdade seja limitada pelo poder do soberano, ao qual ele deve obediência”. Aqui, no início da Idade Moderna, as metáforas da cidadania oriundas dos helênicos, de Aristóteles, dos estoicos, até mesmo a da Idade Média são negadas, a fim de que se ofereça uma nova, que atenda aos anseios de legitimação da unidade territorial e política do monarca.

O que se quer dizer, é que, remontando ao processo histórico acima explorado, percebe-se que em sua raiz, a cidadania enquanto *status* gozado pelo habitante da cidade, pelo integrante da *civitas*, sofreu uma cristalização. De maneira que deixou de se relacionar tanto com a cidade, como com a experiência religiosa da qual fazia parte. Um elemento, contudo, não é deixado de lado, a capacidade de produzir e justificar o bloqueio do acesso a direitos de determinadas pessoas; afinal, cada pessoa é cidadão de sua cidade e não de outras. Isso fica ainda mais claro com o advento da jurisprudência, ou do estudo do direito sobre a cidadania. Sobre a chegada desse paradigma, Pocock afirma que a chegada da jurisprudência⁵ acabou por mover o conceito de “cidadão”, tirando-o do “*zoon politikon*” e levando-o para o “*legalis homo*”; de tal modo que ainda trouxe um equacionamento do “cidadão” e do “sujeito”, definindo-o como parte de uma comunidade de direito, o sujeito de leis que definiam a comunidade, os governantes e magistrados detentores de poder para aplica-la (POCOCK, 1995, p.38).

A questão aqui, portanto, é que o estudo do direito tomou o conceito de cidadania e o reestruturou em seu próprio contexto. Há, dessa maneira, uma construção de uma metáfora jurídica a partir de uma outra pré-existente. Até mesmo com uma cosmopolitização, da qual se depreende exatamente um caráter universal da cidadania – natural do último século – são mantidas fissuras facilmente enxergáveis. Ora, até se é possível perceber movimentos de transladação da feição de participação

⁵ Optou-se por traduzir “jurisprudence” como jurisprudência. O motivo da escolha é oriundo da opinião de que “Ciência do Direito” não deve ser um termo considerado como correlato. Isso porque, em se tratando de termos oriundos de tradição latina, a prudência – ou *phrônesis* – representa uma virtude de uma razão prática, não idêntica à uma razão teórica, cujo paradigma é a *scientia*.

política da cidadania para indivíduos não nacionais, como é o exemplo da Suécia e Dinamarca, onde imigrantes podem participar da determinação política da comunidade, tendo direito ao voto. “Porém, essas mudanças nas modalidades de pertença política foram acompanhadas por outras formas mais ominosas de exclusão: primeiro, a condição de refugiado e de requerente de asilo não se beneficiou igualmente da difusão das normas cosmopolitanas” (BENHABIB, 2012, p.22). A distinção nacional/estrangeiro é associada à do cidadão/não-cidadão e assim, não só direitos de uma feição política são negados aos refugiados e requerentes de asilo, mas até mesmo direitos civis e principalmente os sociais são cotidianamente anulados por discursos da manipulação das metáforas da cidadania.

Ferrajoli (2004, p.98) baseado nos trabalhos de Marshall, afirma que existem simplificações conceituais que geram confusões na doutrina e assim, na forma de compreensão de alguns fenômenos. Uma destas ditas confusões é encontrada no binômio individual/comunitário dos direitos e garantias fundamentais. Em diversas experiências da seara internacional, diante da sua práxis e de seus discursos justificadores agentes políticos ressaltam a faceta comunitária, ou do *status* do cidadão, que goza do *ius civitatis* e não do *ius gentium*. Ou seja, nessas experiências se acredita que os direitos fundamentais devem ser concedidos aos cidadãos e vedados aos não cidadãos. Assim afirma Pocock, que os direitos humanos e suas garantias são compreendidos em muitas vezes como atados à ideia de cidadania (WILDE, 2005, p.753), o que faz, segundo esta maneira de pensar, que os Estados estariam obrigados a defender somente os seus cidadãos.

2 A CIDADANIA CULTURAL E A ACESSIBILIDADE AO PATRIMÔNIO DE VALOR HISTÓRICO E CULTURAL

Antes de entrar em uma noção de cidadania cultural, faz sentido que se acolha a noção da não-cidadania. Nesse intuito, a não-cidadania não se reflete enquanto um conceito negativo, ou como a mera oposição ao *status* de cidadão. Aqui se retoma a proximidade originária entre cidade e cidadania para revelar a existência de lugares na cidade que

não são espaços, ao menos para determinados sujeitos. Isso, porque, para Michel de Certeau (1998, p.202), “o espaço é um lugar praticado”. A distinção criada entre “espaço” e “lugar” serve para diferenciar a rua, geometricamente desenhada e disposta como um lugar, e os pedestres e passantes que fazem dela, um espaço.

Isso trará, adiante, uma compreensão acerca de como a utilização dos espaços pode comunicar a distinção existente entre o cidadão e o não-cidadão. Aqui, por enquanto, é devido que se percebe que da mesma forma que ocorre para a prossêmica – ou proxêmica – o espaço fala (ECO, 2001, p. 235). A arquitetura não é somente um meio de comunicação, que exhibe as marcas de suas escolas historicamente determinadas. Também, ela não serve somente para dar direções ou dicas do modo de uso de determinados aparatos urbanísticos, como escadas e bancos. Mas ela tem significantes que denotam funções, que, por sua vez, não se encontram dentro do domínio da linguagem arquitetônica, mas estão fora dela, em outros âmbitos da cultura (ECO, 2001, p. 231).

Cabe, então, buscar a antropologia cultural, a sociologia, outras áreas do conhecimento humano que saibam lidar com a linguagem arquitetônica. Afinal, o papel desses estudos é o de conjecturar em linguagem verbal, o que é dito por essas outras linguagens não-verbais. Retomando o centro da pesquisa, já se enunciou o caráter metafórico do conceito de cidadania; agora, antes de firmar bases de uma noção de cidadania cultural, faz-se necessário compreender que, lidando com acesso à cultura, deve-se perceber que em certos contextos, a cultura ocupa um lugar físico.

Se já foi dito que a história da arte pode ser trabalhada como história da cidade (ARGAN, 2005), pode-se buscar a cultura naqueles lugares praticados de que falava Certeau. É assim, recorrendo à antropologia, que Marc Augé (1994) ao sintetizar a sua ampla ideia de *non-lieu*⁶, traz as

⁶ Aqui, embora se tenha clara inspiração na obra de Augé, ao dar o nome de “não-cidadania”, deve-se perceber que a noção do “*non-lieu*” desse autor são muito mais amplas que a classificação espaço/lugar de Certeau. O não-lugar é praticamente todo lugar, enquanto produção do que Augé chama de supermodernidade e não necessariamente a utilização do lugar. Ele amplia essa noção justamente para criar para o sujeito dessa supermodernidade, um lugar cada vez mais individual e solitário.

lições de Combray sobre o “País Retórico”. Melhor explicando, o cidadão deve ser aquele que faz da cidade, um espaço. Ele a utiliza e mais que a utiliza, é capaz de desfrutar, se deleitar dela e com ela. O cidadão, em sua cidade, está em seu lar, em seu país retórico. Augé afirma:

O personagem está em casa quando fica à vontade na retórica das pessoas com as quais compartilha a vida. O sinal de que se está em casa é que se consegue se fazer entender sem muito problema, e ao mesmo tempo se consegue entrar na razão de seus interlocutores, sem precisar de longas explicações. O país retórico de um personagem para onde seus interlocutores não compreendem mais as razões que ele dá de seus fatos e gestos, nem as queixas que ele formula ou as admirações que manifesta (AUGÉ, 1994, p.99).

Está aí. O não-cidadão não participa do país retórico em que está inserido. Os lugares da cidade, de um prédio público, do Estado Nacional não são, para ele, espaço, mas sim lugares, ou até não-lugares. Trazendo para o contexto deste trabalho, um prédio de valor histórico-cultural não adaptado pode ser, para uma pessoa com deficiência, um lugar, somente. Ainda mais, pode ser um “não-lugar”, o qual se pode somente ver em suas externalidades, mas não se pode usufruí-lo. Nesse sentido, o próprio espaço comunica que aí não há uma cidadania. Mas há justamente o seu inverso, aquele lugar não é o país retórico da pessoa com deficiência, as suas dificuldades não são apreendidas com facilidade pelo lugar, ou pelas pessoas. Simplesmente, por não aí haver acessibilidade, não há, também, cidadania.

Agora, como se pode falar em casos de direito a cultura, uma cidadania cultural, se existem fissuras, obstáculos, “presença(s) do passado no presente, que o ultrapassa(m) e o reivindica(m)” (AUGÉ, 1994, p.71)? Como falar do acesso à cultura, quando pessoas com deficiência precisam de prédios acessíveis, mas esses mesmos prédios são tombados pelo patrimônio histórico-cultural? É assim que a metáfora da cidadania cultural deve se trabalhada. Isto é, com o cuidado de perceber que sua carga significativa não é, por si só, inclusiva, mas talvez até o contrário. De

modo a conduzi-la sem transformar as pessoas, sim as próprias pessoas em constantes não-lugares, constantemente afastados de seu “país retórico”.

Por um outro lado, o debate empreendido ao redor da noção de “cidadania cultural” não toma especificamente essa discussão. A metáfora cultural da cidadania vem sendo trabalhada termos de próprio paradigma do estudo geral da cidadania (STEVENSON, 2003). Ao apontar que “a cidadania sempre foi uma questão cultural” (MILLER, 2011, p. 58), tem-se mais exemplos em que o conceito de cidadania, desta vez em sua feição cultural, foi utilizado de feição excludente.

Na Holanda, Sudão, Iêmen, Eslovênia, Bahrein e Portugal, a cidadania baseia-se nas competências linguísticas. Na Suécia e no Sudão, ela depende da condução de “uma vida respeitável” e de ter “um bom caráter moral”, respectivamente. O “apego” à cultura local é um dos critérios na Croácia; e na Romênia, o conhecimento da cultura e da história locais. A Libéria exige que os cidadãos “preservem, fomentem e mantenham a cultura positiva liberiana”, algo que se considera que somente “as pessoas de raça negra ou descendentes de negros” podem fazer. A cidadania baseada em raça também é aplicada em Serra Leoa, e Israel restringe a cidadania aos judeus, além dos árabes que tenham vivido lá desde antes de 1948 e seus descendentes. Preferências raciais e religiosas parciais também regem o Bahrein e o Iêmen (MILLER, 2011, p. 58 e 59).

Países que estabelecem critérios culturais, ainda que sejam simples como o conhecimento da língua, para a concessão de sua cidadania, comunicam qual é a cultura oficial, ou mesmo positiva, no caso da Libéria. Ao comunicar, informam quem são os cidadãos e quem são os não-cidadãos. Ainda mais, no caso da nação africana, há quase que uma vedação da cidadania às pessoas não negras. Sendo assim, Toby Miller (2011, p. 62ss) aponta ao menos sete teóricos, ou sete grupos que, nas mais distintas áreas, forneceram as bases conceituais da cidadania cultural, tomando por questões principais o papel do Estado no financiamento ou não de uma cultura, de tentativas de implementação de culturas oficiais de Estados entre outras questões.

Todavia, aqui, o debate acerca da cidadania cultural será relativo ao assunto tratado no art. 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ali há a determinação que “toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam” e “todos têm direito à proteção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria”. Ora, pela leitura dos excertos acima, acredita-se que o acesso à produção cultural deve ser amplo e irrestrito. Há a referência a um acesso passivo e ativo, tanto no “consumo” de bens e valores culturais, como na sua produção.

Ou seja, trabalha-se o acesso à cultura, pensando na falta de acessibilidade enquanto ato comunicativo, do qual se falou acima. Entretanto, tem-se no acesso ao patrimônio histórico um aparente obstáculo, o de seu tombamento e preservação. Como já se deixou antever previamente, é de conhecimento comum que ao tempo de suas construções, não se considerava a possibilidade de pessoas com deficiência utilizarem essas edificações. São justamente essas barreiras e fissuras, que herdadas, comunicam que aquele lugar de valor cultural não é território de cidadania de pessoas com deficiência.

O problema aparente é que como já prescrevia o art. 17 do antigo Decreto-Lei nº 25/1937, a regra para a conservação dos bens tombados é a não intervenção, sendo vedadas destruições, demolições, mutilações e dependentes de autorização a reparação, a pintura e a restauração. Surge então uma dificuldade semântico-pragmática: a instalação de rampas ou de pisos táteis, corrimãos consistem em mutilação de prédios tombados? Caso se partisse das soluções dadas pela legislação voltada às pessoas com deficiência, esta dificuldade e o problema dela decorrente já poderia ter sido considerado como superado há muito tempo. Isso porque a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes da Assembleia Geral da ONU, de 1975, já consta compromissos voltados ao “desenho universal” (artigo 2), a garantia de direitos culturais (artigo 4, 2) e principalmente o direito a participação na vida cultural (artigo 30), inclusive com acesso a bens culturais (artigo 30, a) e a “monumentos e locais de importância cultural nacional”.

O interessante é que esses direitos enunciados na declaração acima são compatíveis com normas de preservação do patrimônio. Tanto o art. 5º da Carta de Veneza do ICOMOS (1964), como o art. 21 da Carta de Burra do ICOMOS – originalmente elaborada em 1980, mas adaptada em 1999 – admitem respectivamente a destinação útil de monumentos e a possibilidade de adaptações arquitetônicas nos sítios de valor histórico e cultural, desde que tenham impacto mínimo nesta localidade e sejam preservadas a disposição e decoração dos edifícios.

Ora, é de uma evolução conceitual de que o patrimônio histórico e cultural de comunidades seja observado cada vez mais como realidades dinâmicas, vivas. Os elementos temporais, históricos e sociais estão em diálogo constante e permanente. “Nada pode ser compreendido e valorizado sem esse diálogo extremamente rico. (...) O património surge, nesta lógica, como um primeiro recurso de compromisso democrático em prol da dignidade da pessoa humana, da diversidade cultural e do desenvolvimento durável.” (MARTINS, 2020, p. 7). Toda essa proteção da memória não pode ser considerada como se fosse algo petrificado estagnado num tempo passado. (...) Para defender, proteger ou preservar um testemunho arqueológico ou um monumento, temos que considerar o valor histórico e patrimonial, mas também a relação que a sociedade tem com esse elemento.” (MARTINS, 2020, p. 26).

Toda essa compreensão acerca do patrimônio vivo é encontrada na Convenção-Quadro do Conselho da Europa relativa ao Valor do Patrimônio Cultural para a Sociedade, ou Convenção de Faro de 2005, cujo vigor se iniciou em 2011. Nela, além do reconhecimento que o direito ao patrimônio cultural é inerente aos direitos culturais da Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 1º) e do reconhecimento de que cada pessoa tem direito de se beneficiar do patrimônio cultural e de contribuir para o seu enriquecimento tanto individual como coletivamente (artigo 4º, “a”); há a garantia ao acesso ao patrimônio cultural e a participação democrática (artigo 12º).

O avanço dessa discussão não ocorreu somente fora do Brasil. Também aqui, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto 6.949/2009, gerou todo o

fundamento para a elaboração do Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/15, que juntas garantem o direito à cultura dessas pessoas. Até mesmo antes disso, a Lei nº 10.098/00, em seu art. 25, prescreve que todas as medidas de acessibilidade dispostas ao longo de seu texto são também aplicáveis aos imóveis de declarado valor histórico-artístico. Justamente nesse intuito o IPHAN editou a Instrução Normativa nº 1/2003 e a Portaria nº 420/2010 regulamentando os procedimentos e estabelecendo os parâmetros para a adaptação desses bens.

Nesse sentido, podemos dizer que aquele dilema entre proteção e adaptação do patrimônio, apesar de não ser considerado apenas como aparente – posto que apesar de conclusões lógicas a partir dos parâmetros legais serem possíveis, a realidade demonstra um relaxamento na aplicação dessas soluções – é solucionável a partir das mais diversas e criativas respostas. Tudo com a finalidade de compreender que sem essas medidas, nega-se a cidadania e comunica-se que parte de uma comunidade não faz parte daquele “país retórico”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz de toda a discussão acima, é possível simplificar sua apresentação de modo que se possa, ao fim, concluir este trabalho de forma propositiva. Os argumentos são os seguintes: 1. O conceito de cidadania é metafórico e em várias experiências históricas teve ligação direta com o acesso e uso de espaços públicos citadinos; 2. A cidadania cultural não escapa desse caráter metafórico em que, nessa configuração específica, transforma o acesso a bens culturais (corpóreos e incorpóreos) em parâmetro para a classificação de quem é cidadão e quem não é cidadão; 3. A existência, em lugares de valor histórico-cultural, de fraturas e barreiras – naturais de formas antigas da arquitetura – acaba por comunicar que pessoas com deficiência não são admitidas como cidadãs dali; 4. A falta de acessibilidade nega o direito ao acesso a bens culturais e viola diversos instrumentos legislativos nacionais e internacionais e pode-se pensar que o tombamento de sítios históricos significa um alargamento e consolidação dessas violações; 5. O debate sobre o tema gerou parâmetros de acessibilidade

e desenho universal para a adaptação de prédios e sítios tombados tanto no exterior, como no Brasil.

Ora, se tudo isso é visível e os parâmetros e *best-practices* já são visíveis em outros países, o que falta, no Brasil, para que se fomente uma política de adaptações dessas localidades a um desenho universal? É óbvio que a feitura dessa adaptação deve seguir técnicas estritas, decididas e autorizadas caso a caso pelos órgãos nacionais de proteção ao patrimônio. Mas o que falta para erradicar a não-cidadania cultural de pessoas com deficiência?

Uma possível resposta para ambas as perguntas pode ser encontrada no art. 9º da Convenção-quadro do Faro, já citada acima, onde há o comprometimento em tornar o patrimônio cultural sustentável, “velando por que as decisões de adaptação incluam a compreensão dos valores culturais que lhes são inerentes”. É necessário que se descubra as potencialidades econômicas desse patrimônio. A sua exploração econômica, desde que respeitados os parâmetros técnicos e legais, é o que motivará a acessibilidade e as medidas adaptativas. Enquanto o tombamento for encarado somente como encargo, limitação e coerção, o financiamento de todas as medidas de manutenção, restauração e adaptação serão tidos como inviáveis.

No ano de 1309, a cidade-estado italiana de Siena editou a primeira carta proto-constitucional escrita no vernáculo italiano. Tratava-se de um inovador conjunto de regras fundamentais que regiam a vida pública sienense no princípio do século XIV, com largo conteúdo estético. Naquele documento, conhecido como Costituto Senese, havia um artigo (III.291) indicando que quem governasse Siena deveria ter em conta “*massimamente la bellezza della città, per cagione di diletto e allegrezza ai forestieri, per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini*”. O texto impunha, em bom português, que o governante deveria ter em conta, acima de tudo, a beleza da cidade, para o prazer e deleite dos estrangeiros, para a honra, prosperidade e crescimento da cidade e seus cidadãos. Portanto, desenvolvimento econômico e social avant la lettre.

Esse longo “dever de beleza” previsto no Costituto Senese está, certamente, entre os fundamentos mais antigos do “direito ao patrimônio

cultural”, previsto no art. 1o. da mesma Convenção de Faro, do Conselho da Europa, de 2005, e na Declaração de Estocolmo (1998), do ICOMOS, segundo a qual “o direito ao património cultural é uma parte integrante dos direitos do homem.” Esse direito público subjetivo ao patrimônio cultural ganha especial relevo hoje em dia, quando a ONU inclui, entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma meta específica na direção de se “(11.4) fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.”

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da Dogmática Jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.

ARISTÓTELES, **A Política**. Trad. Mario da Gama Kury. Brasília: Editora da UnB, 1985.

ARISTOTELES. **Retórica**. Trad. Manuel Alexandre Junior, Paulo Farmhouse Alberto e Abel do Nascimento Pena Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998

ARGAN, Giulio Carlo. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2014

AUGÉ, Marc. **Não lugares**: Introdução a uma antropologia da supermodernidade. São Paulo: Papirus, 1954

BENHABIB, Seyla. **O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 12, núm. 1, 2012, pp. 20-46

BODIN, Jean. **Six books of the commonwealth**. Trad. M. J. Tooley. Oxford: Alden Press, 1955. Disponível em: <<http://www.constitution.org/liberlib.htm>>. Acesso em: 10 de ago de 2019

CARRILHO, Manuel Maria (Org.) **Retórica e Comunicação** – Trad. Fernando Martinho. Lisboa: Edições Asa, 1994

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**. Trad. Ephraim Ferreira Alves. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009

ECO, Umberto. **A estrutura ausente**. Trad. Pérola de Carvalho. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y Garantías: la ley del más débil**. 4ª edição. Madri: Editorial Trotta, 2004

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. Técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1988.

FUSTEL DE COULANGES, Numa-Denys. **A Cidade Antiga**. Trad. Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Editora das Américas – EDAMERIS, 1961.

HEATER, Derek. **A brief history of citizenship**. Nova York: New York University Press, 2004.

LAKOFF, Geroge; JOHNSON, Mark. **Metaphors we live by**. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1980

MARTINS, Guilherme d'Oliveira. **Património cultural realidade viva**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020

MILLER, Toby. Cultural Citizenship. **MATRIZES**. Ano 4 – nº jan/jun. São Paulo, 2011

MARSHALL, Thomas H. **Citizenship and Social Class and other essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

NIETZSCHE, Friedrich. **Da Retórica**. Tradução de Tito Cardoso e Cunha. Lisboa: Vega, 1995

PARINI, Pedro. **A metáfora do direito e a retórica da ironia no pensamento jurídico**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife. 2013

POCOCK, John. The Ideal of Citizenship Since Classical Times *in*: BEINER, Ronald. **Theorizing citizenship**. Albany: State University of New York Press, 1995.

SOUKI, Lea. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. *Civitas* – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. Porto Alegre, 2006, p. 39-58.

STEVENSON, Nick. **Cultural Citizenship: Cosmopolitan Questions**. Berkshire: Open University Press, 2003

VERATTI, Daniele. A cidade dentro da cidade. Medo, segurança e direito na sociedade dos limites. *Prim@ Facie*, v. 17, p. 144-167, 2010.

WILDE, Ralph. Legal “Black Hole”? Extraterritorial State action and International Treaty Law on civil and political rights. **Michigan Journal of International Law**. Disponível em: < https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Events/Events_2005/Wilde%20FTP%20Final.pdf>; 2005. Acesso em: 15/03/2015

EL ACCESO AL(OS) PATRIMONIO(S) CULTURALES EN TIEMPOS DE COVID-19

Lucía Carolina Colombato¹

INTRODUCCIÓN

Asumimos como punto de partida una perspectiva de derechos humanos y la aplicamos al campo del patrimonio cultural.

Pensar los patrimonios culturales como derechos humanos, permite recuperar el potencial emancipador las prácticas patrimoniales, y llevarlas desde el pilar hegemónico/regulador en el que se han asentado, hacia el pilar contrahegemónico/emancipador.

La tensión dialéctica entre emancipación social y regulación social, propia de la modernidad occidental, está también presente en las filosofías y las prácticas patrimoniales y en los derechos humanos.

Las normas jurídicas y el fenómeno jurídico se encuentran en un continuo proceso de significación y resignificación. La lucha por nominarlo y construirlo de modo emancipador o dominador no desaparece nunca (Sánchez Rubio, 2013: 32).

Ello requiere una concepción crítica y contextual de los derechos humanos.

¹ **Lucía Carolina Colombato** es Abogada (UNLP) y Magíster en Estudios Sociales y Culturales (UNLPam). Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam. Secretaria de Investigación y Posgrado (FCEyJ-UNLPam). Docente y Miembro de la Coordinación Académica de la Especialización en Derechos Humanos (FCEyJ-UNLPam). Docente y miembro del Comité Académico de la Maestría en Derecho Civil (FCEyJ-UNLPam). Docente en la Especialización en Historia Regional y Consejera de Estudios de la Maestría en Estudios Sociales y Culturales (FCH-UNLPam). Miembro del Consejo Asesor y Coordinadora de la Comisión de Derechos Culturales del Observatorio Universitario de Derechos Humanos (FCEyJ-UNLPam). Miembro titular de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural (La Pampa, Ley 2.083). Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Pampeana de Conservación del Patrimonio Cultural. Es investigadora en el Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas (FCEyJ-UNLPam). Es autora de *El derecho humano a los patrimonios culturales. Avances, frenos y retos de su consolidación desde La Pampa* (2016), entre otros libros, artículos y capítulos de obras colectivas.

La vinculación entre los derechos humanos y las luchas históricas que los fundamentan permite situarlos en sus contextos, y lleva a admitir que su fuerza emancipadora depende del reconocimiento de que son resultados siempre provisionales (Herrera Flores, 2008: 26) de esas luchas que asumen, así, diversas y plurales formas.

Aplicar a nuestra temática la perspectiva de análisis desde derechos humanos, permite observar que la protección jurídica del patrimonio cultural y el desarrollo de los sistemas internacionales (universal y regionales de derechos humanos) han transitado por líneas paralelas hasta finales del S. XX y comienzos del S. XXI.

Observamos que el interés por el tratamiento jurídico y político del patrimonio cultural se institucionaliza junto al nacimiento del Estado-Nación, desde que la consideración del patrimonio cultural como bien público a proteger por sus valores históricos, económicos y simbólicos, es decir como objeto de tutela estatal, eclosiona en los sistemas jurídicos de los estados modernos de Europa y América, en el siglo XIX.

Sin embargo, esa primera institucionalización no logró colocar al patrimonio en el ámbito del dominio público.

Desde los orígenes, su regulación estará marcada por la colisión de este interés con la propiedad privada, derecho estelar y omnicompreensivo del estado liberal. Este es uno de los conflictos de intereses que están, a nuestro juicio, en los cimientos de la exclusión del patrimonio cultural en los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Con la Revolución Francesa, la custodia patrimonial será considerada una función estatal, asociada a la idea de identidad nacional y algunos bienes patrimoniales pasarán del dominio privado al público.

Esta dicotomía propiedad privada/ propiedad pública opera como un mecanismo de pinzas que obtura los derechos ciudadanos involucrados en la cuestión patrimonial.

A partir de ese momento, actores estatales y técnicos advierten la necesidad de la Cooperación Internacional para su preservación, por lo que durante el siglo XX impulsaron la adopción de los instrumentos

normativos en el ámbito de Naciones Unidas que configuran actualmente el núcleo de la protección internacional del patrimonio².

Entendemos que este proceso ha contribuido al pilar regulador, ya que favorece la reproducción y legitimación del poder de sectores hegemónicos.

La Convención de 1972 subordina la protección del patrimonio cultural, en el Derecho Internacional, a la inclusión de ciertos bienes culturales en los Listados de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Los criterios de incorporación remiten a valores que se pretenden absolutos (valor universal excepcional), pero no son otra cosa que mecanismos que favorecen la reproducción y legitimación de poder de sectores hegemónicos, cuyo capital cultural resulta jerarquizado frente a los bienes y prácticas de otros. La Lista del Patrimonio Mundial tiene un fuerte acento en una concepción del patrimonio centrada en las notas de monumentalidad, autenticidad y materialidad, a la vez que tiene una fuerte prevalencia de bienes europeos.

En cuanto a las Convenciones de 2003, sobre Patrimonio Cultural Inmaterial y 2005, relativa a la Diversidad de las Expresiones Culturales, han significado una ruptura, en tanto han ampliado y democratizado el concepto de patrimonio cultural y han señalado una vinculación entre éste y los derechos humanos.

De este modo, al mismo tiempo que las políticas globales de UNESCO, en gran medida, han contribuido a profundizar la 'homogeneización cultural', paradójicamente, estas políticas generan también 'diferenciación', que se expresa en el fuerte surgimiento de movimientos sociales que se organizan para reivindicar determinados bienes y prácticas culturales, a partir de su vinculación con las memorias e identidades colectivas, con los territorios locales y con la mejora en la calidad de vida que se desprende de la búsqueda de una dignidad común con sentido histórico (Hernández i Martí, 2010: 31).

² Como ICOMOS, que ha producido un corpus documental no jurídico, que constituye una expresión doctrinaria plasmada en la base de las Convenciones de UNESCO.

Este breve recorrido da cuenta del modo en que las retóricas del patrimonio cultural y sus políticas, nacidas en un particular contexto histórico y geopolítico y de la mano de los Estados nacionales, han logrado instalarse hegemónicamente en gran parte del globo, merced a los esfuerzos del derecho internacional y organizaciones internacionales, para ser luego apropiado y resignificado por las sociedades civiles en el marco de la globalización, como elemento central en las disputas por la preservación de las culturas y las identidades locales.

La sociedad civil, a través de sus movimientos y organizaciones, propone una resignificación y reapropiación del patrimonio cultural, al que se reivindica como derecho humano. El ingreso de la sociedad civil como actora central de la cuestión patrimonial estará en el núcleo de la vinculación que proponemos entre los patrimonios culturales y los derechos humanos.

Al respecto, observamos que pese a los desarrollos descriptos que colocan al patrimonio cultural como tópico de interés internacional no ha sido nombrado como derecho humano en ninguno de los instrumentos generales de protección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, ni de los Sistemas Regionales. Pareciera que se tratara de bienes jurídicos protegidos sin sujeto (¿o es sólo el Estado el sujeto titular del patrimonio?)

A la vez, los derechos culturales constituyen una categoría descuidada en el concierto de los derechos humanos, no sólo en términos de retraso de los mecanismos para garantizar su eficacia, sino también respecto al modo en que han sido enunciados en el discurso jurídico.

En este sentido, el ingreso de la sociedad civil en el campo del patrimonio cultural ha logrado instalarlo en el debate público y a partir de allí se ha profundizado el proceso de su consolidación como derecho humano.

En nuestras investigaciones sobre el tema, hemos definido el derecho humano al(os) patrimonio(s) culturale(s), como:

una construcción social, a partir de un proceso de selección simbólica, emocional e intelectual de bienes y prácticas culturales, que son continuamente resignificados, reapropiados

y valorizados como referentes de identidad y de pasado de una comunidad, con la intención de ser transmitidos. Ese proceso de selección significativa se desarrolla mediante mecanismos de consenso y disputa entre diversos sectores sociales, de modo tal que el patrimonio puede desempeñar una función legitimadora o impugnadora de los discursos hegemónicos sobre las memorias e identidades de la comunidad que lo construye y le otorga sentido” (Colombato, 2016).

La posibilidad de participar de esa construcción social y de los mecanismos de disputa y de consenso que dan lugar al proceso de selección significativa que convierte en patrimonio a ciertos bienes y prácticas culturales constituye entonces una manifestación de pertenencia, una identificación de un individuo con una comunidad, y en modo más amplio con una sociedad dada.

Ello significa que el acceso a esa posibilidad, que en definitiva se traduce en el acceso a bienes y prácticas culturales, se vincula a la dignidad humana, en tanto supone la aptitud de que los diversos grupos, sus visiones de mundo, sus identidades y sus memorias se encuentren representadas en el discurso patrimonial, lo que a la vez significa conectar a la cultura con su fuente de producción en un determinado territorio.

En este sentido, el Informe de la Relatora de Naciones Unidas sobre Derechos Culturales sobre acceso al patrimonio cultural (Shaheed, 2011), expresa que:

(...) hablar de patrimonio cultural en el contexto de los derechos humanos significa tener en cuenta los múltiples patrimonios mediante los cuales las personas y las comunidades expresan su humanidad, dan sentido a su existencia, elaboran sus visiones del mundo y representan su encuentro con las fuerzas externas que afectan sus vidas. El patrimonio cultural ha de entenderse como los recursos que permiten la identificación cultural y los procesos de desarrollo de las personas y comunidades, que ellos, implícita o explícitamente, quieren transmitir a las futuras generaciones (A/HRC/17/38: 4).

METODOLOGIA

La propuesta metodológica que guió este trabajo implicó el análisis de las fuentes primarias normativas, y su complementación con un análisis cualitativo de sus contextos de nacimiento, producción y reproducción. En este sentido, se trabaja desde la aplicación al campo de los derechos humanos del ‘método de historización de los conceptos’ desarrollado por Ignacio Ellacuría, que propone contrastar el producto cultural bajo estudio con los efectos sociales e históricos que produce. Sobre este método, Juan Anotnio Senent de Frutos (2013: 174) señala:

Así, para conocer algo en su realidad concreta, y conforme a su modo de darse o actualizarse históricamente hay que situar aquello que se pretende conocer en relación con la “praxis histórica”, es decir, con el proceso social en el que opera en un contexto histórico y en un periodo determinado. Por tanto, hay que situar en un contexto social concreto los conceptos normativos como los “derechos humanos”, u otros portadores de una alta significación axiológica (democracia, paz, seguridad, desarrollo sostenible,...) desde los que en cada momento pretenden justificarse y orientarse un sistema jurídico y social, para ver qué papel o función real están cumpliendo.

Desde esta perspectiva, entendemos que el derecho “no es sino un momento de las prácticas sociales (...) a partir de las cuales se constituye” lo que implica una redefinición del objeto de estudio de la ciencia jurídica, que no se limitaría a las normas o al sistema jurídico, sino “a las prácticas jurídicas en las que se articula y modula ese momento normativo” (Senent de Frutos, 2013: 57).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir de la metodología descripta más arriba, intentamos aportar a la definición del contenido del derecho humano al(os) patrimônio(s)

culturales, a partir de la identificación de tres dimensiones y tres principios rectores:

a) Tres dimensiones

En primer lugar, y dentro del análisis de lo que hemos denominado su *dimensión personal (individual y colectiva)* ubicamos al derecho humano a los patrimonios culturales dentro de la categoría de derechos sobre bienes públicos relacionales.

En una reciente publicación Médici (2013: 43) profundiza el análisis sobre esta categoría de derechos, y los describe según las siguientes características: a) su titularidad es amplia, derivada de su carácter colectivo y de interés público, que coexiste con una posible dimensión personal que puede ser homogénea, referida a derechos individuales en sentido estricto o una unión de estas situaciones; b) son derechos conglobantes, que actúan como condición de otros derechos más específicos y dependen de la generación de bienes públicos relacionales, originando como contrapartida deberes públicos y privados; c) los bienes públicos relacionales, son condición y modulan el contenido de estos derechos que, en consecuencia, resultan indisponibles para el estado, el mercado e incluso para sus propios titulares; d) son transgeneracionales, trascienden el tiempo de su producción y su conservación requiere solidaridad entre las generaciones presentes y las futuras; e) requieren garantías pluridimensionales, es decir, no solamente jurídicas (estas son indispensables), sino también políticas y sociales; f) finalmente, estos derechos para desarrollarse en plenitud, necesitan de “regulaciones públicas democráticas que, según los casos, eliminen, minimicen y vinculen jurídicamente a los poderes fácticos innominados privados, estatales o paraestatales que apropian o impiden la generación de los bienes públicos relacionales condición y contenido de esos mismos derechos” (Médici, 2013: 44).

En segundo lugar, y en relación con la *dimensión temporal* del derecho a los patrimonios culturales, consideramos que pensar el patrimonio bajo el prisma de los derechos humanos es especialmente importante en sociedades que, como la nuestra, han atravesado procesos

de violaciones masivas de derechos humanos, primero en relación con los pueblos originarios, luego, durante la última dictadura cívico-militar.

En particular, es importante abordar cómo los procesos conmemorativos se traducen al campo patrimonial, mediante representaciones materiales o rituales alusivos que se expresan en el espacio público, y la responsabilidad de los diferentes actores (estatales y no estatales) en su producción.

En esta dirección, evidenciamos que en nuestro continente la cuestión de la preservación de la memoria histórica ha influido en los procesos judiciales de reparación por las violaciones masivas de los derechos humanos, a partir de la tendencia marcada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que desde sus primeras sentencias se ha preocupado por la producción de medidas de reparación que actúen en el plano simbólico y de la memoria, construyendo una verdadera doctrina jurisprudencial en la materia.

De esta manera, es importante que el derecho a los patrimonios culturales fomente una cultura democrática a partir del debate sobre la representación del pasado, sobre las plurales y diversas identidades que configuran “la nación”, así como los objetivos que persiguieron los discursos homogeneizantes, para asumir un desafío en el presente y hacia el futuro frente a la violencia y exclusión.

En tercer término, y con referencia a lo que nombramos como *dimensión territorial* del derecho a los patrimonios culturales, señalamos que las relaciones entre patrimonio cultural y territorio pueden ser equívocas en términos de derechos humanos desde múltiples aspectos. Nos centramos en dos de esos aspectos: a) las repercusiones perjudiciales de la globalización y b) la desconexión entre los bienes culturales y su territorio como consecuencia de la gestión patrimonial.

En relación con la primera cuestión, notamos que los procesos dialécticos de desterritorialización y reterritorialización se implican mutuamente y son, en igual medida, rasgos centrales de la globalización en el capitalismo tardío. En este contexto, el desafío de la gestión patrimonial estriba en territorializar las decisiones, para encontrar nuevas funciones a los patrimonios dentro del modelo de desarrollo que cada comunidad desea.

La desconexión entre el patrimonio cultural y su territorio como consecuencia de la gestión patrimonial resulta especialmente problemática para los pueblos que sufrieron el colonialismo, pero también se identifica al interior de los Estados y ha originado reclamos y llamamientos a la repatriación de patrimonio cultural.

Es necesario entonces el reconocimiento del derecho al consentimiento previo, libre e informado respecto de toda obra, investigación o intervención sobre el territorio y bienes culturales, extensivos a todas las comunidades locales y de origen involucradas.

b) Tres principios rectores

En una segunda parte del capítulo, identificamos tres directrices que deben guiar la delimitación del contenido, la interpretación y aplicación del derecho a los patrimonios culturales: a) El principio de acceso y goce democráticos de los patrimonios culturales; b) El principio de gestión democrática de los patrimonios culturales y c) El principio de función social de la propiedad privada.

En base a dichos principios, advertimos que una interpretación restrictiva del *acceso y goce democráticos de los patrimonios culturales* puede llevar a considerar que este se satisface mediante la puesta a disposición no discriminatoria del patrimonio nacional disponible, pero que ha sido seleccionado y resulta administrado por otros. Los ciudadanos y ciudadanas se transforman entonces en meros consumidores o usuarios del patrimonio cultural.

En consecuencia, defendemos un contenido más amplio del derecho a los patrimonios culturales, que garantice el acceso físico, el acceso económico, el acceso a la información, y el acceso a los procedimientos de toma de decisiones, en base al principio de no discriminación que requiere especial consideración a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Los relatos homogeneizantes constriñen el ámbito para la diversidad de perspectivas y debates, a la vez que validan o refuerzan estereotipos acerca de los grupos marginados, en particular las minorías y los pueblos indígenas, además de las mujeres y los pobres.

Refiriéndonos al principio *de gestión democrática de los patrimonios culturales*, entendemos que, desde una perspectiva de derechos humanos, debe involucrar la medida de participación de los individuos y grupos en la interpretación, conservación y gestión del patrimonio cultural.

Una gestión democrática del patrimonio cultural debe reconocer los intereses contrapuestos y las divergencias a que puede dar lugar la preservación de determinados bienes y prácticas culturales, y garantizar la intervención de los distintos actores involucrados en la toma de decisiones no sólo respecto a la selección sino también durante las etapas de interpretación y preservación. En consecuencia, se requiere la adopción de medidas que garanticen una adecuada participación política en todo el proceso.

Por las razones expresadas en el punto anterior, se trata de un derecho interdependiente al de participación democrática, en sus diversos grados de cooperación e interacción ciudadana, a saber: a) la participación como derecho de acceso a la información, b) la participación como consulta, c) la participación como co-decisión y d) la participación como co-gestión (Médici, 2011: 234).

Finalmente, en relación con la *función social de la propiedad privada*, consideramos que es una directriz que consiste en concebir la propiedad individual al servicio del interés común, lo que implica privilegiar el interés público a la hora de formular y aplicar las políticas públicas en torno al patrimonio cultural, a fin de evitar que el ejercicio irrestricto del derecho de propiedad impida el disfrute de los derechos humanos de otras personas. El interés público no se satisface exclusivamente con la del dominio público de los bienes culturales, sino construyendo modelos alternativos de gestión que reconozcan otras relaciones entre patrimonios culturales y propiedad, como la propiedad comunitaria.

Las normas incorporadas a la Constitución Argentina a partir de 1994 contemplan la función social de la propiedad, que obligará a que su ejercicio incluya la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural (art.41). En idéntico sentido el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación que entró en vigor en agosto de 2015, ubica a los derechos colectivos como límites al ejercicio de la propiedad privada.

Los patrimonios culturales suponen procesos dinámicos en constante (re)elaboración, que se relacionan con discursos identitarios, y que se asientan también en la construcción de la memoria y de un territorio. A su vez, dan cuenta de la posibilidad de que las prácticas patrimoniales se sitúen sobre un pilar regulador o un pilar emancipador acentuando, entonces, la necesidad de que expresen una pluralidad de voces, que sean definidas desde la comunidad, para evitar la invisibilización que de ellas puede producir en sus versiones hegemónicas.

De este modo, la concepción los patrimonios culturales como procesos de construcción y generadores de derechos y responsabilidades comunes, que se vinculan a la preservación de la memoria histórica y junto a ella, al respeto de la diversidad cultural y a la construcción de un territorio, funda el núcleo emancipador de este derecho.

c) El acceso al(os) patrimonios culturales en tiempos de COVID-19

La situación de aislamiento y distanciamiento social a la que ha dado lugar la pandemia de COVID-19, suspendió en el tiempo algunos aspectos del derecho humano a los patrimonios culturales, generando limitaciones.

Identificamos dos órdenes de restricciones que se vinculan a una exacerbación del ámbito privado frente al público. Las medidas de cuidado dispuestas por el Estado para evitar la circulación viral, han impactado en la dimensión participativa del derecho humano a los patrimonios culturales.

De un lado, hemos observado una fuerte limitación en los procedimientos de co-decisión y co-gestión. Los que estaban previstos han sido reprogramados y no se han establecido mecanismos alternativos de audiencia pública y consulta a través de medios alternativos.

Por el otro, no ha sido posible reproducir rituales conmemorativos y celebraciones que se expresan en el espacio público, como la marcha que se celebra cada año en Argentina los 24 de marzo, por el Día de la Memoria, la Verdad y la Justicia,

La Relatora de Naciones Unidas en la órbita de los Derechos Culturales Karima Bennoune, ha definido en su informe de 2019 a los espacios públicos utilizando el plural, para subrayar su diversidad, como:

(...) lugares de propiedad pública y accesibles para todas las personas sin discriminación, donde estas pueden participar en el proyecto de crear una sociedad basada en los derechos humanos, la igualdad y la dignidad, donde pueden encontrar formas de desarrollar la convivencia, construir lo que tienen en común y compartir su humanidad común, pero sin dejar de fomentar y expresar su propia identidad. Entre ellos figuran los sitios culturales, al igual que los espacios abiertos, naturales, virtuales, urbanos y rurales, las instalaciones públicas y las calles. Estos espacios son intrínsecamente diversos y los comparten muchas personas, tanto de manera colectiva como individual.

Desde esta perspectiva, los espacios públicos constituyen un lugar de encuentro en el que se posibilita la construcción y transmisión de sentidos de identidad y de pasado, así como la expresión y la creación artísticas.

Las conmemoraciones desatan la realización de una serie de acciones conocidas y hasta repetidas, casi rituales, a la vez que movilizan un ejercicio intencional y consciente de la memoria, una reflexión deliberada sobre la mirada de nosotros/as mismos y la del mundo que nos rodea, y, en definitiva una re-construcción de la identidad colectiva. Es necesario replantear mecanismos alternativos que posibiliten su ejercicio.

CONCLUSÃO

Como propuesta a partir del análisis realizado, creemos que la consolidación del derecho humano a los patrimonios culturales requiere (re)vincular el patrimonio a las comunidades que lo crearon y le dan sentido día a día y comprometerlas en su gestión y conservación. En consecuencia, identificamos tres desafíos a asumir:

El primer reto implica la recuperación de la dimensión colectiva del derecho a los patrimonios culturales a la luz del principio que pregona su gestión democrática.

Ello supone la incorporación de mecanismos de participación democrática en el proceso de selección patrimonial. En particular se

proponen dos: las audiencias públicas y el consentimiento previo, libre e informado.

El segundo reto requiere identificar los colectivos que no se encuentran representados o que están sub-representados en el discurso patrimonial para adoptar medidas que los afecten. Es necesario que los profesionales y las instituciones involucradas en la gestión patrimonial, como depositarias de patrimonio cultural, establezcan relaciones más sólidas con comunidades y grupos y respeten sus contribuciones en cuanto al modo en que son interpretadas y representadas sus identidades.

El tercer y último desafío plantea repensar las relaciones entre propiedad y patrimonio para diseñar modelos alternativos de gestión comunitaria.

La opción por la propiedad y gestión comunitaria de ciertos bienes culturales no debe descartarse, e implica una forma concreta de involucramiento de la comunidad en la sostenibilidad y subsistencia de su patrimonio.

En tiempo de COVID-19 es responsabilidad del Estado la adopción de medidas necesarias para que las limitaciones dispuestas en el marco de la pandemia no obturen el acceso de la ciudadanía al derecho humano a los patrimonios culturales, en especial en lo referido a su dimensión participativa y a las prácticas culturales que se expresan en el espacio público.

REFERÊNCIAS

BENNOUNE, K. **Informe temático sobre espacios culturales. Relatoría especial en la órbita de los derechos culturales.** ACNUDH. 2019

COLOMBATO, L. C. **El derecho humano a los patrimonios culturales. Avances, frenos y retos de su consolidación desde La Pampa,** Santa Rosa: EDUNLPam. 2016

Herrera Flores, J. **La reinención de los derechos humanos.** Andalucía: Atrapasueños.2008

MÉDICI, A. **El malestar en la cultura jurídica. Ensayos críticos sobre políticas del derecho y derechos humanos.** La Plata: Edulp. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. 2011

MÉDICI, A. Nuevo constitucionalismo latinoamericano y giro decolonial. Seis proposiciones para comprenderlo desde un pensamiento situado y crítico. **El Otro Derecho**, (48), 19-62. 2013

SÁNCHEZ RUBIO, D. Desafíos contemporáneos del derecho: diversidad, complejidad y derechos humanos. En: David Sánchez Rubio y Juan Antonio Senent de Frutos: **Teoría Crítica del Derecho Nuevos Horizontes** (pp. 17-46). Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A.C. Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí Educación para las Ciencias en Chiapas, A.C. Aguascalientes / San Luis Potosí / San Cristóbal de Las Casas. 2013

SEMENT DE FRUTOS, J.A. El método de la historización de los conceptos normativos (pp. 173-196). En: David Sánchez Rubio y Juan Antonio Senent de Frutos: **Teoría Crítica del Derecho. Nuevos Horizontes.** Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A.C. Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí Educación para las Ciencias en Chiapas, A.C. Aguascalientes / San Luis Potosí / San Cristóbal de Las Casas. 2013

SHAEED, F. **Informe temático sobre patrimonio cultural. Relatoría especial en la órbita de los derechos culturales.** ACNUDH. 2011.

O TOMBAMENTO E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA¹

Laís Costa Xavier²

Yussef Daibert Salomão de Campos³

INTRODUÇÃO

Nas palavras de Di Pietro (2010, p.138), no direito português a palavra *tombiar* tem o sentido de registrar, inventariar, inscrever nos arquivos os bens do antigo Reino de Portugal. Além disso, a Torre do Tombo apresentava-se como arquivo geral e, por isso, o Brasil, em sugestão de Mário de Andrade, adotou o vocábulo tombamento para a inscrição dos bens materiais preservados, mesmo que não possua homônimo no direito português.

No século XX, a Constituição do Brasil de 1934 trouxe à baila uma primeira noção de restrição do direito de propriedade, prevendo em seu art.10: “Compete concorrentemente à União e aos Estados: III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a saída de obras de arte” (PIRES, 1994, p.34).

Dois movimentos de grande relevância são fundamentais nos anos primeiros do tombamento: no campo político, a inauguração do Estado Novo em 1937, caracterizado pela centralização do poder ditatorial e, culturalmente, o movimento modernista, que, anterior ao regime de Getúlio Vargas, pretendia romper com os pilares políticos e culturais da Velha República.

¹ O trecho aqui publicado foi desenvolvido em um artigo mais amplo intitulado “Tombamento, Legislação E Crescimento Urbano”, v. 4 n. 2 (2013): Revista Vianna Sapiens - Julho a Dezembro de 2013.

² Mestre em Mestrado Profissional Em Administração Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil(2019). Assistente em administração da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail:laiscosta3@hotmail.com.

³ Professor Adjunto da Faculdade de História e permanente dos Programa de Pós-Graduação em História e do Programa de Pós-graduação ProfHistória - Universidade Federal de Goiás. E-mail: yussefcampos@ufg.br.

Nesse ínterim, consolidando os ideais de intelectuais e artistas brasileiros, criou-se em 1937, pela lei nº 378, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) que, mais tarde, tornou-se o IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que possui, desde então, a missão de preservar o patrimônio cultural brasileiro. No mesmo governo, contrariamente ao regime adotado à época, foi promulgado decreto-lei 25 de 1937 com alta carga democrática. Já tinha como finalidade a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional através do instituto do tombamento, assim como preceitua seu art.1º:

Constitui o Patrimônio Artístico Nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da História do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (BRASIL, 2012).

Ressalte-se que o decreto-lei nº 25 de 1937 ainda está em vigência, sob amparo da atual Carta Magna, que trata do instituto com especial cuidado em seu art.216:

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

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

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

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento

e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 2012).

São elencados nesse artigo os diversos modos de preservar o patrimônio cultural, com o intuito de consagrar bens de natureza material e imaterial para resguardar a identidade de determinado local, do povo e sua história. O tombamento está especificamente descrito em seu §1º, relatando que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, irá promover a proteção através de todas as formas existentes de acautelamento do patrimônio.

Sem dúvida, a atual Constituição Federal (CF) trata do tema com maior responsabilidade, pois traz novos conceitos que consolidam a importância da memória, da identidade e do patrimônio histórico como forma de preservação da sua representatividade nacional.

É de fundamental importância destacar o contexto em que o patrimônio cultural está inserido, haja vista que se constitui de atribuição de valores, significados e sentidos para preservação de determinada memória e identidade cultural, cuja destruição pode descaracterizar um povo ou local, tornando às vezes impossível sua identificação pelas futuras gerações.

O autor José dos Santos Carvalho Filho traz um conceito claro de tombamento, afirmando a supremacia do interesse público sobre o particular, que é nítido nesse instituto:

Assim, o proprietário não pode, em nome de interesses egoísticos, usar e fruir livremente seus bens se estes traduzem interesse público por atrelados a fatores de ordem histórica, artística, cultural, científica, turística e paisagística. São esses bens que, embora permanecendo na propriedade do particular, passam a ser protegidos pelo Poder Público, que para esse fim, impõe algumas restrições quanto ao seu uso pelo proprietário (CARVALHO FILHO, 2010, p.230).

Essa memória e identidade cultural que se entende serem importantes preservar é fruto da construção da comunidade, é a forma de explicar o grupo de pessoas desde sua origem, e, juntamente com hábitos e costumes, compreender a forma de expressão daquele universo populacional. Nas palavras de Aloísio Magalhães (MAGALHÃES *apud* PIRES, 1994, p. 84):

O bem cultural deve transcender o patrimônio de pedra e cal, para focado no contexto sociocultural onde se encontra, e, portanto, sua guarda e uso devem estar subordinados às instituições e comunidades que com ele interagem cotidianamente.

O acautelamento do patrimônio se dá através de várias formas, como: inventário, registros, vigilância, desapropriação, tombamento, dentre outras. Essas formas de preservação estão presentes no art.216, §1º da CF, cada uma com finalidade de proteger determinado tipo de patrimônio.

É importante frisar que podem ser alvo de tombamento os bens públicos ou privados, imóveis ou móveis, como, por exemplo, utensílios

ou livros, além de quaisquer objetos que se tornem indispensáveis ao acervo patrimonial, não compreendendo somente monumentos ou bens considerados excepcionais e sim o que se torne referência quanto ao patrimônio. Todavia, será ressaltada a preservação dos bens imóveis dentro de um espaço urbano para entender como se dá essa proteção em área urbana em constante expansão.

O desenvolvimento urbano desordenado, sem preocupação com a preservação do meio ambiente cultural e do patrimônio de um modo geral, além dos obstáculos enfrentados pelos municípios detentores de imóveis tombados, é um dos principais motivos de discussão, quando o assunto é a defesa do patrimônio histórico no Brasil.

Em cidades como Berlim na Alemanha, a proteção do patrimônio cultural é conjugada com a nova arquitetura, sendo os locais históricos, preservados, objeto de turismo para a cidade (CARSALADE, 2009). Eles se tornam atrações em meio às atualidades, como cafés e restaurantes. Nesses municípios, o crescimento urbano respeitou os imóveis protegidos que integram seu patrimônio; entretanto, trata-se de um país cuja memória cultural é importante para o povo, pois desenvolveram a educação patrimonial de forma eficaz, já que não entendem as partes históricas da cidade como um entrave à evolução urbana.

No Brasil, é importante que se desenvolva a consciência da coletividade em relação à proteção do patrimônio histórico, a fim de que a população desfrute dos benefícios de manter a identidade do local, assim como em países da Europa, como no exemplo citado. Trata-se de um processo de evolução da educação que tem a missão de modificar os valores da população, pois a preservação do patrimônio é vista como barreira ao desenvolvimento pela maioria das pessoas, entretanto hão de ser ponderadas as vantagens e desvantagens relativas ao assunto.

PATRIMÔNIO CULTURAL COMO OBJETO DE ESTUDO JURÍDICO

O artigo 216 da Constituição classifica como patrimônio cultural bens materiais e imateriais. Os bens materiais referenciados nesse artigo não são aqueles apenas com valor em pecúnia e sim com valor cultural, dando ênfase ao aspecto moral e aos valores agregados à coisa. Superam,

portanto, a esfera econômica por se tratar de riqueza coletiva devido à sua importância societária.

A intenção legislativa de resguardar o patrimônio pelo rol elencado no artigo 216 da CF, na verdade não tem o condão de abranger todos os bens de forma descriteriosa, pois, se for assim, haverá uma banalização dos institutos de proteção ao patrimônio cultural, como o tombamento, inventário, registro, entre outros. Por outro viés, não há que se falar que são necessários requisitos excepcionais para o tratamento especial de um bem alvo de preservação. Importa ressaltar que a memória e identidade são basilares ao se tratar do assunto.

É importante frisar que o patrimônio cultural é interesse de todos, por isso, é considerado, por autores como Marcos Paulo de Souza Miranda (2006, p.17), como direito transindividual difuso: não é concernente a um grupo, sendo, no entanto, importante para uma coletividade. De acordo com o autor Mauro Capeletti (2003, p.97), o direito difuso é um terceiro bem que não tem os contornos do público ou do privado; e trata-se de um bem “típico de um mundo novo, assim como seriam a saúde, meio ambiente natural, tendo caráter difuso e coletivo” (MOURÃO *apud* SALGE JÚNIOR, 2009, p.79).

A preservação desse interesse difuso é dotada de características de ordem prática, necessárias à sua integridade e conservação; como, por exemplo, as ações que envolvem a reparação de danos ambientais coletivos serem imprescritíveis, a defesa do patrimônio mediante o uso de instrumentos como a ação civil pública (Lei nº 7347/85) e, ainda, a atuação do Ministério Público como *custos legis* ou mesmo autor da ação.

Em seu artigo 1º, a lei 7347, de 24 de julho de 1985, trata dos objetos alvo da referida ação, a saber:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística (BRASIL, 2012, *grifo nosso*).

Em relação aos instrumentos processuais disponíveis para proteção de bens tombados, existem aqueles que salvaguardam direitos individuais e aqueles responsáveis por amparar interesse difuso (sendo este mais amplo). No primeiro caso, ações civis comuns, como a ordinária de indenização, as possessórias e indenizatórias são algumas possíveis. Já quando se trata de interesse coletivo, difuso, a já citada ação civil pública é de grande relevância, além da ação popular. Uma observação importante sobre essa última ação é trazida pelo doutrinador Dirley da Cunha Jr.:

O objeto da ação popular é todo *ato lesivo* ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Esse *ato lesivo* deve ser compreendido a abranger, além das ações, também as *omissões* do poder público lesivas àqueles bens e valores jurídicos. A esse respeito, a própria Lei 4.717/65 dispôs acerca das omissões, quando inclui entre os possíveis réus da ação popular as autoridades, servidores ou administradores que “por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão”.

É indubitável, portanto, a idoneidade da ação popular para provocar o controle incidental de constitucionalidade dos atos e das omissões do poder público, quando lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (CUNHA JÚNIOR, 2009, p.828).

O patrimônio histórico e cultural é considerado como direito fundamental de terceira geração, já que trata de memória e identificação cultural, ou seja, é contemporâneo dos direitos difusos e não classificado entre os de primeira geração (que se refere ao direito à vida, liberdade e propriedade; portanto, direitos individuais) e nem entre os de segunda geração (direito à educação, saúde e moradia). Isso acontece devido à evolução do direito, que agora tende a resguardar interesses metaindividuais conjugados com os individuais.

Em sede constitucional, é clara essa busca pela preservação do patrimônio. Em 2005, foi promulgada a emenda constitucional nº48, que incluiu o §3º no art.215 da CF, que estabelece o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, responsável por angariar recursos para o desenvolvimento cultural do país, além da valorização do patrimônio cultural brasileiro por meio da ação do Poder Público. Portanto, nota-se o intuito de enaltecer os valores culturais utilizando-se da legislação vigente. Dispõe o artigo citado:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II - produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV - democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V - valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) (BRASIL, 2012, *grifo nosso*).

A EC nº 48, de 10 de agosto de 2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, já citado anteriormente, necessitou de uma lei infraconstitucional importante na sua regulamentação, a Lei 12343/2010, que determina seus objetivos em seu artigo 2º:

Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Cultura:

I - reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira;

II - proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial;

III - valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais;

IV - promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções;

V - universalizar o acesso à arte e à cultura;

VI - estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional;

VII - estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos;

VIII - estimular a sustentabilidade socioambiental;

IX - desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais;

X - reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores;

XI - qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado;

XII - profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais;

XIII - descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura;

XIV - consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais;

XV - ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo;

XVI - articular e integrar sistemas de gestão cultural (BRASIL, 2012).

Essa lei especifica ainda mais os objetivos do plano, envolvendo o patrimônio cultural de forma que fica clara a necessidade de dar amparo jurídico à preservação do patrimônio histórico; por isso, leis infraconstitucionais estão sendo criadas para regulamentar norma já existente, a fim de que se tornem mais eficazes.

Além dessa proteção através de uma política pública cultural, usando de ferramentas como o tombamento, inventário, registro etc., o patrimônio cultural pode ser alvo de ações judiciais destinadas à sua preservação como, por exemplo, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança Coletivo, que são passíveis de impetração pela sociedade ou pelos órgãos públicos. Esses instrumentos de acautelamento, presentes quando o assunto é o meio ambiente, migram para a esfera do patrimônio cultural, assim considerado parte do meio ambiente:

(...) todo instituto destinado e utilizado tanto pelo Poder Público, quanto pela coletividade na preservação ou na proteção dos bens ambientais constitui-se como **instrumento de tutela ambiental** (REISEWITZ *apud* FIORILLO; RODRIGUES, 2004, p. 105, grifo nosso)

Há, por isso, medidas jurídicas para tutelar os bens culturais. A ação civil pública é a ferramenta de maior utilidade na proteção do patrimônio ambiental e, como já exposto, será também útil na defesa do patrimônio cultural. A lei 7.347/1985, que trata dessa ação, foi de fundamental importância para o amparo dos interesses difusos e coletivos, sendo esses prezados quando se pretende defender o patrimônio (REISEWITZ, 2004, p.109).

Essa tutela dos bens culturais pode ser preventiva ou repressiva (REISEWITZ, 2004, p.106). Na preventiva, o direito impõe medida que deve ser respeitada a fim de garantir a preservação; já na repressiva existe uma sanção ao descumprimento da medida imposta. É importante que as medidas preventivas impostas pelo Poder Público sejam cumpridas, pois são mais eficazes na manutenção do patrimônio em seu estado natural, haja vista que, se deteriorado, improvável que se restabeleça o *status quo ante*.

O princípio da proteção é de suma importância na função de resguardar o patrimônio histórico e cultural; deve estar, por isso, em harmonia com a tutela do mesmo. No que tange ao Poder Público, tutelar os bens alvos de preservação é um dever que obriga todos os entes da federação, abarcando tanto o âmbito administrativo quanto legislativo e judiciário (MIRANDA, 2006, p.24). Os particulares são também incluídos nessa função, podendo sujeitar-se, inclusive, a sanções criminais caso descumpram determinações relacionadas ao patrimônio cultural.

Outro princípio relacionado à preservação por parte de todos é o da solidariedade intergeracional, assim como defende a Constituição da República:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2012).

Ainda que em nosso entender esse princípio seja um efeito e não causa da preservação, há que se considerar, como já dito anteriormente, o meio ambiente cultural como interesse difuso e de desfrute de uma coletividade; todavia, importante é definir que a preservação é fundamental quando não se torna algo excessivo, pois o patrimônio sofre desgastes naturais no decorrer de sua existência, que também fazem parte de sua história, transformando-o em algo palpável e reconhecível pela presente geração, não só trazendo a história de uma comunidade anterior.

NOTAS FINAIS

Segundo o princípio da função sociocultural da propriedade, o direito de propriedade não pode ser exercido de forma a prejudicar a coletividade. As limitações desse direito, impostas pelo ente responsável no caso do tombamento, são fundamentais na construção social, e é determinante que, para tanto, exista educação patrimonial, para conscientizar a população do valor daquele ato para conservação da

memória e da identidade do local, ficando claro que tombar não prejudica o desenvolvimento urbano, mas, ao contrário, pode ser responsável pelo crescimento de uma cidade ou região.

Para que seja reconhecido o valor de um patrimônio histórico preservado, como já ressaltado anteriormente, se faz necessária a educação patrimonial como forma de enxergar a importância da memória e da identidade em uma comunidade. O Estado deve difundir o patrimônio cultural do Brasil, sendo que o meio educacional deve ser priorizado, pois, se a escola incentiva manifestações culturais e artísticas dos educandos, torna-se mais fácil inculcar valores de preservação do patrimônio (BASTOS, 2006, p.44).

Assim, com uma política pública Estatal no sentido de demonstrar as vantagens de se proteger o bem cultural, será possível harmonizar o convívio do desenvolvimento das cidades com o crescimento populacional. Em outros países, como exposto anteriormente, já é corriqueiro e bem visto o uso consciente do patrimônio histórico, mas já é possível também enxergar no Brasil mudanças com relação à preservação dos bens tombados, com políticas que beneficiem os proprietários desses imóveis, como isenções fiscais e a possibilidade de transferência do direito de construir como forma, inclusive, de se lucrar a partir da venda de áreas alvo do tombamento.

Por isso, ao se realizar o tombamento de um bem que realmente preserva a identidade e a cultura de um local, a população deve ressaltar a importância do ato e não atacá-lo com a intenção, às vezes, até de demolição do imóvel. O interesse público deve ser priorizado, nesse momento, haja vista aquele bem agregar valores históricos, paisagísticos e culturais àquela sociedade no presente e no futuro, enquanto o decorrer de gerações puder apreciar o patrimônio.

Já foi demonstrado que é totalmente possível o convívio de imóveis tombados com o crescimento urbano, inclusive de grandes cidades. Seja transformando-o em local de visitação ou apreciação pelo público, seja de forma mais lucrativa, possibilitando a venda do potencial construtivo do imóvel. De qualquer forma, o importante é harmonizar os bens ou espaços tombados com o agressivo desenvolvimento das cidades atualmente.

Maria Coeli Simões Pires (1994, p.290) ensina que, no planejamento urbanístico, devem ser utilizados vários institutos no sentido de preservação, e alguns instrumentos são eficazes nessa tarefa. A conjugação de sistema de zoneamento, o instituto do solo criado, a transferência do direito de construir, já discutida na pesquisa, são alguns exemplos para atingir a coerência dos espaços urbanos, integrando-os ao patrimônio preservado.

Ressalte-se que o instituto do solo criado, citado acima, é definido por Maria Coeli Simões Pires (1994, p.290) como “[...] possibilidade de construir acima do coeficiente único, pode ser utilizado, com êxito, como alternativa para a preservação do patrimônio cultural imobiliário [...]”. Previsto no Estatuto da Cidade (lei 10.257/01, art.4º), esse instituto possibilita aos proprietários de bens tombados que a área edificável seja expandida de modo a estabelecer tratamento equivalente ao da vizinhança do local.

É importante frisar, também, que as construções tombadas são geralmente de maior escala do que os edifícios atuais, reservando ao ambiente um pouco mais de abertura na visualização, tornando-o mais arejado e claro, o que interrompe a vista cotidiana de emaranhados de prédios que causam, inclusive, poluição visual na cidade. Esse contraste arquitetônico pode ser apreciado por quem chega à cidade e, além disso, há uma identificação de algo de referência no local.

Muitas alternativas foram citadas na presente pesquisa, tornando mais clara a compreensão de que o patrimônio histórico como parte do meio ambiente cultural deve conviver com o crescimento urbano, sendo claramente possível quando se adotam medidas conscientes de preservação, podendo ser, muitas vezes, lucrativa a conservação e utilização de bens preservados, mais especificamente bens tombados no espaço urbano.

Destarte, é clara a intenção do legislador de reforçar a ideia de proteção do patrimônio cultural em geral, especialmente o tombamento colocado nesta pesquisa, haja vista a tendência moderna em se defender direitos difusos, pois fundamentais na atualidade.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Maria Helena Câmara. **Pro Patria Laboremus**. São Paulo: Edusf, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Luiz Roberto Cúria. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Vade Mecum Saraiva.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Vade Mecum Saraiva.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2008/117615_2008.htm> Acesso em: 10 jul.2012

BRASIL. Congresso. Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 08/06/2012

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=11175&retorno=paginaIphan>>._Acesso em: 26 abr.2012.

CAPELETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CARSALADE, Flávio de Lemos. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.139/4166>>. Acesso em: 26 maio 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, Sônia Rabello de. **O Estado na preservação de bens culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 3ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESTATUTO DA CIDADE. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Vade Mecum Saraiva.

FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

GASPARINI, Audrey. **Tombamento e direito de construir**. 1ª.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm. 2009.

LARCHER, Bruna Luísa. **O potencial do turismo histórico e cultural em Juiz de Fora**. Originalmente apresentada como trabalho de conclusão de curso especialização em turismo, 2009, Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/993>>. Acesso em: 12/07/2012 (monografia)

LEITE, Rodrigo. **Tombamento**. Salvador: Juspodivm, 2011.

MASSALI, Fábio. Incentivos fiscais a imóveis tombados. Disponível em: <<http://m.odiarario.com/dmais/noticia/527625/lei-da-incentivos-fiscais-a-proprietarios-de-imoveis-tombados/>>. Acesso em: 15/07/2012

MINAS GERAIS. Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.mg.gov.br/fomento-e-incentivo-a-cultura>>. Acesso em: 29 jul.2012

MINAS GERAIS. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/institucional/objetivo-operacional-e-competencias-legais>>. Acesso em: 27 jul.2012

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MOURÃO, Henrique Augusto. **Patrimônio Cultural como um bem difuso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito Ambiental e patrimônio cultural**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

SALGE JÚNIOR, Durval. **Instituição do bem ambiental no Brasil, pela Constituição de 1988**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2009.

SIQUEIRA, Humberto. Disponível em: <http://es.lugarcerto.com.br/app/401,62/2012/06/28/interna_noticias,46276/preservar-imoveis-historicos-pode-ser-lucrativo.shtml>. Acesso em: 18 jun.2012.

VIAJE. **Berlim**, uma cidade que preserva o patrimônio histórico e a arquitetura secular. Disponível em: <<http://www.viaje.com.br/alemanha/berlim/berlim-uma-cidade-que-preserva-o-patrimonio-historico-e-a-arquitetura-secular>>. Acesso em: 05 maio2012.

VIANA, Fernanda. Disponível em: <<http://juizdeforaonline.wordpress.com/especiais/patrimonios-tombados-contam-a-historia-da-cidade/>>. Acesso em: 20 maio2012.

O RELATÓRIO MACRON E A PROBLEMÁTICA RESTITUTIVA DE BENS CULTURAIS EM TEMPOS DE COVID

José Luís Bonifácio Ramos¹

1. INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, quero agradecer o amável convite do Professor Humberto Cunha Filho, a quem saúdo, no sentido de participar no IX Encontro Internacional de Direitos Culturais. Tenho ideia de que participei no V e VI Encontros, ambos na UNIFOR, em Fortaleza. Volto agora, neste IX Encontro, ainda que à distância, subordinado à instigante temática intitulada “Direitos Culturais: Impactos da Pandemia”.

Em segundo lugar, cumprimentar os demais Colegas de Painel, neste formato de mesa redonda virtual, sob o tema genérico Memórias Colectivas, a quem saúdo. De modo muito especial, os Professores que tenho conhecido em eventos conexos com o Direito da Cultura. Seja em Fortaleza ou noutros lugares. Aliás, o diálogo científico mantido a propósito desta temática, vem solidificando uma verdadeira comunidade de partilha de saberes acerca de temas conexos com a cultura que é, como se constata, cada vez mais ampla e plural. Tudo isso graças ao infatigável denodo do Professor Humberto, verdadeiro polo aglutinador destes eventos.

Por último, uma palavra para o tema por mim indicado para reflexão e debate nestes Encontros- O Relatório Macron e a Problemática Restitutiva dos Bens Culturais em Tempos de COVID. Na verdade, escolhi debruçar-me sobre o Relatório, recentemente elaborado pelo académico senegalês Felwine Sarr e pela historiadora francesa Bénédicte Savoy, mais conhecido por Relatório Macron. Tanto mais que, em Julho último, deu entrada, no Parlamento francês, uma iniciativa legislativa

¹ Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. E-mail: jlramos@fd.ulisboa.pt

propiciada por aquele Relatório. Por outro lado, a incontornável época de pandemia a todos nos desafia e confronta.

2. A PROBLEMÁTICA RESTITUTIVA

Atentando no preceituado nas Convenções da UNESCO e do UNIDROIT, admite-se que as respectivas prescrições normativas se aplicam a bens culturais ilicitamente apropriados, após a entrada em vigor daqueles instrumentos de Direito Internacional. Ainda que a questão da retroactividade tenha sido ponderada nos respectivos trabalhos preparatórios e, por vezes, timidamente enunciada nos respectivos articulados. Com efeito, a Convenção UNIDROIT determina que as disposições do capítulo II, subordinado ao título restituição de bens culturais roubados, se aplicam a momento posterior à entrada em vigor da Convenção no Estado requerido². No tocante à Convenção da UNESCO, apesar da regra consubstanciada na Convenção de Viena e no costume internacional favorável à irretroactividade, o assunto foi longamente apreciado no âmbito da comissão de peritos, em sede de trabalhos preparatórios.

Porém, defronte da hipótese de incluírem um artigo no sentido de esclarecer que as determinações da Convenção não eram retroactivas, isso foi considerado supérfluo³. Mas após a insistência de alguns Estados, no sentido de inserir uma cláusula de expressa não-retroactividade, ela acabou por ser introduzida, para, mais tarde, em momento ulterior, ser suprimida, de modo definitivo⁴. Relativamente à Convenção UNIDROIT, apesar de o texto declarar aplicar-se a situações futuras de roubo ou de exportação ilícita⁵, não é menos verdade que o texto proclama não legitimar qualquer acto ilícito, ocorrido antes da sua entrada em vigor. Ou à qual ela não seja aplicável, por força dos números 1 e 2 do artigo 10º, nem limitar o direito de um Estado, ou de outra pessoa, a formular

² Cf. nº 1 do artigo 10º da Convenção UNIDROIT.

³ Cf. Relatório da Comissão Especial, UNESCO 16C/17, Anexo II, 1969, pp. 6-7.

⁴ Cf. Actas da 4ª sessão de peritos, UNESCO doc. 48, 1970, pp. 238 e segs.

⁵ Além do nº 1, ainda o nº 2 do artigo 10º da Convenção UNIDROIT.

um pedido, fora do âmbito da Convenção, relativo à restituição ou ao retorno de um bem cultural, roubado ou ilicitamente exportado, antes da entrada em vigor da Convenção⁶.

Ademais, sem prejuízo de decisões relevantes, proferidas pelos tribunais⁷, interessa realçar que alguns Estados não legitimaram roubos e outras apropriações indevidas, ocorridas em períodos históricos pretéritos, ainda que suportados em legislação especial ou através de aquisições subsequentes por parte de terceiros de boa fé. Aliás, a esse propósito, o Tribunal Constitucional alemão declarou, em 1968, que as prescrições legais correspondentes ao período nazi, designadamente as que haviam legitimado o confisco dos bens de inimigos do povo e do Estado⁸, deixavam de ter validade jurídica, em virtude de contradizerem valores e princípios jurídicos essenciais⁹. Por seu turno, o Parlamento britânico, no intuito de incentivar a restituição de objectos correspondentes ao período nazi, saqueados ou ilegalmente apropriados, aprovou, em 2009, a lei de restituição de bens culturais¹⁰. E, no tocante aos bens na titularidade de organizações criminosas, sobressai a legislação italiana sobre o integral confisco de bens da Máfia e da Camorra¹¹.

3. O RELATÓRIO MACRON

Uma outra época histórica propiciara de vasta apropriação de bens culturais foi, sem dúvida alguma, o período colonial. Ora, se tal período tem merecido reflexão, desde há tempo¹², ele ganhou relevo e acutilante

⁶ Cf. o nº 3 do artigo 10º da Convenção UNIDROIT.

⁷ Recordemos, a propósito, o pedido de restituição do quadro de Klimt, intitulado retrato de Adele Bloch-Bauer, também conhecido por Dama Dourada, decidido pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos, em 2004, após uma longa disputa entre Maria Altmann e a República da Áustria. Cf. <http://www.supremecourt.gov/opinions/03pdf>.

⁸ Cf. *Gesetz über die Einziehung volks- und staatsfeindlichen Vermögens* de 14 de Julho de 1933.

⁹ Cf. Sentença do Tribunal Constitucional alemão, BverfG, de 14 de Fevereiro de 1968.

¹⁰ Cf. *Holocaust Return of Cultural Objects Act* de 12 de Novembro de 2009.

¹¹ Acerca deste tópico, Alessandra Buonasera, *La Destinazione dei Beni Confiscati alla Mafia*, Caserta, 2020, pp. 26 e segs.

¹² Sobre isto, E. K. Agorsah, *Restitution of Cultural Material to Africa*, *Africa Spectrum*, nº 12, 1977, pp. 305 e segs.

actualidade com o Relatório Acerca da Restituição do Património Cultural Africano¹³, da autoria do académico senegalês Felwine Sarr e da historiadora francesa Bénédicte Savoy. Este Relatório, apresentado em 23 de Novembro de 2018, sob o alto patrocínio do Presidente Emmanuel Macron que, sensivelmente, um ano antes, proferira um desassombrado discurso, em Ouagadougou, procura reflectir sobre a problemática restitutiva dos bens culturais africanos.

Na verdade, Macron, declarara, na Universidade Ouaga I, ser ambição da República Francesa promover o acesso aos bens culturais da Humanidade. Por conseguinte, no sentido de implementar tal directriz, destacou, enquanto prioridades da política cultural internacional, o reforço da protecção e a circulação dos bens culturais¹⁴. Explicitando, inclusivamente, que a circulação devia assumir diferentes modalidades, não afastando a hipótese de promover alterações nos inventários nacionais e subsequente restituição temporária ou definitiva de relevante património africano de âmbito cultural.

Após tais afirmações públicas e o subsequente convite, dirigido a Felwine Sarr e a Bénédicte Savoy, acabou por ser publicitado um Relatório, da autoria daqueles intelectuais, motivando acesa controvérsia, tanto em França, como no estrangeiro. Antes do mais, porque está em causa uma restituição de bens, interessa atentar nos traços fundamentais do documento. Assim, após enfatizar as directrizes do discurso e o convite do Presidente Macron, o Relatório destaca a fixação de um prazo de cinco anos, no sentido de criar condições propícias à restituição temporária ou definitiva de bens culturais de origem africana, bem como a necessidade de promover uma nova ética relacional. Subsequentemente, após um enquadramento histórico onde as captações patrimoniais são enquadradas numa época marcada pela violência¹⁵ e pela transferência

¹³ O título original é o seguinte: *Rapport sur la Restitution du Patrimoine Culturel Africain. Vers Une Nouvelle Éthique Relationnelle*.

¹⁴ Discurso do Presidente da República Francesa, Emmanuel Macron, proferido na Universidade Ouaga I, em Ouagadougou, publicitado em 29 de Novembro de 2017. Cf. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017>.

¹⁵ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 9 e segs.

de bens suportadas por directrizes coloniais, o Relatório reconhece que a República Francesa teria agido num contexto de concorrência internacional, no sentido de recolher um grande número de objectos destinados a enriquecer o acervo dos museus nacionais¹⁶.

A seguir, atribui especial ênfase à atitude da República do Zaire, quando solicitou, em 1960, o retorno das colecções integradas no Museu do Congo Belga (hoje Museu Tervuren). Destarte, o Relatório qualifica tal reivindicação como o ano zero de uma nova era¹⁷. A seguir, destaca o pedido da Nigéria, dirigido ao ICOM, em 1968, no intuito de solicitar, aos museus ocidentais, a devolução de um rol de peças do Reino do Benin, no sentido de integrarem a colecção do museu nacional de Lagos, bem como o discurso do Director-Geral da UNESCO, Amadou-Mahtar M'Bow, proferido em 1978, quando defendeu a restituição do património cultural, considerado insubstituível pela maioria dos países africanos¹⁸. O Relatório realça ainda o pedido, dirigido à República Francesa, por parte do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Benim, em 26 de Agosto de 2016, sobre a restituição de estátuas e símbolos reais, ilicitamente apropriados pelo coronel francês Alfred Dodds, na sequência de pilhagem do palácio Abomey, ocorrida em 1892, e subsequente entrega ao museu etnográfico Trocadéro, situado em Paris¹⁹.

Quanto às aludidas restituições, o Relatório manifesta sérias e fundadas dúvidas acerca do alcance de uma mera *restituição temporária*. Não só a considera ambígua, como, inclusivamente, a qualifica como verdadeiro oxímoro²⁰. Defendendo que a restituição não definitiva seria susceptível de gerar querelas interpretativas e tensões de diversa

¹⁶ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 11.

¹⁷ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 14.

¹⁸ Em conformidade, o Director Geral da UNESCO afirmou que os povos vítimas da pilhagem colonial não teriam sido apenas desapaosados de obras primas insubstituíveis como também foram afastados de uma memória que os ajudaria a se conhecerem melhor e, de igual modo, os outros que os rodeiam. Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit, p. 15.

¹⁹ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 17.

²⁰ Felwine Sarr e Bénédicte Savoy utilizam o temo oxímoro em sentido equivalente a contraditório ou paradoxal. Cf. *Rapport sur la Restitution* cit., p. 24.

ordem, os relatores enfatizam a restituição perpétua e a correlativa transferência de titularidade²¹. Assentando, em conformidade, na ideia de que o vocábulo *restituir* significa re-instituir o proprietário legítimo, no uso e fruição, com inerente reconhecimento da propriedade do bem, o Relatório realça a necessidade de promover a reconstrução da memória e a ressocialização dos objectos com as actuais comunidades africanas²². Em suma, o retorno às comunidades de origem reactivaria a memória oculta e, assim, permitiria desempenhar funções de natureza integrativa e mediadora, no seio das sociedades africanas contemporâneas²³.

Legitimando a protecção e a conservação dos objectos, o Relatório observa que a salvaguarda pode ser assegurada pelos museus africanos. Pois o actual *status quo* não seria ineficiente. Todavia, aceita que a restituição fique condicionada à realização de obras e de outros trabalhos inadiáveis ou tidos por indispensáveis²⁴. Ademais, no sentido de sublinhar o relevo e a complexidade do assunto, anuncia a existência de mais de oitenta mil objectos oriundos de África, ao sul do Saara, depositados nos acervos dos museus franceses²⁵. Em conformidade, se alguns deles eram oriundos de doações particulares, muitos outros seriam provenientes de saques, missões de exploração, campanhas etnográficas ou de índole científica²⁶. Havendo ainda a registar diversas aquisições relevantes que ocorreram, desde os anos noventa, do século XX, direccionadas ao enriquecimento do acervo da colecção do Museu Branly-Chirac²⁷.

Após uma análise eminentemente descritiva, o Relatório enuncia critérios atinentes a uma restituição massiva, bem como um cronograma propiciador da sua implementação. Preconiza, em conformidade, uma restituição célere dos objectos provenientes de actividades bélicas; do labor funcional de militares ou funcionários administrativos, durante

²¹ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 24.

²² Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 25 e segs.

²³ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 32.

²⁴ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 28-9.

²⁵ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 38.

²⁶ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 43 e segs.

²⁷ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 51-2.

o período colonial (1885-1960); do trabalho promovido por missões científicas anteriores a 1960 e em consequência de restauros ou de empréstimos que se tenham arrastado no tempo²⁸. A par disso, admite pesquisas complementares, no tocante a objectos integrados no acervo dos museus franceses, após 1960. Ainda que aceite, mesmo que as circunstâncias aquisitivas não sejam evidentes, a restituição se o interesse do país requerente for relevante. Por último, admite que permaneçam, nas colecções francesas, os bens culturais adquiridos, de modo legítimo e documentado, ou aqueles que tenham sido transaccionados no mercado de arte, em estrita observância das directrizes que decorrem do Direito Internacional, em particular, do preceituado na Convenção da UNESCO de 1970.

Por conseguinte, no tocante ao cronograma, indica uma primeira etapa (Novembro de 2018 a Novembro de 2019), estribada, entre outras, pelas seguintes iniciativas: restituição das peças mais simbólicas, reclamadas, há longo tempo, pelos Estados ou outras comunidades africanas²⁹; adopção de medidas legislativas, no sentido de tornar as restituições irrevogáveis; transferência para o país de origem, após a conclusão de obras e outros trabalhos nas infra-estruturas de acolhimento³⁰. Numa segunda fase (Primavera de 2019 a Novembro de 2022), destinada ao inventário, sugere a partilha numérica e uma intensiva concertação transcontinental³¹. Por fim, numa terceira etapa (desde Novembro de 2022), indica uma série de medidas destinadas a afastar a impressão de que a janela aberta, no discurso de Ouagadougou, se havia dissipado com rapidez. Podendo acolher, naturalmente, outros pedidos de restituição, para além do supra-mencionado prazo de cinco anos³².

²⁸ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 53.

²⁹ Acerca deste item, o Relatório destaca, entre outros, quanto ao Bénin, a estátua do rei Ghézo, as quatro portas do palácio real, bem como os tronos dos monarcas Glèlè e Ghézo. No que respeita ao Senegal, as peças correspondentes ao saque de Ségou, relativo ao tesouro d' El Hadj. No tocante ao Mali, os bens recolhidos pelas missões Laboutet (1932); Dakar-Djibouti (1931-1933); Sahara-Sudão (1935) e Níger-Lago Iro (1938-1939). Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 55 e segs.

³⁰ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 54.

³¹ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., pp. 57 e segs.

³² Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 59.

O Relatório adverte ainda que a restituição supõe a modificação do Código do Património e do Código Geral da Propriedade das Pessoas Públicas (CGPPP ou CG3P), com evidentes consequências no incontornável princípio da inalienabilidade das colecções públicas³³. Nessa medida, sugere a introdução de um novo capítulo dirigido à restituição, fundado num prévio acordo bilateral de cooperação cultural com as antigas colónias, protectorados ou outros territórios administrados pela República Francesa³⁴. Ademais, faz notar que as obras pilhadas, durante a ocupação nazi, nunca foram integradas nas colecções públicas, no intuito de acautelar uma posterior restituição aos legítimos proprietários³⁵.

4. IMPACTO DO RELATÓRIO MACRON

Como era de prever, o Relatório foi acolhido com enorme cepticismo e alguma incredulidade, nos meios culturais franceses. Na verdade, sem pretensão de exaustividade, mencionaremos algumas tomadas de posição que entendemos paradigmáticas. Assim, desde logo, o depoimento da historiadora Héléne Leloup, a contestar os pressupostos do Relatório, considerando que uma restituição de bens deve supor uma aquisição comprovadamente fraudulenta³⁶. Ora, Leloup acrescenta ter presenciado diversas aquisições de arte africana, desde os anos cinquenta do século XX, que ocorreram na Guiné, Costa do Marfim e Mali sem nunca ter observado ou sequer tomado conhecimento de um qualquer saque ou de uma operação menos correcta ou ilícita³⁷. Por seu turno, num outro enfoque, o jurista Yves-Bernard Debie, numa intervenção proferida no âmbito de um Colóquio sobre o tema³⁸, manifestou fundadas reservas acerca das directivas do Relatório, em face do direito vigente,

³³ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 61.

³⁴ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution* cit., p. 67.

³⁵ Cf. Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, *Rapport sur la Restitution...op. cit.*, p. 63.

³⁶ Cf. Entrevista de Héléne Leloup, ao Jornal Le Point- Culture, em 19 de Novembro de 2018.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Colóquio intitulado: "Quel Avenir pour les Arts Anciens d' Afrique, d' Oceanie et d' Ameriques?", realizado em Paris, em Dezembro de 2018.

designadamente no que dizia respeito à inalienabilidade de bens culturais pertencentes a museus públicos franceses³⁹.

Stéphane Martin, director do Museu Quai Branly-Chirac, quando é ouvido na Comissão Parlamentar de Educação, em 19 de Fevereiro de 2020, confirma que os museus do Ocidente possuem inúmeros objectos africanos⁴⁰. Concede ainda que o apresamento de bens, em consequência do direito de guerra, não deve ser imutável ou sequer alcandorado a direito natural⁴¹. Dito isto, acentua, com estranheza, o facto de o Relatório ter sido solicitado a duas pessoas, Sarr e Savoy, sem relação profissional com os bens museológicos⁴². Também considera extraordinário entender o museu enquanto invenção ocidental ou um lugar de crime. Com efeito, em sua opinião, o Relatório parece assentar no pressuposto de que os bens haviam sido adquiridos com violência, no intuito de lançar uma reprovação generalizada contra os bens culturais adquiridos antes de 1962.

Martin considera essencial promover a urgente formulação de princípios éticos e jurídicos que permitam identificar os objectos que devem integrar as colecções museológicas. Porque, como explica a propósito da estátua do deus Gou, reclamada pela República do Benin, a obra teria sido esculpida por um prisioneiro de um reino vizinho, a seguir, abandonada numa praia e apenas, em momento ulterior, acabou por recuperada por um capitão francês. Consequentemente, haveria tanto a esclarecer sobre a nacionalidade daquela estátua, como acerca da nacionalidade da Gioconda, exposta no Louvre. Martin recoda ainda que os museus não são os proprietários das colecções, mas o Estado, relativamente aos bens públicos, sujeitos a estritos princípios de inalienabilidade e de impenhorabilidade⁴³.

Defende ainda Martin a necessidade de olhar para o sucedido noutros países. Em conformidade, não só alude à resistência britânica

³⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=llbo5KwiqY0>

⁴⁰ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200217/cult.html>

⁴¹ Idem

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

em devolver os frisos do Parténon, como ao sucedido com as obras restituídas pelos belgas que, mais tarde, acabaram por ser revendidas no mercado de arte. Realça ainda as nefastas consequências da entrada em vigor do preceituado no NAGPRA (*Native American Graves Protection and Repatriation Act*) com consequente destruição e desaparecimento subsequente de objectos funerários de inegável valor artístico e cultural. Por outro lado, se alude à carência de pessoal dos museus africanos, principalmente quanto à necessidade de formar os conservadores e de lhes propiciar carreiras decentes e apelativas, realça o sucesso do projecto do Louvre-Abu Dhabi, havendo que o replicar noutras paragens⁴⁴.

Apesar destes reparos, Macron mostrou não ter desistido da orientação do discurso de Novembro de 2017, enfatizada, subsequentemente, pelo Relatório de Sarr e Savoy. Com efeito, fez aprovar, no Conselho de Ministros de 15 de Julho de 2020, um Projecto de Lei sobre a Restituição de Bens Culturais ao Benim e ao Senegal⁴⁵. Nestes termos, o Projecto de Lei procura derrogar o princípio da inalienabilidade dos bens públicos, permitindo a transferência e consequente autorização de saída para a República do Benim, de vinte e seis obras do tesouro de Abomey, resultantes da doação do general Alfred Dodds (1842-1922) e, para a República do Senegal, de um sabre e respectiva bainha, atribuído El Hadj Oumar Tall, resultante da doação efectuada pelo general Louis Archinard (1850-1932)⁴⁶.

Compreensivelmente, as críticas não esmoreceram perante esta iniciativa presidencial e governamental. Aliás, logo no dia seguinte, Rykner sublinha a mistificação histórica em que se apoiam as directrizes do recente Projecto de Lei. Em conformidade, acerca das obras trazidas pelo coronel Dodds, recorda que os objectos foram salvos de um incêndio, provocado por Béhanzi, na sequência de uma batalha destinada à libertação de escravos, aprisionados pelo monarca esclavagista do

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-07-15/restitution-de-biens-culturels-au-benin-et-au-senegal-?utm_source=emailing&utm_medium=email&utm_campaign=conseil_ministre_20200715

⁴⁶ Idem.

Dahomey⁴⁷. Por conseguinte, entende ser estranha e injustificável qualquer restituição, uma vez que o Estado, no momento daquela facticidade, sequer existia⁴⁸. Por outro lado, acerca da devolução do sabre, porque Hadj Oumar Tall teria sido jihaddista, sublinha que o Presidente Macron acaba por homenagear o modelo que os soldados franceses combatem, na actualidade⁴⁹.

Aliás, exactamente sobre este assunto, Yves-Bernard Debie escreveu, alguns meses antes, que Oumar Tall fora o guia espiritual de uma das primeiras guerras-santas islâmicas que a África ocidental conheceu, no decurso do século XIX⁵⁰. Pois Hadj Oumar Tall utilizara o terror como arma, massacrando homens, reduzindo à escravidão mulheres, utilizando, de modo reiterado, o roubo e o saque, sobretudo no que respeita a populações animistas⁵¹. Logicamente, Debie entende ser paradoxal que o Governo francês pretenda, num dia, restituir o símbolo da repressão jihaddista e, no dia seguinte, participar num fórum destinado a combater tais directrizes e a promover a paz e a segurança em África⁵².

Como seria de supor, a controvérsia gerada pelo Relatório Macron também chegou a Portugal, com o avultar de opiniões diversificadas no que respeita à restituição do património cultural africano. A título de exemplo, mencionamos a coluna Contraste, do jornal O Expresso, que opôs os pareceres de António Sousa Ribeiro, Professor da Universidade de Coimbra, e de Luís Raposo, Presidente do ICOM⁵³. Em vista disso, Sousa Ribeiro sublinha que os diversos objectos e artefactos africanos, encontradas nos museus europeus, foram adquiridos no âmbito de uma relação violenta de índole colonial. Acrescenta que os museus

⁴⁷ Cf. Didier Rykner, Restitutions: Un Project de Loi Basé sur des Falsifications de l' Histoire, *La Tribune de l' Art*, Julho, 2020, pp. 1 e segs.

⁴⁸ Cf. Didier Rykner, Restitutions cit., p. 2

⁴⁹ Cf. Didier Rykner, "Restitutions cit., pp. 2-3.

⁵⁰ Cf. Yves-Bernard Debie, La Restitution du Sabre d' El Hadj Oumar Tall: Un Périlleux Galop d' Essai au Mépris du Droit ed de l' Histoire, *La Tribune de l' Art*, Novembro, 2019, pp. 1 e segs.

⁵¹ Cf. Yves-Bernard Debie, La Restitution cit., pp. 4-5.

⁵² Cf. Yves-Bernard Debie, La Restitution cit., p. 5.

⁵³ Cf. Duelo, *Expresso*, 15 de Dezembro de 2018, p. 7.

devem demonstrar a proveniência legítima dos objectos que integram o respectivo acervo, devendo negociar a devolução dos restantes. Por seu turno, Luís Raposo recorda que a maioria dos países africanos nem ratificou as Convenções relativas à restituição de bens culturais, uma vez que as respectivas elites políticas preferiram ficar com as mãos livres para abastecer o mercado de arte internacional. Ademais, questiona o verdadeiro significado de restituição de bens, tanto no tocante ao modo de apropriação, como à afeição identitária dos objectos. Aliás, sobre este tópico, interroga-se sobre a validade da controvérsia germânica acerca da restituição, solicitada pela Namíbia de um padrão, erguido por Diogo Cão, em 1485. Desse modo, haveria que saber se será mais adequada a restituição para a Namíbia ou para o país de origem, no caso, Portugal?.

Compreensivelmente, esta controvérsia tem feito o seu caminho, motivando reflexões de académicos, directores de museus e até de responsáveis políticos. Assim, quanto a estes últimos, devemos sublinhar as afirmações de Leopoldo Amado, Comissário para a Educação da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), no sentido de admitir que o assunto se encontra mais avançado no espaço francófono ou angófono do que nos países lusófonos⁵⁴. Bem como as propostas do LIVRE e do PAN sobre a devolução do património cultural das ex-colónias, prontamente contrariadas pelo líder do CHEGA, através de observações irónicas e alegadamente racistas. Numa outra perspectiva, comentando as propostas de devolução, Paulo Costa, director do museu de etnologia, defende a necessidade de dilucidar as obras retiradas com recurso a roubo, furto ou pilhagem, das peças trazidas no âmbito de aquisições lícitas e de investigações, de modo a ilustrar os hábitos e os modos de vida de outros países e de outras culturas⁵⁵.

⁵⁴ Cf. entrevista de Leopoldo Amado, agência noticiosa *LUSA*, em 12 de Novembro de 2019.

⁵⁵ Cf. entrevista de Paulo Costa, jornal *Diário de Notícias*, em 28 de Janeiro de 2020.

5. CONCLUSÕES

Se a comerciabilidade não é característica da realidade, não deixa de ser importante estudar a qualidade e o alcance das restrições ao comércio de bens culturais. E de entre estas, a par com a preferência cultural, a exportação ou a importação, a restituição é um aspecto central e muitíssimo actual da protecção de bens culturais móveis. Ora, quanto a este aspecto, além de importantes estudos acerca das prescrições restitutivas insertas nas Convenções da UNESCO e do UNIDROIT, na Directiva da UE, nos vectores da *Due Diligence*, o Relatório Macron e as consequências que daí emergem assumem inegável preponderância.

Além disso, em época de pandemia, sobressai, de modo incontornável, a importância dos objectos corpóreos, defronte da vulnerabilidade da vida humana. Ora, do conjunto daqueles objectos, avultam, inegavelmente, os bens culturais materiais. São eles que, para além de uma inegável durabilidade estrutural, transportam um testemunho autêntico e um indelével valor de civilização e de cultura. Testemunho daqueles, os humanos, que são, afinal, os actores do aproveitamento desta categoria de coisas corpóreas. Ao transformarem, de algum modo, tais coisas, acabamos por compreender que elas irão perdurar, transportando o nosso testemunho identitário. Tal qual cápsula do tempo. Será um veículo de informação intemporal e eterno, daquilo que se acredita ser contingente e efémero.

MEMÓRIA, PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, UM RESGATE NECESSÁRIO E PERSPECTIVAS ATUAIS

Flávio José Moreira Gonçalves¹

INTRODUÇÃO

A preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural das instituições brasileiras, seja em sua dimensão material ou imaterial, constitui uma das necessidades mais urgentes em termos de resgate, para as gerações presentes e futuras, de todas as contribuições legadas por aqueles que nos antecederam, os quais envolveram-se em várias lutas e enfrentaram inúmeras dificuldades ou incertezas para constituir e solidificar instituições respeitáveis. Trazer à tona este passado, sem omitir suas contradições e a dialética própria dos processos históricos é imprescindível para nos situar melhor no horizonte de nosso tempo.

Quando pensamos em fatos que não colaboram para a preservação desta memória e do patrimônio cultural no Brasil, tais como o incêndio do Museu Nacional do Rio de Janeiro (2018), o abandono e má gestão da Cinemateca Brasileira em 2020, principal instituição responsável pela preservação da produção audiovisual brasileira ou mesmo as destruições de coleções inteiras de obra de arte, a exemplo do que ocorreu com o acervo do artista plástico Hélio Oiticica (2009) ou, ainda a título exemplificativo, o furto de fósseis no Cariri cearense, crime há tempos praticado e comprovado por uma investigação internacional da Polícia Federal, realizada de 2004 a 2009, ficamos estarecidos ao constatar a pouca consciência e indignação que tais episódios despertam nos cidadãos brasileiros, condenados a tornar-se vítimas de ciladas da

¹ Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Analista Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Membro da Comissão de Gestão do Patrimônio Histórico Material e Imaterial da Faculdade de Direito da UFC. E-mail: professorflavio@ufc.br.

história que, ironicamente, acaba se repetindo “a primeira vez, como tragédia e a segunda, como farsa” (2011, p. 25), na lição que nos legou Marx na obra *Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, escrito de 1852.

O patrimônio cultural constitui-se da dimensão material e da imaterial. Ambas têm a sua importância e valor histórico reconhecido pelas normas vigentes, mas encontram-se ameaçadas. Como ressalta Scovazzi (2020, p. 20),

Oggi, i processi di globalizzazione e trasformazione sociale possono creare condizioni favorevoli per il dialogo tra comunità; ma tali processi possono anche determinare fenomeni di marginalizzazione e d'intolleranza che mettono in pericolo la preservazione del patrimonio culturale immateriale.

Segundo a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pela UNESCO em 2003,

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. (2006, p. 3)

A Constituição Brasileira, em seu art. 216, define como patrimônio cultural brasileiro “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados

às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

Deixar de conhecer e valorizar as manifestações próprias dos grupos humanos, sobretudo aquelas oriundas da arte, da cultura, da educação, da ciência, da ancestralidade e da espiritualidade, não permitindo que se constituam neles os espaços da memória, gerando lacunas e dificuldades em sua autoconcepção histórica e existencial e impedindo a formação de sinapses ou conexões culturais, torna os indivíduos presas fáceis das bolhas de opinião que emergem das redes sociais e conseguem nublar a pluralidade de ideias, resvalando na ignorância, na negligência, no abandono e até no desprezo ou pura hostilidade ao patrimônio cultural, como tem ocorrido com aqueles que, incompreensivelmente, em pleno século XXI e sob os mais variados pretextos ideológicos ou políticos, atacam o legado do professor e educador Paulo Freire ou vandalizam estátuas como a do Padre Antonio Vieira, em Portugal, a de Ariano Suassuna, no Brasil, a de Cristóvão Colombo, nos EUA ou a de Edward Colston, na Inglaterra.

Toda a memória é importante para ser preservada e resgatada. As boas memórias, para que edifiquem e colaborem para difundir as práticas aceitáveis, “compatíveis com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável” (2006, p. 3), estimulando-nos e a nossos contemporâneos a avançar, a ir adiante, sem retrocessos.

Neste aspecto, convém ressaltar que mesmo as memórias de fatos ou práticas ruins precisam vir a lume, para que não voltem a repetir-se jamais, permitindo o seu registro e documentação, a nos alertar para os riscos e perigos de experiências traumáticas, como o colonialismo, a escravidão negra, o holocausto judeu, as práticas de tortura e segregação, o totalitarismo nazifascista ou os regimes ditatoriais na América Latina.

Lembro-me de haver visitado, na cidade de Recife, a sinagoga mais antiga das Américas, situada na Rua Bom Jesus, antiga Rua dos Judeus, recentemente eleita como a rua mais bela do mundo. Surpreendeu-me

a manutenção dos dois nomes na placa identificadora do logradouro, assinalando-o como lugar da memória para diferentes grupos religiosos e patrimônio cultural, preservando muito da sua história e despertando o interesse e a curiosidade dos visitantes, apesar das experiências traumáticas que envolveram a expulsão dos judeus de Recife em 1654, os quais, segundo vários relatos, de lá teriam saído para fundar a cidade de Nova York, nos EUA (*Brazilian Times*, 2020). A preservação da rua, de seu nome antigo (registrado na placa) e da sinagoga assinalam a importância de não destruir os vestígios do passado, preservando a memória, por mais traumática que esta possa ter sido, até para que as experiências ruins sejam lembradas e não venham a se repetir jamais.

O objeto da nossa reflexão neste trabalho é exatamente a memória, os lugares da memória e o patrimônio cultural daquela que, juntamente com o Seminário da Prainha (1864), constitui-se como a mais antiga instituição de ensino superior do Ceará na área jurídica no nosso Estado, no caso, a Faculdade Livre de Direito do Ceará, instalada sob esta denominação como instituição estadual em 21 de fevereiro de 1903, ainda durante o governo de aliado do oligarca Nogueira Accioly e encampada posteriormente pela União, constituindo, juntamente com a Faculdade de Farmácia e Odontologia e a Escola de Agronomia, o embrião do que viria a ser a atual Universidade Federal do Ceará (UFC), fundada em 16 de dezembro de 1954, desta feita pelas laboriosas mãos daquele professor que é considerado o Reitor dos reitores, Antônio Martins Filho, responsável por cunhar o lema inesquecível que nos instiga a realizar “o universal pelo regional” (1996, p. 3). As ideias e ações do Martins Filho influenciaram de forma decisiva o cenário cultural e intelectual cearense. De sua fecunda atuação, nasceram também a Universidade Estadual do Ceará (Uece) e a Universidade de Fortaleza (Unifor), para cuja criação Martins Filho também concorreu, agregando, neste último caso, sua experiência acadêmica a mentalidade empreendedora e visionária do empresário Edson Queiroz.

No desenvolvimento da investigação sobre a Faculdade de Direito da UFC, realizei pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque transdisciplinar e histórico, lastreada tanto em escritos antigos bastante

conhecidos de historiadores, a exemplo da obra de Raimundo Girão (1960), quanto em trabalhos mais recentes de Ademar Bezerra (1999), Evaldo Lima (2005) e Ari de Andrade (2008). O acesso ao acervo de exemplares antigos da Revista da Faculdade de Direito do Ceará², quase todo digitalizado e preservado no Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER), foi fundamental para o desenvolvimento da investigação.

A pesquisa procurou realizar um levantamento preliminar do que já existe em termos de publicações acadêmicas ou literárias sobre a Faculdade de Direito da UFC, realizando breve inventário preliminar de seu legado como patrimônio cultural e histórico, tanto a partir de escritos de intelectuais da época mais próxima a sua fundação quanto de seus pósteros. Discuto a necessidade de resgate da memória institucional da mais antiga instituição de ensino superior do Estado do Ceará, procurando apresentar as perspectivas atuais que nela se descortinam por meio da formação de grupos de trabalho e comissões destinados a valorizar não somente a preservação dessa tradição, de seu patrimônio material e imaterial, mas inseri-la nas exigências inarredáveis da contemporaneidade, impulsionando o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão que se propõem a propiciar formação jurídica transdisciplinar, valendo-se do uso de metodologias ativas de aprendizagem e de ferramentas de educação a distância com vistas ao aprimoramento constante da qualidade da educação superior pública e gratuita ofertada.

HISTÓRIA, SURGIMENTO E IMPORTÂNCIA DA FACULDADE DE DIREITO NO CONTEXTO DA INTELLECTUALIDADE CEARENSE

Como já ressaltou Andrade Furtado, ao comentar a conhecida obra de Girão Barroso, “a História da Faculdade de Direito do Ceará é um dos capítulos da maior importância para o estudo da nossa formação intelectual (...) as construções humanas de tamanho porte ligam as idades

² Seu acervo, praticamente integral, pode ser consultado em <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/issue/archive>

e formam a cadeia dos acontecimentos, de que resulta o patrimônio de honra e grandeza das Nações” (1960, p. 383-4).

O historiador Raimundo Girão, por sua vez, destaca que

No Período governamental de Dr. Pedro Borges fundou-se a Faculdade Livre de Direito, cuja criação já em 1891 Tomás Pompeu, Antônio Augusto de Vasconcelos e outros haviam ventilado, Instalou-se o edifício do Liceu a 1 de março de 1903, tendo como diretor honorário o comendador Nogueira Acióli e diretor de fato aquele primeiro ideador. A 2 de setembro o governo estadual a encampou e logo a 23 de novembro foi equiparada aos estabelecimentos federais congêneres. Terminou a gestão de Pedro Borges em 12 de julho de 1904, data em que novamente passou a governar o Dr. Acióli (1984, págs. 189/190)

Originalmente, a Faculdade de Direito funcionava no andar superior do antigo prédio da Assembleia Legislativa, situado na Praça dos Leões, em Fortaleza e que hoje abriga o Museu do Ceará. Posteriormente, mudou-se para o edifício hoje conhecido apenas como “Prédio Velho”, em frente à Praça Clóvis Beviláqua. A esta edificação se somaria mais tarde o chamado “Prédio Novo”, este último projetado pelo arquiteto José Liberal de Castro em 1967, segundo registros de Ricardo Paiva (2011) e Beatriz Diógenes (2013) constantes do 5º Momo_Tur_Fortaleza (2014).

Martins Filho, ao relatar o clima de efervescência intelectual no Ceará do final do século XIX e início do século XX, faz referência a fundação do Instituto do Ceará em 1877 e da Academia Cearense de Letras, em 1894, citando ainda o surgimento do Centro Literário e da Padaria Espiritual como movimentos culturais importantes dos últimos decênios do século XIX que bem assinalam essa atmosfera. Em suas palavras:

Num clima de inquietação intelectual assim, não seria de estranhar que as vistas dos homens de pensamento se voltassem para o ensino de grau superior. Com efeito, em 1903 surgiu a Faculdade de Direito do Ceará, em torno da qual se aglutinaram os nossos valores culturais, para lhe possibilitar a concretização dos seus altos objetivos (1955, p. 10)

Como todas as demais instituições pioneiras de ensino superior jurídico em nosso país, a Faculdade Livre de Direito do Ceará surgiu para formar e reproduzir práticas da elite dirigente local, reforçando o seu poder e dominação, refletindo preocupações típicas de uma época, cuja intencionalidade não difere da realidade de surgimento dos demais cursos jurídicos já existentes no país. Como ressalta Wolkmer,

A implantação dos dois primeiros cursos de Direito no Brasil, em 1827, um em São Paulo e outro em Recife (transferido de Olinda em 1854) refletiu a exigência de uma elite, sucessora da dominação colonial, que buscava concretizar a independência político-cultural, recompondo ideologicamente a estrutura de poder e preparando uma nova camada burocrático-administrativa, setor que assumia a responsabilidade de gerenciar o país. (2000, p. 80)

Os corpos docente, discente e funcional da Faculdade de Direito sempre foram testemunhas e protagonistas de profundas e significativas transformações ocorridas na instituição e fora dela desde a sua fundação, remontando a época em que os cursos jurídicos ainda formavam bacharéis em “Ciências Jurídicas e Sociais”.

Logo em seu nascedouro, a instituição viu-se no centro das divergências filosóficas, políticas e ideológicas próprias do contexto histórico, entre aciologistas e anti-aciologistas, sendo ainda palco de importantes disputas e debates de ideias jurídicas, sociais e políticas. Nos anais da Revista da Faculdade de Direito, observam-se os reflexos acadêmicos destas discussões que sempre envolveram os apegados às concepções tradicionalistas e dogmáticas do Direito e aqueles que pretendiam fazê-lo avançar para abordagens mais abertas ou críticas, dando-lhe um viés mais vinculado às demais ciências sociais.

Em discurso como Paraninfo da turma de bacharéis de 1946, por exemplo, o Professor Dolor Barreira, já destacava a necessidade de avanços necessários à ordem jurídica brasileira, inclusive na seara da igualdade de gênero e de filiação, tendo sido precursor da ideia de equiparar juridicamente homens e mulheres, assim como os filhos havidos

dentro ou fora do casamento, numa circunstância em que estes últimos ainda eram muito discriminados, denominados “filhos ilegítimos” e tinham seus direitos sonogados. Trecho de suas eloquentes e proféticas palavras merece ser aqui transcrito:

Há de impressionar-vos, incoercivelmente, essa permanente revolta dos pequenos contra o grandes, essa impiedosa exploração dos grandes contra os pequenos, esse descaso condenavelmente egoísta dos que podem tudo pela sorte dos que nada podem, essa dolorosa subversão nos princípios, nas ideias e no caráter, essa anarquia, essa desordem, essa confusão, inquietantes e profundíssimas, que tornam a vida presente um caos inextrincável, obrigando o sociólogo a pensar no inenarrável esborrão de uma civilização, e no surgimento, sobre as ruínas dela, de uma nova ordem de coisas.

Numa estrutura social preconceituosa como a brasileira, que enfrenta, mesmo atualmente, uma escalada autoritária, de violação dos direitos humanos e fundamentais, neles incluídos os direitos culturais, uma sociedade que já começa a perseguir jornalistas e veículos de comunicação, a censurar obras de arte e a queimar livros, o resgate da história das instituições, das lutas pela sua criação e desenvolvimento, dos progressos e visões de futuro, assim como das ideias e ideais dos personagens que dedicaram seu esforço a edificá-las, talvez permita um sopro de dignidade no meio do caos, instituído e alimentado exatamente por aqueles que deveriam evitá-lo, tornando-se os primeiros a promover os valores constitucionais do pluralismo, da democracia e da tolerância.

REVISITANDO O PASSADO E PLANEJANDO O FUTURO

A Universidade Federal do Ceará (UFC) publicou a Resolução nº 25, aprovada pelo Conselho Universitário (Consuni) em 14 de agosto de 2009. Por este ato normativo, a Universidade instituiu o seu Comitê de Patrimônio Cultural (CPAC/UFC), vinculado diretamente à Reitoria e encarregado de gerir a política institucional relativa ao patrimônio

cultural material e imaterial da instituição, “não importando se este já se encontra declarado ou reconhecido pelo Estado ou pelo ente público” (art. 1º).

Como descreve o art. 2º desta Resolução nº 25, as atribuições do referido Comitê envolvem a identificação, documentação, preservação e promoção do patrimônio cultural material (bens culturais, imóveis, conjuntos urbanos e rurais, sítios históricos, bens culturais móveis e agregados), bem como o patrimônio imaterial (celebrações, formas de expressão, saberes, fazeres e lugares), as paisagens naturais e culturais, os museus, coleções e os acervos museológicos, o patrimônio arquivístico-documental e o patrimônio bibliográfico.

A edição de tal Resolução constituiu importante passo para a proteção deste patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial da nossa UFC, aspectos indissociáveis e que, segundo a melhor e mais abalizada doutrina neste campo, guardam relação de interdependência. É o que se depreende das lições emanadas do magistério de Cunha Filho (2020), ao tratar do patrimônio imaterial e constatar que “o referido patrimônio é fonte de diversidade cultural e garantia de desenvolvimento sustentável; guarda profunda interdependência com o patrimônio material cultural e natural; está submetido a graves riscos de deterioração, desaparecimento e destruição”.

No âmbito da Faculdade de Direito, a Portaria nº 16, de 22 de junho de 2020, criou a Comissão de Gestão do Patrimônio Histórico Material e Imaterial da Faculdade de Direito da UFC, ligada diretamente a Diretoria da Faculdade e composta por três docentes, um discente, um servidor técnico-administrativo e um representante da sociedade civil, autorizando, a critério do presidente da Comissão, que a referida Comissão possa convidar colaboradores, representantes da sociedade civil, ex-professores, ex-servidores e ex-alunos.

As atribuições da Comissão estão definidas no art. 3º da Portaria, do seguinte modo:

Art. 3º. Caberá a referida comissão:

- a) fazer o levantamento do patrimônio histórico material e imaterial da Faculdade;

- b) propor ações e parcerias visando a recuperação e preservação do patrimônio histórico da Fadir;
- c) reunir informações necessárias à constituição do memorial histórico digital da Fadir, a ser hospedado em nosso novo portal eletrônico;
- d) propor e executar ações de resgate da memória de todos os nossos alunos, ex-alunos, professores e servidores aposentados bem como propor ao Conselho Departamental justas homenagens aos que prestaram relevantes contribuições à Fadir;
- e) propor parcerias a editoras, órgãos públicos e empresas para o resgate e publicação das obras e teses dos catedráticos da Fadir ou de outros documentos de valor histórico da Fadir, inclusive em meio digital;
- f) propor ações para recuperação, higienização e preservação do acervo histórico da Fadir;
- g) outras ações que a comissão entenda pertinentes ao atingimento de seu objetivo.

Até o momento, três meses após a sua constituição, a Comissão de Gestão do Patrimônio Histórico Material e Imaterial da Faculdade de Direito da UFC tem realizado reuniões ordinárias mensais, planejou, organizou e realizou três eventos públicos de sensibilização e formação, abertos à comunidade e gratuitos, utilizando-se do aplicativo *Google Meet* e mantém uma página própria no portal da UFC, na qual constam informações sobre seu funcionamento e atividades.

No primeiro evento, foram promovidas pela Comissão palestra e roda de conversa sobre “A Faculdade de Direito como Patrimônio Histórico e Cultural”, realizadas em 4 de julho de 2020, tendo participado como convidado o Prof. Humberto Cunha (Unifor/IBDCult), palestrando sobre “Abrangência e Estatuto do Patrimônio Cultural” e, como debatedores, os arquitetos e professores Romeu Duarte (UFC) e Margarida Alves (UFC).

No segundo evento da Comissão, realizado em 29 de agosto de 2020, participaram o arquiteto e professor da UFC Romeu Duarte, como palestrante, além do professor, historiador e vereador Evaldo Lima, ex-aluno da instituição, autor da monografia “A Balança Pensa: a deusa

Themis a serviço do Babaquara: origem histórica da Faculdade de Direito do Ceará (1903)”, trabalho no qual examina a fundação da Faculdade de Direito, sendo a palestra e debate sobre a temática “Faculdade de Direito e seu entorno: arquitetura e história”.

O terceiro evento promovido pela Comissão foi uma palestra sobre “A Importância das Novas Tecnologias no Resgate e Manutenção do Patrimônio Histórico Cultural”, que contou com a participação do professor Machidovel Trigueiro, criador do aplicativo *Mememoria* e de Anderson Moraes, ex-aluno da instituição e CEO do aplicativo *Agenda Edu*.

O quarto evento da Comissão foram duas palestras abordando as origens e narrativas sobre a formação jurídica do Curso de Direito da UFC, com a participação do reitor Cândido Albuquerque e do professor e pesquisador Ari de Andrade, seguida de debate com os participantes sobre as polêmicas políticas que envolveram o nascimento do mais antigo curso de Direito do Ceará em 1903 e o verdadeiro papel do aciolismo em sua concepção e consolidação, considerando a oposição que dividiam as forças políticas no começo do século XX.

A Comissão já dispõe de um site próprio, no domínio de internet da UFC (<http://comissaopatrimonialfadir.ufc.br>). Nele, divulga as suas atividades e manterá os registros dos documentos históricos, resultado do inventário ou levantamento que se encontra em andamento, com o apoio de servidores técnico-administrativos, docentes e bolsistas da instituição. Em breve, vários espaços da Faculdade de Direito terão QR Codes que permitirão ao visitante, com um simples leitor ótico de celular, acessar informações históricas e culturais importantes sobre a instituição e sua história, bem como a biografia daqueles que colaboraram para seu surgimento, expansão e desenvolvimento.

Em cada reunião, a Comissão tem discutido também outras formas de valorizar e reconhecer aqueles que contribuíram para o desenvolvimento das atividades acadêmicas ou de gestão da mais que centenária Faculdade de Direito da UFC, definindo critérios para solicitação às instâncias administrativas cabíveis, de homenagens a professores aposentados ou mesmo já falecidos.

Recentemente, a Comissão aprovou, por unanimidade, homenagens que deverão ser realizadas, batizando salas e outros espaços físicos com

nomes de professores já falecidos que deram valiosa contribuição administrativa ou acadêmica a instituição. Professores que ainda estejam vivos, mas que também deram significativa contribuição administrativa ou acadêmica à instituição serão homenageados com o título de Professor Emérito.

O objetivo de tais homenagens, além de reconhecer a contribuição de cada um(a) às atividades de docência, extensão e pesquisa, é criar um laço de afetividade com estes lugares da memória, envolvendo e mobilizando numa atmosfera positiva a comunidade acadêmica de alunos, ex-alunos, professores, ex-professores, servidores e ex-servidores, assim como a sociedade em geral numa justa e rara homenagem aos profissionais sem os quais nada poderia ser realizado efetivamente, os homens e mulheres que descortinaram os horizontes do saber e, assim, tornaram mais significativa a aprendizagem de tantas gerações que captaram de seus ensinamentos e se beneficiaram de suas lições, o que constitui verdadeiro patrimônio imaterial da instituição, um legado para ser lembrado eternamente.

Estuda-se, entre outras iniciativas, a padronização destas homenagens e seu formato, inclusive com a realização de entrevistas e *podcasts* que constarão do site da Comissão, com referências a biografia dos homenageados, seu currículo acadêmico e sua obra, destacando claramente a sua efetiva contribuição.

Em relação àqueles docentes mais antigos, cujas obras já caíram em domínio público ou haja autorização dos herdeiros, estuda-se republicá-las em meio digital, inclusive as teses dos antigos catedráticos da instituição, disponibilizando-as em espaço próprio para consulta pública, podendo toda a sociedade beneficiar-se gratuitamente deste rico acervo digital.

Uma das maiores dificuldades com a qual se defronta a Comissão de Gestão do Patrimônio Histórico Material e Imaterial da Faculdade de Direito da UFC é aquela que diz respeito a melhor forma de garantir proteção às edificações e móveis antigos da instituição. Se de um lado o instituto do tombamento garante a preservação, por outro pode inviabilizar sua utilização e funcionalidade, considerando as inúmeras dificuldades geradas para a gestão no que concerne a necessidade de reparos de

manutenção, reforma e/ou adaptação, sendo necessário estudar melhor o problema para uma tomada de posição adequada e razoável, sem que haja prejuízo ao desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Como ressalta Humberto Cunha, mesmo em se tratando de bens privados a serem tombados, há dúvidas e dificuldades que levam a maior resistência a este instituto

No campo mais tradicional do resguardo da memória coletiva, o do tombamento, desde 1937 é clara – ao menos normativamente – a correlação direitos-deveres culturais, evidente na conservação do direito de propriedade ao dono do bem tombado, excetuadas as possibilidades de destruir, modificar sem autorização, submeter-se a fiscalizações e controles, além de, em caso de alienação, ofertar a preferência ao poder público. Mas esse equilíbrio é quase sempre apenas normativo, pois as grandes tendências são tentar impedir a concretização do tombamento e/ou de seus efeitos, ou tentar que seja comutado em desapropriação.

Bem se vê tratar-se de matéria controversa, sujeita a diferentes e díspares formas de interpretação, sendo necessário que se realize estudo mais detalhado para descobrir qual a melhor forma de proteção do patrimônio material sem que sua eleição implique negligenciar as necessidades de garantir as condições para que o bem continue funcionando de modo a atender as necessidades de seus usuários, até porque a Constituição Federal, ao tratar da proteção do patrimônio cultural material elenca outros meios, menos gravosos, de proteção do patrimônio cultural brasileiro, como inventários, registros e vigilância, além de outras formas de acautelamento e preservação.

Dispõe o art. 216, § 1º da Constituição:

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

O que se espera, portanto, é que as Comissões criadas, tanto no âmbito da UFC quanto no âmbito interno da Faculdade de Direito, possam cumprir o seu papel institucional e considerar, ao manifestarem-se sobre o tratamento a ser dado ao patrimônio cultural material e imaterial da instituição, os interesses envolvidos, colaborando para uma gestão democrática e participativa destes bens culturais.

Neste aspecto, há necessidade de realizar uma gestão democrática deste patrimônio, ouvindo e permitindo que a comunidade se manifeste, dando oportunidade para que todos os afetados ou afetáveis pelas decisões a serem tomadas possam participar, de modo a viabilizar o cumprimento de sua missão protetiva e preservacionista sem ignorar as demandas e necessidades dos usuários que precisam, por exemplo, ver rompidas as barreiras arquitetônicas, garantindo-lhes acessibilidade, usabilidade e a própria gestão administrativa racional dos espaços públicos.

Cumpre alertar que não se pode transformar o interesse coletivo e difuso da preservação da memória e do patrimônio cultural em obstáculo que impeça o desenvolvimento institucional e a garantia de outros direitos humanos existentes, nem tampouco negligenciar os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, transformando os interesses legítimos de preservação do patrimônio cultural e de gestão de bens públicos em território de disputas ideológicas ou partidárias que, longe de representar a sua proteção e preservação, podem ensejar exatamente sua desvalorização e destruição.

Há de se ressaltar, ademais, que a Faculdade de Direito possui, atualmente, trinta e três projetos de extensão registrados e em pleno funcionamento, vinculados aos seus três departamentos.

No âmbito do Departamento de Direito Processual, funcionam o Grupo de Estudos Dragão do Mar, o Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais – Linha de Pesquisa Direito Internacional Penal, Grupo de Estudos em Direito Processual Civil, Núcleo de Estudos de Ciências Criminais – NECC, Núcleo Interdisciplinar em Direito e Dramaturgia – NIDIDRA, Núcleo Interdisciplinar em Direito e Sétima Arte – NIDESA, Simpósio de Direito Internacional da Universidade Federal do Ceará, Simulação das Nações Unidas – SONU.

No âmbito do Departamento de Direito Privado, há o Centro de Estudos em Direito Constitucional – CEDIC, a Empresa Júnior do Estado do Ceará-EJUDI, o Grupo de Estudos e Defesa do Direito do Trabalho e do Processo Trabalhista – GRUPE, o Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais, o Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais – Linha de pesquisa: Meio Ambiente, o Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais Linha de Pesquisa em Direito Internacionais e Humanos, o Núcleo de Conciliação e Mediação de Conflitos, o Núcleo de Estudos Aplicados em Direito da Pessoa com Deficiência, a Simulação das Nações Unidas – SONU ACADÊMICO, a Simulação das Nações Unidas – SONU ESCOLAR.

Já no Departamento de Direito Público, já os seguintes projetos: Ação Popular: Instrumento de Controle de Agentes Públicos, Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU, Curso de Direito Ambiental para Voluntários do VERDELUZ: Conhecer para Proteger, Diálogo para Diversidade, Diálogos Críticos, o Direito e Gestão da Saúde Pública, Inclusão Social na Maturidade, o Núcleo de Artes, o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária 25 Anos de Extensão Popular em Direitos Humanos, o Núcleo de Estudos Aplicados Direitos, Infância e Justiça (NUDI-JUS), Por uma educação e uma universidade populares, Programa NAJUC – Assessoria Jurídica Comunitária, Programa Verde Luz de Sustentabilidade, Sociedade de Debates.

Em cada projeto de extensão registrado, há um conjunto de práticas e uma história que constitui parte da memória institucional, com um acervo de ações e documentos que precisam ser preservados, assim como a história do próprio movimento estudantil, representada pelo Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua (CACB) e de seu famoso jornal “A Balança”, registrando momentos e vivências que não podem ser negligenciados como parte integrante do patrimônio cultural e histórico da UFC.

Ressalte-se, inclusive, como se observa do inventário dos projetos em funcionamento, que muitos deles têm mais de uma década de funcionamento e estão diretamente relacionados às artes, como é o

caso do Núcleo Interdisciplinar em Direito e Dramaturgia (Nididra), fundado em 2005, por ocasião da montagem e apresentação da I Mostra Amadora de Teatro Grego, representadas no Teatro Celina Queiroz, com a participação de alunos da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade de Fortaleza (Unifor), ocasião na qual foram encenadas tragédias e comédias gregas de Sófocles e Aristófanes.

Cada projeto de extensão aqui elencado encerra um conjunto de práticas e saberes, representações e expressões, conhecimentos e técnicas que precisam ser reconhecidos, valorizados e preservados, tanto quanto o próprio patrimônio material da instituição, expressão cultural tão importante para a Faculdade de Direito da UFC quanto a famosa Tuna Acadêmica é para a Universidade de Coimbra.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Cedo ou tarde, as instituições universitárias brasileiras vão se dando conta e tomando consciência da importância da preservação de seu valioso acervo, de seu patrimônio cultural e histórico, tanto material quanto imaterial.

Apesar de jovens, se comparadas a outras universidades europeias ou mesmo latino-americanas, as faculdades e universidades brasileiras vêm aprendendo a conviver com as adversidades próprias de um ambiente plural, no qual a divergência e o debate devem ser vistos como naturais e até salutares, expressando o pluralismo e diversidade que as caracteriza.

Espera-se que, num futuro breve, outras narrativas sejam construídas em torno da contribuição destas instituições para a formação de nosso povo e para o desenvolvimento do país. Para que isto aconteça, entretanto, é necessário democratizar a gestão deste patrimônio, de modo a que os cidadãos compreendam a sua importância e nutram por elas um sentimento autêntico de pertença, principalmente em contextos políticos e sociais adversos nos quais a memória de lutas e dificuldades anteriores permite compreender a dimensão histórica como uma das mais importantes e valiosas na estruturação de uma nação, até mesmo porque, como já ressaltava Reale

Na realidade, os Cursos Jurídicos representaram o coroamento necessário de nosso ensino superior, passando a atuar não apenas como centros de formação de advogados, mas como institutos em que vicejavam também as atividades filosóficas, políticas, jornalísticas, econômicas, literárias e sociológicas, conglobando sob o signo da Jurisprudência, como em certa fase da era renascentista, todas as “humanidades” (1961, p. 264)

Atualmente, a Faculdade de Direito da UFC possui 33 (trinta e três) projetos de extensão em andamento, envolvendo alunos e professores que atuam como coordenadores docentes e, destes projetos, 3 (três) deles são voltados para artes (teatro, cinema e literatura), projetos nos quais se discute a relação entre estas artes, os direitos e a cidadania, todos contando desenvolvendo coordenação discente e docente, com atividades gratuitas e abertas à comunidade.

A preservação da memória e do patrimônio cultural da UFC ou da Faculdade de Direito passa, necessariamente, pelo resgate das inúmeras atividades filosóficas, políticas, jornalísticas, econômicas, literárias e sociológicas, e não apenas jurídicas, que nela têm se desenvolvido desde a sua fundação até a atualidade. Neste trabalho arqueológico, de trazer de volta o passado institucional, devem estar incluídas as atividades culturais, esportivas, as lutas dos movimentos estudantil e de docentes em diversos momentos da nossa história política, inclusive nos períodos mais conturbados de nossa história republicana.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Cândido Bittencourt de. **A Formação Jurídica do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC, nas narrativas dos sujeitos acadêmicos**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da UFC. Fortaleza, 2016.

_____. A Ontogênese da Faculdade de Direito do Ceará. **Revista Científica do Colégio Militar de Fortaleza**. Fortaleza, v. 5. n. 8, p. 14-27, out. 2013.

ALMEIDA NETO, José Maria. **As mudanças de usos da Praça Clóvis Beviláqua**: do ponto do chafariz às águas da intelectualidade (Fortaleza-CE, 1888-1943). 2015. 179f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em História, Fortaleza (CE), 2015.

ANDRADE, F. A.; DIÓGENES, E. M. N. ; VICTOR, D. M. R. A criação da Faculdade de Direito e os caminhos do ensino superior no Ceará *in* VASCONCELOS, José Gerardo; FIALHO, Lia Machado Fiuza; SANTANA, José Rogério; FLORÊNCIO, Lourdes Rafaella Santos; RODRIGUES, Rui Martinho; VÍCTOR, DiJane Maria Rocha; OLIVEIRA, Stanley Braz de (orgs). **História e Memória da Educação do Ceará**. Fortaleza: Edições UFC, 2013. p. 19-38.

ANDRADE, Francisco Ari de. **Luzes e Sombras na Educação**: o aciolismo e a criação da Faculdade Livre de Direito do Ceará (1903-1912). Fortaleza: INESP, 2008.

ALMEIDA, Carol. **Terra**. Críticos de Arte Comentam a Destruição do Acervo de Hélio Oiticica. Disponível em <https://www.terra.com.br/diversao/arte-e-cultura/criticos-de-arte-comentam-a-destruicao-do-acervo-de-helio-oiticica,639884ce6888a310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> Acesso em 29 de setembro de 2020.

BARRERA, Dolor Uchôa, PINTO, Clodoaldo e e BARROSO, Magdaleno Girão. Histórico de sua existência e de sua recente refederalização. **Revista da Faculdade de Direito do Ceará**, v. 1. Fortaleza, 1946 págs. 193-209.

BARREIRA, Dolor Uchoa. Bacharéis de 1946 – Discurso de paraninfado do Professor Dr. Dolor Uchoa Barreira. **Revista da Faculdade de Direito do Ceará**, v. 1. Fortaleza, 1946 págs. 193-209.

BEZERRA, Ademar Mendes. **Magistrados Cearenses no Império e na República**. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 1999.

BORGES, Pedro Augusto. **Mensagem do Presidente da Província apresentadas à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**. 1901, 1903, 1903 e 1904. Disponível em <http://www.crl.edu/brazil/provincial/ceara> Acesso em 20 de setembro de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 1937.

BRASIL, **Decreto nº 3.551**, de 4 de agosto de 2000, que 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. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto_n_3.551_de_04_de_agosto_de_2000.pdf

BRAZILIAN TIMES. **Pernambucanos ajudaram na fundação de NY**. Disponível em [https://www.braziliantimes.com/mundo/2018/03/10/pernambucanos-ajudaram-na-fundacao-de-ny.html#:~:text=Mais%20especificamente%2C%20do%20Recife%20\(Pernambuco,ent%C3%A3o%20conhecida%20por%20Nova%20Amsterd%C3%A3](https://www.braziliantimes.com/mundo/2018/03/10/pernambucanos-ajudaram-na-fundacao-de-ny.html#:~:text=Mais%20especificamente%2C%20do%20Recife%20(Pernambuco,ent%C3%A3o%20conhecida%20por%20Nova%20Amsterd%C3%A3.). Acesso em 29 de setembro de 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos Culturais no Brasil *in* **Revista Observatório Itaú Cultural** / OIC – n. 11 (jan./abr. 2011) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011

CUNHA FILHO, Francisco Humberto e SCOVAZZI, Tullio (orgs.). **Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**: uma análise comparativa entre Brasil e Itália. Salvador: EDUFBA, 2020.

DIÓGENES, Beatriz Helena M. e PAIVA, Ricardo Alexandre. **Caminhos da Arquitetura Moderna em Fortaleza**: contribuições do professor arquiteto José Liberal de Castroi, 9º DUCOMONO Brasil: Brasília, 2011.

FURTADO, Andrade. História da Faculdade de Direito do Ceará - de autoria do Dr. Raimundo Girão. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.14, 2ª fase, 1960, p. 382-384.

GIRÃO, Raimundo. **História da Faculdade de Direito do Ceará**. Imprensa Universitária da UFC: Fortaleza, 1960.

GIRÃO, Raimundo. **Pequena História do Ceará**. 4ª ed. revista e atualizada. Ed. Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 1984.

GUIMARÃES, Antônio Cláudio Lima. **Memória Histórica**. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Ceará, v. II. UFC: Fortaleza, 2013.

LIMA, Francisco Evaldo Ferreira. **A Balança Pensa**: a deusa Themis a serviço do Babaquara: origem histórica da Faculdade de Direito do Ceará (1903); Monografia de Graduação em História, 2005.

MARTINS FILHO, Antônio. Discurso do Magnífico Reitor Antônio Martins Filho. **Revista da Faculdade de Direito do Ceará**, Fortaleza, v.9, 2ª fase, 1955, p.9-15.

MARTINS FILHO, Antônio. **História Abreviada da UFC**. Casa de José de Alencar/Programa Editorial: Fortaleza, 1996.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Trad. Nélio Schneider. Boitempo: São Paulo, 2011.

MONTENEGRO, João Alfredo de Sousa. **História das Ideias Filosóficas da Faculdade de Direito do Ceará**. Fortaleza: Edições UFC, 1996.

OLIVEIRA, Joana. **El País**. Cinemateca Brasileira Agoniza e se Torna Símbolo da Falta de Política Cultural do Governo Bolsonaro. Disponível em <https://brasil.elpais.com/cultura/2020-07-29/cinemateca-brasileira-agoniza-e-se-torna-simbolo-da-falta-de-politica-cultural-do-governo-bolsonaro.html> Acesso em 29/09/2020.

PAIVA, Ricardo Alexandre; DIÓGENES, B. H. A Contribuição Social de José Liberal de Castro à Arquitetura do Ceará. **Arquitextos**: São Paulo, v. 1, p. 13-154, 2013

REALE, Miguel. As Faculdades de Direito na história do Brasil *in* **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 56. Nº 1, 1961, p. 256-272.

ROZEK, Marli e SANTIN, Janaína Rigo. As Primeiras Faculdade de Direito e seu Papel na Formação das Instituições Jurídico-políticas

Brasileiras: uma escola para manutenção do poder. CONPEDI. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f1e1fd9e97f59379> Acesso em 20 de setembro de 2020.

SILVA, José Valdo, MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de e RIBEIRO, Roberto Victor Pereira. **Grandes Juristas Cearenses**, v. 1. Conceito Editorial. Florianópolis, 2020.

SILVEIRA, Evanildo da. **BBC News Brasil**. Fósseis Brasileiros de 110 Milhões de Anos serão Repatriados da França. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48795297> Acesso em 20 de setembro de 2020.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris: Unesco, 17 de outubro de 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CONFLITOS FEDERATIVOS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TOMBAMENTO

Juliana Rodrigues Barreto Cavalcante¹

INTRODUÇÃO

Por meio do processo de construção do federalismo no Brasil surgiu a necessidade de se edificar uma sistemática distributiva de repartição de competências entre os entes da Federação. Assim, as constituições conferiram atribuições aos entes no decorrer dos anos, e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorgou-lhes autonomia político-administrativa. Ocorre que, em determinadas matérias constitucionais, foram detectados problemas ocasionadas tanto por sua complexidade quanto pela partilha imprecisa de competências, e tal situação contribuiu para o surgimento de conflitos federativos.

Os conflitos federativos são reflexo do modelo de compartilhamento das competências entre a União e as demais unidades federativas. Sua natureza subjetiva-objetiva pode ser percebida pela identificação de conflitos envolvendo os entes da Federação atrelado a um potencial capaz de desequilibrar o próprio pacto federativo, divergindo, inclusive, de meros conflitos onde os entes apenas figuram nos polos das demandas, e do incidente processual originário que é o conflito de competência para julgar determinado caso.

Nesse sentido, é necessário averiguar se tal problema também inclui a esfera da cultura, tendo em vista que o Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural é, aparentemente, uma fonte de conflitos federativos decorrentes da imprecisão com que se partilham atribuições, haja vista que a legislação, ao definir competências comuns e concorrentes, não conduz a uma lógica hierárquica ou a uma amplitude geográfica. Portanto,

¹ Mestra em Direito (UNIFOR). Advogada. E-mail: julianacavalcanteadv@gmail.com

este trabalho surgiu de uma inquietação que parte da hipótese de que o sistema de repartição de competências entre os entes gera uma fórmula alimentadora de conflitos federativos no Brasil.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 102, inciso I, letra f, a competência para processar e julgar conflitos envolvendo a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, é do Supremo Tribunal Federal, mas pode ocorrer de o nascedouro destes conflitos federativos provir de outros tribunais, como os federais e estaduais, por exemplo, razão pela qual este trabalho possui um percurso metodológico que atravessa a análise de vários tribunais, com ênfase no Ceará, no sentido de averiguar a hipótese anteriormente narrada no plano jurisprudencial do Brasil, identificando quais são os conflitos federativos existentes, do ponto de vista da proteção do patrimônio cultural, especificamente acerca do tombamento, e de que forma são enfrentados pelos tribunais.

A metodologia utilizada neste trabalho realiza-se por meio de um estudo descritivo- analítico, desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, com a utilização de livros, periódicos, publicações especializadas, bem como artigos e dados oficiais; e documental, por meio do exame de acórdãos de tribunais brasileiros, dentre outros materiais que abordam o tema.

A pesquisa também é pura, à medida que tem como fim a ampliação dos conhecimentos. Quanto ao método, é quantitativa, pois seus resultados podem ser quantificados; qualitativa, à medida que busca compreensão sobre os conflitos federativos em matéria do patrimônio cultural; descritiva, posto que busca descrever, explicar, classificar, esclarecer e interpretar referido assunto; e exploratória, uma vez que procura aprimorar ideias, buscando maiores informações sobre o tema em foco.

Mediante critério de busca pré-estabelecido, foram selecionados os seguintes tribunais para a realização do presente estudo: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e Justiça Federal do Ceará (JFCE), por ser o Estado do Ceará o local em que a pesquisadora está inserida e pela proposta da pesquisa ter foco neste Estado da Federação; Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), por abarcar o Nordeste, e

consequentemente, o Ceará; além das Cortes superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Por causa da sistemática peculiar do tombamento em termos de repartição de competências, que, nesse caso, possui natureza concorrencial, quando um mesmo bem pode ser tombado por mais de um ente, e multidirecional, ou seja, pode ser feito por qualquer ente sobre os bens uns dos outros e de particulares, escolheu-se tal instrumento acautelatório como ponto de busca nos portais dos tribunais.

RESULTADOS DA DISCUSSÃO

1. Patrimônio Cultural Brasileiro

O patrimônio cultural brasileiro é formado por bens de natureza material e imaterial, e o objeto de sua tutela é justamente o valor que se traduz de fatos relativos à ação, à memória e à identidade dos grupos formadores da sociedade brasileira, sendo, portanto, a sua salvaguarda, um direito fundamental na proporção em que a preservação da identidade e da memória dos referidos grupos atende ao princípio da dignidade da pessoa humana (RODRIGUES, 2007, p. 01).

Em termos de legislação, entende-se que o tema passou a ser discutido no Brasil a partir de 1933, quando da edição do Decreto nº 22.298, de 03 de janeiro do referido ano, que dispunha acerca da proteção de algo por conta de seu valor histórico². Sua importância consistiu no reconhecimento da cidade de Ouro Preto como um monumento nacional (BRASIL, 1933).

Ocorre que foi no ano de 1937, durante o Estado Novo, que foi publicado o Decreto-Lei (DL) nº 25, em novembro, com o desiderato de organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Esta foi uma das primeiras e mais impactantes normas jurídicas brasileiras a tratar

² Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Rio de Janeiro. D.O. de 17.7.1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-norma-pe.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.

diretamente acerca do patrimônio histórico e cultural, trazendo limitações em âmbito administrativo com relação ao direito de propriedade e definindo o patrimônio histórico e artístico como “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937). Inclusive, “as políticas públicas de proteção do patrimônio cultural no Brasil têm como marco fundador o Decreto-lei nº 25/1937, vigente até os dias de hoje” (CAMPOS, 2019, p. 08).

Além disso, a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, foi sancionada com o objetivo de tratar acerca da proteção dos bens arqueológicos e pré-históricos e a Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965, foi criada com o intuito de proibição da saída, para o exterior, de obras produzidas no país. Tanto o DL 25/1937 quanto as Leis 3.924/61 e 4.845/65 restam ainda vigentes, ao menos no que não conflitam com a Constituição Federal, consideradas, neste aspecto, como normas matriciais sobre o acautelamento de bens culturais no Brasil.

A expressão *patrimônio cultural* foi adotada posteriormente na Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988, de modo a compreender os bens de natureza material e imaterial tomados de forma individual ou em conjunto, referenciando à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Com a Constituição Federal de 1988, o conceito de patrimônio cultural sofreu sua mais significativa ampliação no que diz respeito à materialidade ou imaterialidade dos bens culturais tutelados, indo de encontro à própria concepção atual que se tem de cultura e ao contrário do Decreto-lei n. 25/1937 e da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial, que prestigiaram apenas os bens materiais (REISEWITZ, 2004).

No que se refere à distribuição de competências assinaladas pela Constituição para a proteção do patrimônio cultural, salienta-se que o indicativo do valor nacional para tal, ou seja, a proteção do patrimônio

ligado aos grupos de âmbito nacional é de incumbência da União. Além disso, em matéria de competência, cabe privativamente à União legislar sobre desapropriação (inciso II, art. 22), um dos mecanismos para defesa do patrimônio cultural que logo será abordado. Já com relação aos estados e às municipalidades:

A maioria dos Estados-membros adota fórmula semelhante para designar o patrimônio cultural no bojo das suas respectivas constituições estaduais, mas fazendo geralmente uma delimitação com relação aos adjetivos gentílicos correspondentes a cada estado (alagoano, cearense, capixaba, goiano, etc), delimitando a abrangência da sua atuação aos bens culturais de interesse estadual. Os Municípios, por sua vez, possuem a abrangência deste princípio fixada expressamente pela Constituição de 1988 no Art. 30, inciso IX, ao lhes incumbir o dever de promover a proteção do “patrimônio histórico-cultural local” (MAGALHÃES, 2019, p. 18).

O inciso IX do art. 30 da CF/88 dispõe que compete aos municípios a promoção e a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Por outro lado, importa salientar que o artigo 25, por sua vez, carrega uma competência residual em seu § 1º, dada a disposição de que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Para criar leis sobre a cultura, todos os entes da federação legislam de forma concorrente, e o art. 24, nos incisos VII, VIII e IX³, traduz essa competência decorrente do Estado de Direito em que estamos inseridos. Por fim, o art. 23 da Constituição classifica como competência material comum aos entes a proteção aos documentos, às obras e outros bens

³ CF/88. Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

Inc. VII. proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Inc. VIII. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Inc. IX. educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”.

de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

2. Tombamento

Uma das modalidades mais conhecidas de proteção do patrimônio é o tombamento, que foi disciplinado logo após a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, posteriormente denominado de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que é o ente, na esfera federal, competente para efetuar o tombamento.

Por meio do DL nº 25/1937, durante a Era Vargas, o tombamento foi transformado em sinônimo de preservação, funcionando como instrumento administrativo de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional com o fim de reconhecer valorativamente os bens culturais, transformando-os em patrimônio oficial público e instituindo-lhes regime jurídico especial de propriedade, levando em consideração sua função social.

De acordo com Odete Medauar (2018, p. 344) “‘tombar’ significa lançar nos livros de tomo” e “tombamento designa o ato administrativo pelo qual se declara o valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, cultural, arquitetônico de bens, que, por isso, devem ser preservados, conforme as características indicadas no livro próprio”. O efeito de tombar causa forte controle na modificabilidade no bem, podendo haver restrições quanto à alienabilidade.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 943), o “tombamento é a forma de intervenção na propriedade pela qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro”. Partindo desse pressuposto, o proprietário do bem fica impedido de usá-lo e fruí-lo livremente se este representar interesse público de ordens “histórica, artística, cultural, científica, turística e paisagística”. Essa intervenção do Estado na propriedade privada serve para proteger o patrimônio cultural, de modo a preservar a memória nacional. “É o aspecto histórico de um país que faz parte da própria cultura do povo e representa a fonte

sociológica de identificação dos vários fenômenos sociais, políticos e econômicos existentes na atualidade” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 943).

O tombamento constitui “ato administrativo realizado pelo Poder Público, nos níveis federal, estadual ou municipal, cujo objetivo reside em reservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados” (IPHAN, 2020).

Considera-se que, por muito tempo, a preservação na política brasileira de patrimônio privilegiava ações para o patrimônio em “pedra e cal”, ou seja, bens materiais, prédios e estruturas. Posteriormente, expressões culturais de determinados grupamentos, tradições e manifestações também ganharam mais foco neste campo baseado na concepção antropológica da cultura.

No período de redemocratização da política brasileira houve um grande fortalecimento do direito à memória como elemento interligado à cidadania, e foi incluído à Constituição de 1988 o artigo 216, que assevera em seu parágrafo §1º que “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).

Assim, o tombamento foi, por muitos anos, designado como a melhor forma de acautelamento, sendo inclusive usado na proteção de bens arqueológicos, paisagens naturais e uma diversidade de bens culturais. Ocorre que, com o passar do tempo, tal instrumento foi se mostrando menos apropriado, no que se refere à proteção de certos bens, e isso ocasionou o questionamento de seu emprego em algumas situações. Felizmente, a criação de novos instrumentos nos campos ambiental e do patrimônio puderam solucionar tais problemáticas.

Do ponto de vista de distribuição de atribuições, a competência constitucional para criar leis acerca da matéria do tombamento está definida no art. 24, VII, da CF/88, de forma que União, os Estados e o DF podem legislar concorrentemente, excluindo-se os municípios. E levando em consideração a competência comum prevista no art. 23, inc. III, da CF/88, o tombamento pode ser feito pela União, pelos Estados

e pelos Municípios, por intermédio, respectivamente, do IPHAN, dos IPHAEs e das administrações municipais, por leis específicas ou pela legislação federal. Há, portanto, competências de natureza multidirecional definindo uma sistemática peculiar desse instrumento protetivo, pois inexistente uma lógica hierárquica entre os entes, razão pelo qual conflitos federativos podem ocorrer.

3. Identificação dos conflitos culturais

Para a feição deste trabalho, optou-se pelo estudo do tombamento, como outrora mencionado, haja vista sua peculiar sistemática cujas competências possuem natureza multidirecional. Partindo da hipótese de que os conflitos federativos se encontram, em grande parte, inseridos nas disputas judiciais, selecionaram-se os seguintes tribunais para a realização do presente estudo: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) e Justiça Federal do Ceará (JFCE), por ser o Estado do Ceará o local em que a pesquisadora está inserida e pela proposta da pesquisa ter foco neste Estado da Federação; Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por abarcar o Nordeste, e consequentemente, o Ceará; além das Cortes superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Buscou-se por acórdãos nos tribunais, tendo em vista que esse tipo de decisão envolve julgamento dos colegiados e funciona como parâmetro para solucionar casos análogos. Além disso, a análise da jurisprudência permite a identificação da posição dos decisores em relação ao problema e ou suas eventuais inclinações em relação às demais possibilidades de solução que porventura não tenham sido adotadas.

Foi necessário fazer duas filtrações para a presente pesquisa: primeiro identificar as demandas envolvendo a temática do patrimônio cultural, voltando-se para o instituto do tombamento, e, a partir desta coleta, fazer uma nova filtração da análise dos acórdãos encontrados, no intuito de identificar se tratavam ou não de conflitos federativos sobre a matéria.

A letra “E” foi usada entre as palavras-chave “patrimônio cultural” e “tombamento” como um conectivo da pesquisa, que, de acordo com o

portal do STJ (2020) serve para “localizar as palavras digitadas mesmo estando distantes entre si dentro de um julgado”. Assim, os resultados são encontrados de acordo com os critérios de pesquisa (portais de busca, palavras-chave e conectivos) bem como os anos estabelecidos (lapso temporal para filtragem das decisões).

Partiu-se da análise dos julgados desde o ano da Constituição Brasileira de 1988, período onde a compreensão de patrimônio cultural sofreu sua mais significativa ampliação no que diz respeito à materialidade ou imaterialidade dos bens culturais tutelados e onde novos instrumentos acautelatórios surgiram, até o ano de 2020 (atual).

O estudo centrado na temática da proteção do patrimônio cultural concretizou a análise de 91 acórdãos no âmbito do TJCE, 21 acórdãos no âmbito da JFCE, 36 acórdãos no âmbito do TRF-5, 24 acórdãos no âmbito do STJ e 2 acórdãos no âmbito do STF, conforme tabela abaixo:

TRIBUNAL ANALISADO	ACÓRDÃOS ENCONTRADOS	ACÓRDÃOS SOBRE TOMBAMENTO	CONFLITOS FEDERATIVOS
TJCE	91	12	-
JFCE	21	01	-
TRF-5	36	36	-
STJ	24	24	-
STF	02	02	02

Para a busca no portal do TJCE, foi necessário utilizar as palavras-chave “patrimônio cultural” E (conectivo) “tombamento” como primeiro critério de investigação e coleta de dados para a pesquisa. A busca afunilou um total de 12 acórdãos relacionados à matéria do patrimônio, sobretudo do tombamento. No entanto, a partir da análise destas ações, constatou-se que nenhuma delas se apresentava como conflito federativo. Verificou-se, por meio da observação dos acórdãos estudados, que havia duas demandas que demonstravam situação de confusão nas atribuições dos entes no cumprimento de seus deveres constitucionais de proteção e resguardo de bens culturais.

No portal da JFEC foi utilizando o mesmo critério de busca do TJCE, com as palavras-chave “patrimônio cultural” E (conectivo)

“tombamento”. Inicialmente, não foi encontrado nenhum resultado. Porém, testando as palavras-chave sem a partícula conectiva, verificou-se, separadamente, 11 acórdãos com a palavra “tombamento” e 10 acórdãos com “patrimônio cultural”. Todos os casos foram analisados, entretanto, apenas um deles se relacionava à matéria do patrimônio cultural, sobretudo do tombamento, porém, concluiu-se que o caso não se tratava propriamente de conflito federativo.

Por outro lado, com base nos dados coletados no portal do TRF-5, foram contabilizados 36 acórdãos relacionados à matéria de proteção do patrimônio cultural. Em geral, as matérias abordadas nos acórdãos envolviam crimes contra o patrimônio, responsabilização para proteção de bem tombado, levantamento de obras em bem protegido sem a devida autorização e ocupação irregular de patrimônio histórico-cultural. Verificou-se, a partir da análise dos 36 acórdãos encontrados, que muitas demandas problematizavam acerca da competência dos entes para proteger e conservar o patrimônio cultural, no entanto, sem propriamente tratarem de conflitos federativos.

Já no campo de pesquisa do STJ, utilizando-se apenas as palavras-chave “conflito federativo”, foi contabilizado um total de 24 acórdãos. Dos casos analisados com as palavras-chave “conflito federativo”, apenas um percentual de 55,4% tratavam especificamente de um conflito desse tipo, sendo as matérias mais encontradas aquelas pertinentes às áreas de direito à saúde, direito tributário e direito ambiental, com diversas problemáticas envolvendo conflito federativo de competências legislativas. Nenhum dos casos relacionava-se à matéria de proteção do patrimônio cultural.

Finalmente, a busca no portal do STF, por meio das palavras-chave “conflito federativo” E (conectivo) “tombamento” gerou um abarcado de 2 acórdãos. O primeiro deles tratava-se de um agravo regimental interposto pela União em razão de decisão que julgou improcedente uma ação cível originária (ACO 1208 AgR/MS) que contendia com o Estado de Mato Grosso do Sul (MS) acerca de bem provisoriamente tombado pertencente ao Exército brasileiro.

Analisando este caso, verificou-se que a centralidade da ação discutia a possibilidade de tombamento de um bem da União por Lei estadual. A

União, parte no processo que interpôs o recurso de agravo, alegou não ser possível um estado tomar bens da União em decorrência do princípio da hierarquia verticalizada, que impediria, neste aspecto, a desapropriação de bens federais pelos estados, estendendo-se ao tombamento. Também argumentou pela incompetência do Legislativo para editar ato de tombamento, por ser atribuição apenas do Poder Executivo.

Ao julgar a demanda, a Corte julgou improcedente o recurso, mas traçou alguns pontos relevantes para esta pesquisa: sobre a hierarquia verticalizada dos entes federativos, a decisão do tribunal verificou que aquela consta expressamente na Lei de Desapropriação, mas não se estende ao tombamento, por falta de previsão legal, o que demonstra que não há vedação para que o Estado tome bem da União, e, ao mesmo passo, que o Município possa tomar bem estadual ou federal.

Tal posicionamento adotado se contrapõe ao princípio da legalidade, tendo em vista que o tombamento há de ser observado levando em consideração o devido processo legal. Dessa forma, compreende-se que, de acordo com o entendimento do STF, o tombamento não segue as regras da desapropriação, e, concorrentemente, mais de um ente pode tomar o mesmo bem.

O segundo acórdão analisado em sede do STF tratou-se de uma reclamação constitucional no processo de tombamento da região conhecida como “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões”, em Manaus. Em pauta na Corte Constitucional, verificou-se que o conflito teria densidade suficiente para abalar o pacto federativo, configurando, portanto, conflito federativo apto ao deslocamento de competência para o STF.

Em razão de discussão envolvendo um projeto portuário na região das proximidades do “Encontro das Águas”, MPF e o IPHAN disputaram judicialmente com o Estado do Amazonas, o IPAAM e a empresa responsável pela viabilização do projeto perante o Juízo da 7ª Vara Federal do Amazonas, em defesa do patrimônio cultural. Ocorre que a decisão do referido juízo declarou a nulidade do processo administrativo de tombamento do “Encontro das Águas”, e, nesse contexto, o MPF ajuizou reclamação constitucional, entendendo que a 7ª Vara Federal

do Amazonas teria usurpado a competência do STF, prevista no art. 102, I, f, da CF/88.

O STF confirmou sua competência para tratar a matéria e julgou, de forma unânime, pela procedência da reclamação constitucional, determinando ao juízo ambiental da Vara Federal amazonense que remetesse ao STF as outras ações que tratavam sobre o tema, para julgamento perante a Corte, que é competente para julgá-las. Este processo gerou, inclusive, o Informativo nº 756 do STF.

CONCLUSÃO

Ao realizar todo este percurso metodológico, detectou-se que, investigando os tribunais especificados durante a pesquisa, os conflitos federativos são encontrados em pequenas escalas, tendo em vista o baixo número de acórdãos tratando da matéria com foco no tombamento. Tal número pode não condizer com a realidade, haja vista a existência de situações de tombamentos múltiplos e debates envolvendo a competência administrativa dos municípios para efetivar bens pertencentes ao Estado ou à União, o que leva a crer que tais conflitos possam estar mais presentes em decisões monocráticas, que não criam parâmetros tão eficazes quanto acórdãos, e também na esfera administrativa, em Câmaras de investigação, o que requereria uma extensão desta pesquisa para o futuro, de modo que não se esgota a matéria estudada.

O Brasil possui competência comum entre os entes para legislar acerca da matéria do tombamento, contudo, não consta no texto constitucional supremacia ou vedação das ações de alguns entes federativos sobre outros para proteger o patrimônio cultural, o que pode desorientá-los no cumprimento de suas atribuições; e ainda não há um texto efetivo, prático, que viabilize tal interpretação, o que ocasiona insegurança jurídica no tratamento do instituto do tombamento.

Este trabalho partiu de uma inquietação sobre a necessidade de averiguar a problemática dos conflitos federativos na esfera cultural lançando a hipótese de que o Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural seria, aparentemente, uma fonte de conflitos federativos decorrentes

da imprecisão com que se partilham atribuições, tendo por foco o tombamento. Com base na pesquisa realizada, onde, de um total de 174 acórdãos analisados, somente 02 conflitos federativos acerca da matéria foram identificados, não é possível confirmar a hipótese lançada, no plano jurisprudencial brasileiro, uma vez que os conflitos federativos envolvendo o tombamento são, de acordo com o número de decisões coletadas, assunto de pouca judicialização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Rio de Janeiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1933. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-norma-pe.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Agravo Regimental em Ação Cível Originária (ACO 1208 AgR/MS). Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 24/11/2017. **STF**, Brasília, 04 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3hLXL9k>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Reclamação Constitucional (Rcl 12957/AM). Primeira Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 26/08/2014. **STF**, Brasília, 04 nov. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2CQNYXp>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CAMPOS, Diogo Fontes dos Reis Costa Pires de. **Desapropriação como instrumento de execução da política urbana**, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Patrimônio cultural, democracia e Federalismo na realidade manauara**: o princípio da subsidiariedade e os papéis da comunidade e do poder público na seleção dos bens culturais protegidos pelo tombamento. 2019. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. São Paulo: Fórum, 2018.

REISEWITZ, Lucia. **Direito ambiental e patrimônio cultural**. São Paulo: Imprensa, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2wVUOEp>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O direito ao patrimônio cultural preservado: um direito e uma garantia fundamental. **Pensar**, Fortaleza, p. 52-61, abr. 2007.

PATRIMÔNIO CULTURAL COMO DIREITO CULTURAL: UM ESTUDO SOBRE A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE AO TRÁFICO ILÍCITO DE BENS CULTURAIS NO BRASIL

Gilmara Benevides Costa Soares Damasceno¹

INTRODUÇÃO

A proteção da cultura e dos objetos culturais consta nas duas Conferências de Haia². Ambos os instrumentos fundamentam o direito humanitário desde fins do século 19. No século seguinte as normas de proteção dos bens culturais também foram objeto dos primeiros tratados de paz, elaborados após a Primeira Guerra (1914-1918). Desse modo, James Nafziger e Ann Nicgorski (2010) entendem que a positivação das principais leis de proteção do patrimônio cultural resulta dessa fase de internacionalismo cultural.

A relação entre a proteção dos bens culturais e os direitos humanos para a paz se fortaleceu com a inauguração da Organização das Nações Unidas (ONU), na segunda metade do século 20, quando foi fundado o sistema universal de proteção aos direitos humanos, inaugurado com a Carta da ONU. Dentre os seus propósitos consta no artigo 1º (3)³ a

¹ Doutora em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora da Universidade Federal da Paraíba. E-mail:

² A primeira aconteceu em 1899 e a segunda em 1907.

³ CARTA DA ONU. Artigo 1º. Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

referência à construção da paz, à igualdade de direitos e à cooperação internacional em caráter econômico, social, cultural ou humanitário.

A cooperação internacional instalada pela Carta da ONU determina, no artigo 55, alínea “c”, as ações em favor do respeito universal e efetivo dos direitos humanos. O artigo 56 estabelece o compromisso de todos os Estados-membros agirem em cooperação com a ONU, para a consecução dos propósitos enumerados no artigo anterior (RAMOS, 2017).

A cooperação internacional é um instrumento jurídico aplicável a diversos interesses específicos entre as partes. Dentre os seus objetivos devem preponderar o interesse mútuo, a rapidez no tráfego de informações e o alcance de resultados utilizando-se a menor burocracia possível. Para fins desta pesquisa, analisamos a cooperação internacional em matéria penal e em matéria cultural inseridas em duas importantes convenções, utilizadas de modo complementar, no combate ao tráfico ilícito de bens culturais: 1) a Convenção da UNESCO de 1970⁴ estabelece a proteção do patrimônio cultural sobretudo àqueles os bens culturais sob a proteção jurídica do direito público, sendo até hoje o marco legal de referência; 2) a Convenção UNIDROIT de 1995⁵ possui a mesma lógica, mas aplicada aos bens culturais sob a proteção jurídica do direito privado. Ambas possuem mecanismos que fortalecem a cooperação internacional para o combate ao tráfico ilícito de bens culturais.

Este artigo trata sobre as condições graduais criadas na implementação da cooperação internacional para o combate ao tráfico ilícito de bens pelo Brasil, levando-se em consideração: 1) a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, IX; 2) a lei dos crimes ambientais (Lei

⁴ Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais, de 1970 (*Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property/ Convention Concernant les Mesures à Prendre Pour Interdire et Empêcher l'importation, l'exportation et le Transfert de Propriété Illicites des Biens Culturels* 1970). A Convenção da UNESCO de 1970 foi internalizada pelo Decreto Legislativo nº 71, de 28 de novembro de 1972 e promulgada pelo Decreto-Lei nº 72.312, de 31 de maio de 1973, durante o período militar, pelo então Presidente era Emílio Médici (1905-1985).

⁵ Convenção UNIDROIT Sobre Bens Culturais Roubados ou Ilícitamente Exportados, de 1995 (*UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects/Convention d'UNIDROIT sur les Biens Culturels Volés ou Illicitement Exportés*).

nº 9.605/1998), por meio da qual há o reforço à cooperação internacional (artigos 77 e 78); 3) a lei das substâncias psicotrópicas (Decreto nº 154/1991); 4) a lei do crime organizado transnacional (Decreto nº 5.015/2004) e corrupção (Decreto nº 5.687/2006); 5) a lei de lavagem de capitais (Lei nº 9.613/1998 c.c Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012); 6) o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais desde 1996, e da Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinada em 2018; 7) diversos acordos bilaterais, em matéria penal e cultural, entre alguns países no continente sul-americano.

1. O DIREITO DE ACESSO AO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO DIREITO CULTURAL

A cultura é um direito humano protegido internacionalmente. Os direitos culturais são o conjunto de direitos fundamentais de segunda e de terceira dimensão apresentados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶, nos artigos 20⁷, 26⁸ e 27⁹. Estes direitos abrangem

⁶ Dentre as mudanças ocorridas entre 1948 e hoje nas discussões sobre cultura, identidade e direitos coletivos estão: a) o genocídio durante a Segunda Guerra Mundial foi seguido por outros genocídios, embora houvesse uma nova consciência da necessidade de alerta e prevenção precoces; b) o fim da Guerra Fria permitiu a expressão de identidades culturais de uma maneira sem precedentes, obrigando assim os Estados a reconhecer-se ou enfrentar sérias consequências políticas e outras; e c) globalização provocou o desejo das pessoas de confirmar e expressar suas identidades distintas (STAMATOPOULOU, 2012).

⁷ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Artigo 20. I) Todo o homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas; II) Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

⁸ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Artigo 26. I) Todo o homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. II) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz; III) Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

⁹ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Artigo 27. I) Todo o homem tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de fruir de seus benefícios; II) Todo o homem tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

diversos temas, tais como: a instrução (estatal); a educação (familiar); a livre participação na vida cultural da comunidade; a fruição das artes; a partilha do processo científico e de seus benefícios; a proteção aos autores dos interesses morais e materiais, decorrentes da produção científica, literária ou artística em função da dignidade e do desenvolvimento da personalidade dos indivíduos (STAMATOPOULOU, 2007; CUNHA FILHO, 2018).

Antes da DUDH, não se podia falar em direito cultural como o direito de todo povo de se manifestar, segundo suas próprias tradições, costumes ou valores, mas como direito de toda pessoa de aprender a cultura ocidental. Porém, dizer que a cultura é um direito humano protegido internacionalmente não significa que este processo está totalmente concluído ou que seja um tema pacificado. Os direitos culturais, em grande medida, também são direitos que estão atrelados ao direito e à política. Neste sentido, Elsa Stamatopoulou (2007, 2012), Francisco Francioni (2011), Francisco Francioni e Lucas Lixinski (2017), e Tullio Scovazzi (2019) orientam para que se desenvolva uma visão internacional dos direitos humanos a partir da cultura.

O ato de fundamentar os direitos humanos a partir da cultura significa ouvir as comunidades e os povos locais, dialogar com a diversidade do mundo e levar o internacional/universal ao local. Uma das melhores maneiras de fazer isso é promovendo a participação popular genuína e protegendo e promovendo os direitos culturais¹⁰. Os

⁹ A atitude predominante entre muitos especialistas em direitos humanos tem sido evitar a discussão dos direitos culturais, para que a questão oculta do relativismo cultural pareça, implícita ou explicitamente, minar a delicada universalidade conceito que foi meticulosamente tecido nas últimas cinco décadas; (b) A definição de direitos culturais está obviamente ligada ao conceito de cultura, que é fluida e está mudando; (c) Os direitos culturais podem ser considerados por alguns como um “luxo”, como algo que vem depois de “pão e água”, como uma preocupação apenas para sociedades em um certo estágio de desenvolvimento; (d) Mesmo como direitos individuais, os direitos culturais podem ser vistos como ameaçadores para o estado ou a comunidade. A criação artística não tradicional de uma pessoa pode ser vista como uma ameaça que precisa ser suprimida; (e) Talvez o mais significativo seja que esses direitos tenham evocado, para muitos governos, o espectro assustador de identidades e direitos de grupo que eles o medo poderia ameaçar o estado “nação” e a integridade territorial. Governos também pode ser cauteloso com a ameaça que as maiorias poderiam sentir com a promoção de culturas minoritárias [tradução própria] (STAMATOPOULOU, 2012, p. 1172).

diretos inseridos da DUDH foram reforçados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1966. No PIDESC os Estados Partes concordam com as obrigações em matéria cultural porque todos aparentemente estão dispostos à prestação de auxílio mútuo a fim de alcançar o fortalecimento dos direitos humanos.

A Conferência sobre Políticas Culturais de 1982 (MONDIACULT) provoca debates sobre cultura que serão muito importantes nas décadas seguintes, principalmente sobre a dimensão cultural do desenvolvimento econômico¹¹. O Relatório Final da Comissão declara que todas as formas de desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento humano, estão determinadas, em última instância, por fatores culturais. Quase uma década depois, a Conferência de Direitos Humanos de Viena de 1993¹² veio para reforçar a posituação ao gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive, com a proposta de criação de novas abordagens – como um sistema de indicadores para a avaliação dos progressos na realização dos direitos enunciados no PIDESC.

As grandes inovações para a proteção dos bens culturais no direito internacional são muito mais recentes, após 2009, com a criação do procedimento especial de Especialista Independente na área dos direitos culturais pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU com base na A/HRC/RES/10/23 de 2009. O mandato de Especialista Independente tem a duração de três anos, podendo ser prorrogado por igual período. A primeira pessoa nomeada foi a paquistanesa Farida Shaheed, entre 2009-2012.

Em suas análises, Rodrigo Vieira Costa e Mário Pragmácio Teles (2017) ressaltam o caráter político da atuação no campo dos direitos culturais na atuação de duas mulheres não-ocidentais, ativistas e acadêmicas de direitos humanos “que desenvolveram trabalhos, principalmente, acerca dos direitos das minorias, da igualdade de gênero

¹¹ A Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento elaborou o relatório intitulado “A Nossa Diversidade Criativa” no ano de 1995, três anos mais tarde houve uma nova reunião em Estocolmo sobre a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento.

¹² Adotada consensualmente em plenário pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, na Áustria, em 25 de junho de 1993.

na luta contra regimes autoritários e fundamentalistas”, que já ocuparam o posto de especialistas: a paquistanesa Farida Shaheed entre 2009-2012 e 2012-2015, logo depois a argelina Karima Bennoune entre 2015-2018.

No atual mandato, Karima Bennoune produziu em 2016 o seu primeiro relatório A/HRC/31/59 no campo da proteção do patrimônio cultural, em particular, acerca do combate ao tráfico ilícito de bens culturais, além de um relatório dedicado ao direito de gozo e fruição do patrimônio cultural A/HRC/17/38 em que apresenta as intenções de se aprofundar no tema da destruição intencional do patrimônio cultural. À época, os eventos posteriores ao evento em 11 de setembro de 2001 e a posterior resposta política de “guerra ao terror” levaram à radicalização de grupos localizados e à consequente destruição de bens culturais.

1.1. A proteção do patrimônio cultural no combate ao tráfico ilícito de bens culturais

O comércio ilegal de bens culturais é uma prática recorrente deste a antiguidade. Percebe-se, contudo, que há uma relação entre o aumento da procura por esses bens, particularmente relacionados a alguma circunstância política ou econômica. Os delitos também acontecem em diversos locais e por diferentes modalidades: nos sítios arqueológicos, as escavações ilegais carregam a herança cultural dos povos; nas instituições culturais públicas e privadas, os furtos são praticados e/ou facilitados por funcionários e intermediários, algumas vezes, cooptados pela criminalidade em associação a tipos de tráfico internacional (entorpecentes e armas); na rede mundial de computadores, esse mercado tem sido impulsionado por revendedores e colecionadores, dificilmente monitorados nesse vasto comércio de artefatos (STOLBERG, 2012; MACKENZIE, YATES e SMITH, 2017).

Em números, o comércio ilegal tem se fortalecido ao mesmo tempo em que aumenta a procura por obras de arte e artefatos arqueológicos pela *internet*, vendidas através dos leilões virtuais. Por isso, entende-se que o tráfico internacional de bens culturais representa um segmento (nicho) dentro do mercado, caracterizado por um tipo de comércio que causa problemas globais, amplamente disseminados, cuja estimativa é

de aproximadamente entre US \$ 3 bilhões a US \$ 14 bilhões em diversos objetos, tais como obras de arte, obras religiosas, livros raros, peças arqueológicas e paleontológicas (NAÍM, 2005).

As políticas nacionais de defesa do patrimônio cultural são diversas, mas em comum elas buscam a apropriação de uma cultura nacional pelo seu povo. Estas políticas são orientadas pelos argumentos a favor da proteção contra a dispersão desses bens ou à salvaguarda de suas expressões imateriais, em contraposição à destruição física ou simbólica dos elementos de uma determinada cultura nacional. Assim, apropriação é sinônimo de preservação por uma nação que se torna o que ela é, na medida em que se apropria do seu patrimônio:

Em outras palavras, as práticas de apropriação e colecionamento são entendidas como um esforço no sentido de restabelecer ou defender a continuidade, a integridade do que define a identidade e a memória nacional [...]. Esse interminável jogo entre desaparecimento e reconstrução é que move as narrativas nacionais sobre patrimônio cultural e sua busca por autenticidade e redenção (GONÇALVES, 2002, p. 28).

Se, por um lado, a apropriação coletiva é uma atitude política de poder e de controle sobre os objetos culturais e artísticos pelos seus nacionais, por outro, não se pode esquecer que existe o combate à apropriação particular ilícita, que resulta de um mercado pouco regulado, com regras pouco claras sobre a origem de suas peças e baseada no critério de confidencialidade de seus compradores. O mercado internacional de bens culturais ilícitos está diretamente relacionado às violações aos direitos humanos, assim como as violações aos direitos humanos favorecem o mercado internacional de bens culturais ilícitos (MACKENZIE *et. ali.*, 2019).

O direito internacional do patrimônio cultural interessa-se em encontrar saídas para a apropriação coletiva, em resposta ao processo de globalização, através de regras atinentes ao direito internacional. Sendo assim, as convenções internacionais são, portanto, o coração do direito internacional do patrimônio internacional. Quando existe um

choque entre o direito privado dos colecionadores particulares sobre bens culturais, reivindicados como parte do acervo de algum povo, as regras entre o direito interno e o direito internacional são testados também a partir das regras do direito internacional do patrimônio internacional.

No Brasil, até a presente data não temos a perspectiva de punição penal aplicável aos atos cometidos, particularmente, contra os objetos artísticos (*art crime*)¹³, o que temos é um instrumento legal mais abrangente, que é a Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), criada para a proteção do conjunto de bens culturais tangíveis que formam o patrimônio histórico e artístico nacional. Na Lei de Crimes Ambientais estão reconhecidos os bens do patrimônio cultural (artigo 5º, LXXIII e artigo 216, *caput*, da CF/1988) como um direito fundamental, social e cultural que devem ser protegidos contra danos e ameaças puníveis na forma da lei (artigo 216, §4º), o que enseja a proteção no âmbito penal.

Contra o comércio ilícito de bens culturais, atualmente tramita o Projeto de Lei Penal de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais brasileiro, idealizado há menos uma década. Finalmente, em 2018, foi declarado como parte da primeira Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais. No ano de comemoração dos 30 anos da Constituição Federal Brasileira, coincidentemente, o Ministério da Cultura à época emitiu um documento com indicações gerais sobre a implementação de ações, destinadas a regulamentar o mercado de arte, com amplas repercussões econômicas, jurídicas e sociais (FRANCA FILHO, 2020).

¹³ John E. Conklin (1994) desenvolve a sua teoria do crime a partir do termo *art crime* para referir-se atos atentatórios aos objetos artístico-culturais como um negócio rentável, isso inclui furto, roubo, falsificação, vandalismo e o uso de obras de arte como forma de ocultar os rendimentos provenientes de outros crimes como o tráfico de drogas. Contudo, John Conklin não se refere aos bens culturais no sentido antropológico-cultural, apenas descreve os objetos artísticos de modo genérico sob o critério de seu valor econômico. Marc Balcells (2019) é categórico ao dizer que John Conklin criou oficialmente a disciplina com bases sociológicas e criminológicas, mas que nos dias atuais o termo *art crime* precisa abarcar os bens culturais, pois isso estaria mais em consonância com os dias atuais. De modo que os “crimes contra a arte” hoje também são os “crimes contra o patrimônio cultural”. Segundo Noah Charney (2016), na realidade os crimes contra objetos artísticos englobam os bens culturais, coleções, artefatos arqueológicos, patrimônio cultural, obras de arte, acervos de biblioteca etc., sendo a palavra “arte” compreendido como um conceito genérico.

Contra o comércio ilícito de bens culturais, atualmente tramita o Projeto de Lei Penal de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais brasileiro, idealizado há menos uma década. Finalmente, em 2018, foi declarado como parte da primeira Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais. No ano de comemoração dos 30 anos da Constituição Federal Brasileira, coincidentemente, o Ministério da Cultura à época emitiu um documento com indicações gerais sobre a implementação de ações, destinadas a regulamentar o mercado de arte, com amplas repercussões econômicas, jurídicas e sociais (FRANCA FILHO, 2020).

1.2. A cooperação internacional para a repatriação de bens culturais: o caso do Brasil

No Brasil, as políticas culturais domésticas de proteção do patrimônio cultural são atreladas a um forte caráter patriótico, que culminam com a Lei do Tombamento, pelo Decreto Lei nº 25/1937. Após a década de 1950, buscou-se construir uma identidade cultural própria e exibi-la perante o mundo. De certa maneira, partiu da diplomacia cultural vender a imagem do país como liderança sul-americana. O Brasil passou a ser um Estado muito atuante no cenário internacional, na condição de um dos primeiros do continente a figurar como Estado Parte da UNESCO. Porém, haveria uma pausa brutal nesse processo, devido à eclosão da ditadura militar, entre 1964-1985.

Somente com a gradual abertura política, em fins da década de 1970, é que a equipe liderada por Aloísio Magalhães, no CNRC/IPHAN, de fato, consolidaria uma política de proteção do patrimônio cultural com ações paradigmáticas até hoje, ao inserir duas cidades brasileiras, Recife e Ouro Preto, na lista de Patrimônios da Humanidade. Um terceiro aspecto é que, ao longo da década 1980-1990, através do IPHAN, as políticas nacionais de proteção dos bens culturais teriam sido profundamente impactadas pelos debates sobre cultura e patrimônio cultural, promovidos pela UNESCO. Assim, a Convenção da UNESCO de 1970 e a sua versão complementar, a Convenção UNIDROIT de 1995, fornecem instrumentos jurídicos que visam fortalecer a cooperação internacional em matéria cultural e

incentivam a construção de acordos bilaterais entre os Estados Partes da organização internacional, inclusive no Brasil.

Por sua vez, a cooperação internacional quanto utilizada para a proteção dos bens culturais está baseada no artigo 4º, IX da CF/1988, em seu parágrafo único. Ela também está prevista na Lei nº 9.605/1998, por meio da qual há o reforço à cooperação internacional (artigos 77 e 78); na internalização de importantes convenções da ONU sobre substâncias psicotrópicas (Decreto nº 154/1991); na lei que trata do crime organizado transnacional (Decreto nº 5.015/2004) e corrupção (Decreto nº 5.687/2006); na criação de parâmetros legais contra a lavagem de capitais (Lei nº 9.613/1998 c.c Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012); no Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais desde 1996, e da Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinada em 2018; e em diversos acordos bilaterais, em matéria penal, entre a maioria dos países no continente sul-americano.

Em relação à cooperação internacional em matéria penal, o Brasil tem demonstrado grandes feitos através da DRCI/MJ e Polícia Federal, órgãos que participam da Rede de Recuperação de Ativos do GAFI, na América Latina (RRA/GAFILAT), contra o crime de lavagem de capitais e do terrorismo. O Brasil também é bastante atuante da Rede Sul-Americana do GAFI (GAFISUD), apoiado pelo UNODC e por outros órgãos policiais como a INTERPOL. Essa rede é importante no intercâmbio de informações e de ação conjunta, através de autoridades centrais na recuperação de ativos que, muitas vezes, são compostos por bens materiais que podem ser repatriados, através de acordos bilaterais, dentro e fora do âmbito do MERCOSUL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil ainda não desenvolveu a sua cooperação internacional cultural para a proteção do patrimônio cultural integrada aos demais Estados Partes do MERCOSUL, do qual é membro desde 1991. Nosso país ainda se encontra numa posição de baixa evidência no que tange à criação de uma política de cooperação internacional em matéria cultural

para a proteção, conservação, recuperação e devolução de bens culturais deslocados, exportados ou transferidos ilegalmente.

A criação de uma Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais foi iniciada após 2018 e traz consigo a expectativa de ampliação do compromisso brasileiro na luta contra este tipo de crime. Nestes últimos trinta anos o Brasil construiu importantes acordos bilaterais de proteção dos bens culturais com apenas três países no continente sul-americano: Bolívia, Equador e Peru.

O ideal seria a construção e o fortalecimento de laços diplomático-culturais estratégicos que priorizem o patrimônio cultural com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Estas relações internacionais culturais devem se desenvolver no sentido de fortalecer as relações diplomáticas de proteção do patrimônio cultural na faixa transfronteiriça entre estes países e, assim, servir de referência para toda a América Latina.

REFERÊNCIAS

BALCELLS, M. One looter, two looters, three looters... the discipline of cultural heritage crime within criminology and its inherent measurement problems. In: HUFNAGEL, S., CHAPPELL, D. **The Palgrave handbook of art crime**. London: Palgrave Macmillan, 2019.

CHARNEY, N. **Art crime: terrorists, tomb raiders, forgers and thieves**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

CONKLIN, J. E. **Art crime**. Westport: Praeger, 1994.

COSTA, R. V., TELES, M. F. P. **Cultura e... Direitos Culturais**. CASTRO, F. L., RODRIGUES, L. A. F. (Orgs). 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais: Fundamentos e Finalidades**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018.

FRANCA FILHO, M. Il contributo della Due Diligence nella lotta al riciclaggio di denaro sul mercato dell'arte. In: MICCO, D., FRANCA FILHO, M., GEO, M. **Circulazione, cessione, riciclaggio**. Alcuni profili

giuridici dell'arte e del suo mercato. Torino: Università degli Studi di Torino, p. 165-186, 2020.

FRANCIONI, F. The human dimension of international cultural heritage law: an introduction. **The European Journal of International Law**, vol. 22, EJIL © all rights reserved, p. 9-16, 2011.

FRANCIONI, F., LIXINSKI, L. Opening the toolbox of international human rights law in the safeguarding of cultural heritage. In: DURBACH, A., LIXINSKI, L. **Heritage, culture and rights: challenging legal discourses**. Oxford: Hart Publishing, p. 11-34, 2017.

GONÇALVES, J. R. S. **A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Ministério da Cultura/IPHAN, 2002.

MACKENZIE, S., BRODIE, N., YATES, D., TSIROGIANNIS, C. **Trafficking culture: new directions in researching the global market in illicit antiquities**. London: Routledge, 2019.

NAFZIGER, J. A. R., NICGORSKI, A. **Cultural heritage issues: the legacy of conquest, colonization and commerce**. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

NAFZIGER, J. A. R., PATERSON, R. K., RENTELN, A. D. **Cultural law: international, comparative and indigenous**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

NAIM, M. **Illicit: How smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy**. London: Doubleday, 2005.

RAMOS, A. C. Cooperação jurídica internacional e o diálogo das fontes no Direito Internacional Privado contemporâneo. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 5, nº 10, outubro, p. 56-72, 2017.

SCOVAZZI, T. Culture. In: CHESTERMAN, S., MALONE, D. M., VILLALPANDO, S., IVANOVIC, A. (Ed.) **The Oxford Handbook of**

United Nations Treaties. Oxford: Oxford University Press, p. 307-320, 2019.

STAMATOPOULOU, E. **Cultural rights in international law:** Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and Beyond. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

STAMATOPOULOU, E. **Monitoring cultural human rights:** the claims of culture on human rights and the response of cultural rights. *Human Rights Quarterly*, Volume 34, Number 4, November, p. 1170-1192, 2012.

STOLBERG, V. R. Art and antiquities: plunder. In: BEARE, Margareth E. **Encyclopedia of transnational crime & justice.** Toronto: York University/Sage, p. 22-23, 2012.

YATES, D., MACKENZIE, S., SMITH, E. The cultural capitalists: notes on the ongoing reconfiguration of trafficking culture in Asia. **Crime, Media, Culture**, 13 (2), p. 245-254, 2017.

PANDEMIA E DIREITOS CULTURAIS: NOTAS SOBRE A MEMÓRIA COLETIVA EM TEMPOS DE COVID

Inês Virginia P. Soares¹

“Parecia impossível que existisse realmente um mundo e um tempo, a não ser nosso mundo de lama e nosso tempo estéril e estagnado, para o qual já não conseguíamos imaginar um fim” (Primo Levi, em *Isto é um homem*)².

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi tomado de surpresa por uma grave crise sanitária mundial, decorrente da COVID-19, que teve impacto em todos os setores da vida pública e privada, transformando o cotidiano e alterando as relações sociais, econômicas, políticas e culturais.

No cenário brasileiro, assim como em outros países, a pandemia do coronavírus, além de exigir pesquisas científicas e recursos tecnológicos – sendo intrinsecamente ligada às áreas médica, da saúde pública e da economia, também demandou ações emergenciais voltadas à população em geral e, especialmente, aos grupos mais vulneráveis.

Sob o ar de ineditismo causado pela nova doença, o sistema de justiça foi chamado a dar respostas rápidas acerca de conhecidas violações aos direitos fundamentais: desde o desvio de verbas da saúde pública e falta de transparência nas informações públicas (sobre mortos e contagiados, sobre leitos de UTI para acolher os doentes de COVID e sobre aplicação de recursos públicos) até a omissão na assistência aos povos indígenas e o aumento da violência doméstica e do desemprego.

Nos direitos culturais, a pandemia afetou não somente os artistas e demais profissionais ligados às artes e às atividades que lidam com as

¹ Mestre e Doutora em Direito/PUC-SP. Desembargadora no TRF3. E-mail:

² LEVI, Primo. *É isto um homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1988

diversas formas de expressões culturais, mas também os grupos distintos culturalmente, como os povos indígenas, as comunidades tradicionais, ribeirinhos, quilombolas, dentre outros.

Ainda no campo cultural, a experiência pandêmica de vivência dos valores de referência ligados à identidade, ação e memória dos brasileiros fez com que a população encontrasse, no medo do desconhecido e da morte, o elo (afetivo?) para lidar com o novo cotidiano, adaptando seus modos de fazer e viver e participando da formação de uma memória coletiva da COVID. Esta memória é marcada por um sentimento de caos, que soma a experiência de estar diante de uma doença transmissível, de fácil contágio e que tem potencial de ceifar vidas com a atual existência de um governo que não consegue gerir a crise sanitária de maneira organizada e estruturada, não cumprindo sua missão de oferecer respaldo adequado e necessário aos residentes no país.

O presente texto apresenta três notas sobre a memória coletiva que se forma a partir da dolorosa experiência de lidar com a COVID no Brasil. Para a abordagem, tomei emprestadas três frases do artista alemão Jochen Gerz, que tem sua obra marcada pela centralidade do passado nazista. As sentenças, assim como um pouco da produção artística de Gerz, foram abordadas por Márcio Seligmann-Silva, em seu artigo *Antimonumentos: trabalho de memória e de resistência*³. Ao apresentar Gerz ao leitor, Seligmann destaca

“Outra característica que faz desse artista um exemplo particularmente representativo da cena artística atual é a sua relação com a literatura e com a filosofia. Gerz (1995) não apenas estudou essas disciplinas, mas incorporou ao seu trabalho textos e muitas vezes o próprio gesto da escritura. Ele escreve com textos e imagens: ‘Para escrever eu necessito de imagens, assim como mostrou-se que, para que eu tivesse minhas imagens, preciso de textos. Não posso imaginar um sem o outro’ (p. 125). Muitas vezes são imagens fotográficas e

³ Seligmann-Silva, M. (2016). *Antimonumentos: trabalho de memória e de resistência*. *Psicologia USP*, 27(1), 49-60. <https://doi.org/10.1590/0103-6564D20150011>. Acesso em 22.01.2021.

o dispositivo fotográfico também é central na arte da memória, na medida em que a fotografia é pensada, como o próprio Gerz afirma, como uma escritura visual (Mesnard, 2000, p. 80), um conjunto de traços deixados pela luminosidade do “real”, cuja apresentação - e não representação - norteia sua obra.”⁴

Na minha visão, a atualidade da produção de Gerz para tratar da memória da pandemia se confirma por ser ele um artista que empresta seu talento e criatividade para despertar no público sentimentos que contribuem para a superação da dor, ao traduzir a vivência coletiva em uma “memória possível”. Suas obras, ao trazerem elementos e referência que - como alguns remédios - ardem e incomodam, abrem espaço para a cicatrização das feridas. As frases que escolhi de Gerz e que intitularão cada tópico são: 1. “*Nós apenas recordamos daquilo que nos esquecemos*”; 2. “*A memória não pode ter um lugar fora de nós*”; 3. “*no final das contas, tudo o que fica são listas*”.

NOTA 1 – Nós apenas recordamos daquilo que nos esquecemos

Entre setembro e outubro de 2017, o renomado fotógrafo brasileiro Sebastião Salgado foi recebido e hospedado pelo povo indígena da etnia Korubo do Coari, em sua aldeia, no Vale do Javari, extremo oeste do Amazonas, para a produção das fotografias que integram o projeto Amazônia. Essas fotos foram publicadas em matéria da Folha de São Paulo de 2017, da qual consta que:

“Classificados como “índios de recente contato”, ou pouca relação com os não índios, vivem de forma tradicional, poucos falam português e têm grande fragilidade diante das doenças comuns entre não índios. Por isso, a presença de brancos é evitada em sua comunidade.

⁴ Ob. Cit, p.51

A expedição de Salgado marca a primeira vez que uma equipe de documentação e jornalistas se hospeda com os korubos. O colunista da Folha acompanha a visita a convite de Salgado e dos índios.

(...)

Sebastião Salgado produz uma série de reportagens fotográficas sobre a Amazônia, com destaque para grupos indígenas de pouco contato com a cultura “branca”. É uma continuidade de seu trabalho anterior, “Gênesis”, que inclui fotos dos índios **zoés**, do Pará, e de outras etnias. Ele busca retratar os povos autóctones do Brasil, moradores da maior floresta do mundo, ameaçados pela destruição provocada pela exploração insustentável.

Ele diz que “Amazônia” é possivelmente seu “último projeto”, porque quer se concentrar em algo que considera fundamental: voltar-se para negativos antigos, revisitar e reeditar projetos anteriores.”⁵

Esse trabalho de Sebastião Salgado não foi imune a críticas. A antropóloga Barbara Asini após reconhecer que as fotos dos Korubo “chamam atenção para a necessidade de trabalhos de defesa do território que é uma área de proteção socioambiental” destacou que:

“As fotos de Sebastião Salgado reforçam esse ideal de índio pelado, fora do tempo, como vivendo nessas “origens edênicas” que os brancos acham que existiram.

Na verdade, e obviamente, eles e elas são homens e mulheres que vivem no presente, com as consequências de nosso tempo, o mesmo tempo em que todos os demais seres vivos do planeta Terra. Com os mesmos problemas que os não-índigenas e todos demais indígenas, massacrados pelo industrialismo,

⁵ <https://arte.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/sebastiao-salgado/medo/>

pelo empobrecimento e contaminação do planeta e pela monoculturalidade emburrecedora de visões de mundo.”⁶

A ligação das fotos desse projeto e a pandemia acontece por causa da reação da Funai à liderança de Sebastião Salgado de uma campanha, em maio de 2019, para lançar luzes sobre como a COVID-19 poderia afetar desproporcionalmente os povos indígenas.

A campanha foi feita pelas redes sociais, a partir de um vídeo de cerca de 2 minutos, produzido pelo cineasta Fernando Meireles. Neste vídeo, Salgado diz que “os povos indígenas são extremamente vulneráveis ao coronavírus”. Uma semana depois do lançamento da campanha, a Funai anuncia que devolverá 15 fotografias do projeto Amazônia, com retratos dos Korubo, doadas por Salgado, em 2018⁷. O presidente da Funai sugere que Salgado faça um leilão das fotos e arrecade recursos para a campanha.⁸

Em junho de 2020, Sebastião Salgado diz, em entrevista à UOL:

“Houve um conflito. Eles quiseram me devolver as fotos, mas essas fotos não são da Funai e nem são minhas. Essas fotos pertencem ao meu país, pertencem ao Brasil. Eu não tenho

⁶ ARISI, Barbara. Os Magníficos Korubo: um estúdio de Sebastião Salgado na selva amazônica. Publicado em: 18/01/2018, disponível em <https://amazoniareal.com.br/os-magnificos-korubo-um-estudio-de-sebastiao-salgado-na-selva-amazonica/>. Acesso em 05.11.2020. Em entrevista à Folha em dezembro de 2020, Sebastião Salgado respondeu a esse tipo de crítica: “Os indígenas [que eu registro] estão com roupa de gala mesmo porque tenho que mostrá-los em uma situação de dignidade, e não como um subproduto do mundo urbano. Quando eles estão com aquelas roupas [dos brancos], são as piores, as camisetas mais velhas, mais rasgadas. E eles põem aquela camiseta por causa do pium [borrachudo]. Quando vão caçar, vão com paramento tradicional. Não me preocupo [com críticas por certa glamourização da fotografia que faço]. <https://arte.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/sebastiao-salgado/sebastiao-salgado-amazonia-esplendida/a-funai-esta-no-purgatorio-mas-vai-resistir-a-bolsonaro/>

⁷ Em 2018, é realizada a doação e instalação de 15 fotografias na FUNAI, instituição parceira de Sebastião Salgado no projeto Amazônia, para que todos os servidores e visitantes lembrem, diariamente, que havia vidas de milhares de indígenas que dependiam do trabalho da instituição. http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2020/05-mai/ANEXO_OBRAS.pdf

⁸ <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/funai-devolve-fotos-de-sebastiao-salgado-em-resposta-a-campanha-por-indios/>

o direito de pegar de volta, eu não tenho o direito de leiloar, e a Funai também não”, disse Salgado.

“Se efetivamente a Funai não quiser guardar, eu tenho que procurar algum dos Poderes brasileiros, possivelmente a Procuradoria-Geral da República para ser o guardião dessas fotografias, até eu poder devolvê-las à Funai”⁹

A estranha reação do presidente da Funai de pretender devolver obras de arte (sim, fotografias se enquadram nessa categoria) desperta outras questões que precisam ser tratadas com mais vagar pelos pesquisadores de direitos culturais, a começar pela importância (ou não) de instituições públicas serem proprietárias de obras de arte e o dever de preservação destas obras. Um dos pontos que merece ser iluminado nesse debate é sobre a exposição permanente de obras de arte no interior de prédios públicos, em espaços comuns e de ampla circulação (não restritos), como medida de reconhecimento e fortalecimento de grupos vulneráveis.

Essa medida se torna essencial quando a instituição tem dentre suas missões primordiais a proteção de direitos específicos, como é o caso dos direitos dos povos indígenas pela Funai, dos quilombolas pela Fundação Palmares, dos segurados da previdência e o INSS. Nessa situação, além do acesso ao público externo, a presença das obras de arte que de algum modo simbolizem as pessoas ali atendidas ou seus direitos é uma medida educativa e uma forma de treinamento do corpo administrativo que, com o contato cotidiano com as obras de arte, pode desenvolver não apenas empatia, mas também outros laços de afeto com os “clientes” de sua instituição.

A postura da Funai também traz a discussão sobre a possibilidade de livre desafetação e venda desses bens bem como sobre a necessidade de utilização, pelo IBRAM, do instrumento protetivo denominado Declaração de Interesse Público de bens culturais, para acervos de

⁹ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/28/sebastiao-salgado-diz-que-funai-nao-tem-direito-de-leiloar-suas-fotos.htm>

instituições públicas, que sejam formados por bens culturais musealizados e passíveis de musealização.¹⁰

Por fim, a polêmica entre Salgado e Funai também lança luzes sobre o custo financeiro para garantia da saúde e da vida dos povos indígenas, bem como para o compromisso que atores de diversas áreas ligadas à cultura e ao patrimônio cultural devem assumir em relação aos integrantes desses grupos, especialmente quando estiverem em situações de extrema vulnerabilidade.

Em 01 de julho Sebastião Salgado lançou a campanha União Amazônia Viva¹¹. Em apenas cinco horas, arrecadou cerca de R\$ 1,2 milhão. A meta inicial é de juntar R\$ 6 milhões. O resultado da arrecadação vai definir onde a campanha vai atuar e como o projeto vai se expandir. O início está previsto para as regiões mais afetadas pela Covid-19 no norte do país: Alto Rio Negro (AM), Yanomâmi (AM e RR) e Baixo Amazonas (PA).

Se as fotografias doadas à Funai não fizeram falta à campanha de Sebastião Salgado, a arrecadação de recursos financeiros para dar suporte aos povos indígenas, é questão central num cenário político de omissão do governo federal.

Em texto apresentado na Reunião da Associação de Antropologia Brasileira, em 2020, intitulado Projeto Presença Karajá - Ação de Saúde Iny Karajá e a Museologia Social¹², os pesquisadores Henrique Gonçalves Entraticce, Rafael Santana Gonçalves de Andrade, Manuelina Maria Duarte Cândido e Nei Clara de Lima abordam a guinada temporária que deram no projeto de pesquisa *Presença Karajá: cultura material, tramas e trânsitos coloniais*¹³, iniciado em 2017 e coordenado por Manuelina Duarte e Nei Clara de Lima, em razão da pandemia:

¹⁰ Os conceitos de bens culturais musealizados e passíveis de musealização se encontram nos incisos II e III do Decreto 8.124/13. Sobre esse assunto, ver Lei 11.904/2009, art. 1º e art. 6º, e Decreto 8.124/13, artigos 35 a 39.

¹¹ <https://uniaoamazoniaviva.com/>

¹² Um resumo desse texto me foi encaminhado por email pela professora Manuelina Duarte Cândido. Até janeiro de 2021, não havia sido publicado.

¹³ “Seu principal objetivo é mapear, identificar e analisar coleções de bonecas Karajá (*ritxoko*) presentes em coleções de museus brasileiros e estrangeiros com vistas a reconstituir a trajetória de formação das coleções, os contatos entre pesquisadores/instituições e grupos indígenas Karajá, bem como estudar adornos corporais e indumentárias das bonecas. Atualmente, a pesquisa já identificou acervos de *ritxoko* em 75 museus de 16 países.

“Porém, o maior impacto da pandemia nos nossos trabalhos foi consequência da preocupação relativa ao possível colapso do sistema de saúde na região do vale do rio Araguaia, ainda que, em maio de 2020, não tivéssemos notícia de pessoas doentes na região. Sabíamos, entretanto, que diversos estudos apontavam as comunidades indígenas do Brasil como grupo de risco para o avanço da Covid-19.

(...) Decidimos, então iniciar a Ação de Saúde Indígena Iny Karajá com o objetivo de arrecadar doações para a produção e entrega de máscaras reutilizáveis com vistas à proteção do povo Iny Karajá.

Embora o objetivo do PPK [Projeto Presença Karajá] seja a investigação das bonecas karajá enquanto bens culturais patrimonializados e musealizados, consideramos que a elaboração da ação com a finalidade de proteger a saúde do povo Iny Karajá estava no escopo geral do projeto, visto que o maior patrimônio são as vidas. Pesquisar e patrimonializar bens culturais de povos originários deve, antes de tudo, contribuir para que esses povos, detentores de expressões culturais singulares e únicas, tenham acesso aos Direitos Fundamentais da vida em sociedade.”

Mais adiante, os autores apresentam uma face interessante de um projeto de pesquisa, que nos provoca a pensar no alcance que os estudos sobre os direitos culturais podem ter e no papel transformador da pesquisa, principalmente quando se conhece a realidade de grupo detentor e produtor do patrimônio cultural imaterial:

“Partilhar conscientemente o presente entre a equipe do projeto, as instituições, as ceramistas e os demais Iny, implica em estarmos atentos à situação histórica e política que envolve os pesquisadores e pesquisadoras do projeto e seus colaboradores, bem como dos compromissos éticos e políticos com as populações vulneráveis frente ao avanço das formas neocolonialistas de exploração do capital assumidas pelos governos recentes do Brasil. Comprendemos que a pesquisa não se desenvolve longe das adversidades da vida cotidiana

ou dos eventos críticos que nos acometem eventualmente, como o caso de uma pandemia que tem provocado diversos efeitos inesperados e trágicos ao redor do mundo.

Ao mesmo tempo desenvolver a ação emergencial em prol da saúde Iny reforçou para o grupo a necessidade de se fazer uma “etnologia envolvida” compreendendo que o trabalho desenvolvido pelo Projeto Presença Karajá opera também com a intenção de transformar determinadas realidades sociais, dentro dos pressupostos mais atuais da Antropologia e da Museologia Social.”

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) ajuizou, no STF, a ADPF 709, com a finalidade de obtenção de ordem judicial para que o governo federal adotasse medidas de contenção do avanço da Covid-19 nas comunidades indígenas, com não implementação de barreiras sanitárias. A decisão nesse sentido foi dada pelo relator, Ministro Luís Barroso, em julho de 2020 e foi referendada pelo Plenário, no mês seguinte, em agosto. No entanto, as três versões do plano apresentada pelo governo foram rejeitadas, por serem genéricas e vagas. Em janeiro de 2021, o governo federal apresentou a quarta versão do plano.

A demora e a falta de vontade do governo em apresentar um plano completo ao STF se refletem em números de mortos e contaminados e também reforçam a importância das iniciativas acima relatadas. Sob a ótica do direito cultural, a saúde dos indígenas é uma das essências do patrimônio cultural brasileiro. As mortes de anciãos e anciãs indígenas significa perda de diversos saberes, com impacto muito importante na diversidade linguística.

NOTA 2 – A memória não pode ter um lugar fora de nós

Nos primeiros meses de pandemia, ao lado de notícias da OMS e de manifestações de autoridades locais acerca dos protocolos de tratamento, dos leitos hospitalares e dos medicamentos utilizados para conter e curar a doença houve notícias do uso de conhecimentos tradicionais como alternativa das comunidades para lidar com a COVID.

O Instituto Socioambiental (ISA) disponibilizou em seu site, em setembro de 2020, matéria intitulada Plantas medicinais do Rio Negro: uma troca de saberes com a artesã Cecília Piratapuya, na qual traz uma entrevista com a fundadora da Associação dos Artesãos Indígenas de São Gabriel da Cachoeira (Assai)¹⁴. Na reportagem consta que:

“Depois de tratar a família contra a Covid-19 usando as plantas da medicina caseira, Cecília Barbosa Albuquerque, da etnia Piratapuya, vem promovendo a partilha desse conhecimento. Nascida no distrito de Iauaretê, em São Gabriel da Cachoeira, cidade no Amazonas cercada de floresta e comunidades indígenas, ela carrega consigo essa sabedoria. Cecília é uma das fundadoras da Associação dos Artesãos Indígenas de São Gabriel da Cachoeira (Assai) e aproveitou o período da pandemia, quando a agenda de viagens para feiras foi suspensa, para propor que as artesãs e artesãos mostrassem as plantas utilizadas para protegerem suas famílias da Covid-19. Eles concordaram em promover a troca de saberes usados há gerações, mas ganharam uma nova força durante a pandemia. E para desenvolver esse tratamento indígena contra a Covid-19, a atuação da mulher foi primordial. Cecília explica que o conhecimento sobre a planta quem traz é o homem, mas é a mulher quem cuida, troca as informações e procura saber como usar.”

O trecho supratranscrito, que abre a entrevista com Cecília Albuquerque, aporta diversos elementos que integram o conceito de conhecimento tradicional, sendo um bom ponto de partida para o tema, dos atores principais, e de sua importância, para determinadas comunidades, no tratamento da COVID. As respostas de Cecília permitem uma maior compreensão dos valores e afetos que respaldam o uso das plantas no combate ao coronavírus:

¹⁴ <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/plantas-medicinais-do-rio-negro-uma-troca-de-saberes-com-a-artesa-cecilia-piratapuya>. Acesso em 22.01.2021

“De onde vem esse conhecimento? Como vocês descobriram que essas plantas poderiam ser usadas contra a Covid-19?”

Muitas das vezes é assim: a gente tem todas essas plantas, mas a gente não sabia quais usar para essa doença, o Covid. Então quem conhece das plantas e ficou doente, começou a preparar receitas e foi compartilhando no WhatsApp. Outras plantas a gente usou em doenças de muito tempo. Por exemplo, mastruz, capim-santo: se servem para outras doenças, gripes, essas coisas, serve para coronavírus, que é uma gripe também. Então a gente foi testando. E deu certo para nós.

Qualquer pessoa pode preparar o chá?

Sim. Em geral criança e adolescente não estão nem aí para a doença. Quando tem mais velho em casa, é ele que prepara e distribui o chá. Eu e minha irmã somos vizinhas. Eu preparo o meu chá, ela faz o dela. A gente troca. Nesse chá também acompanha o benzimento para cercar, quando se chama proteção para não piorar.

Como é o tratamento completo?

Chá e benzimento. Tem a vaporização também. A gente cozinha, faz chá, tira a tampa e a pessoa cheira o vapor que sobe. E depois coa e dá para a pessoa tomar. O chá que a gente toma dura dois dias. Depois joga fora e prepara outro. *Pode usar o chá junto com o remédio receitado pelo médico e adquirido na farmácia?*

Pode sim. Nós lá em casa tentamos usar paracetamol para diminuir a febre.

Normalmente os indígenas estavam usando seus próprios remédios ou indo ao hospital?

Maioria foi planta medicinal. Eu fiquei triste porque dois parentes meus de etnia faleceram. Porque não tomaram chá. Fui contra o que os médicos falam: fazer teste só quando tiver falta de ar. Poxa, quando falta ar ele já está é morrendo. *Com a pandemia houve a valorização do uso dos remédios tradicionais?*

Praticamente, já existia. O remédio caseiro a gente já usava. Só que veio fortalecer mais esse conhecimento. O chá que a gente usava para gripe tinha mastruz, mucuracá, alho, essas

coisas. Ali a gente incluiu a folha de pirarucu e outras plantas. Fomos aperfeiçoando o nosso chá.”

A explicação de Cecília Albuquerque confirma a definição legal e doutrinária de conhecimentos tradicionais como os saberes e técnicas que os índios e outras comunidades locais (tais como os quilombolas, os caiçaras, os seringueiros, os pescadores, os ribeirinhos, dentre outras) têm e utilizam para sua sobrevivência e para o atendimento de suas necessidades culturais, espirituais, materiais e financeiras da presente e das futuras gerações. São conhecimentos sobre as potencialidades dos recursos naturais e sobre formas e suas técnicas de manejo e gestão, bem como sobre métodos de caça, pesca, processamento de alimentos e propriedades fitoterápicas de elementos da flora.¹⁵ Por sua vez, a lei 13.123/2015, no art. 2º, define:

“II - conhecimento tradicional associado - informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético;
III - conhecimento tradicional associado de origem não identificável - conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo

¹⁵ Juliana Santilli conceitua os conhecimentos tradicionais como “conhecimentos, inovações e práticas culturais de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, que vão desde formas e técnicas de manejo de recursos naturais até métodos de caça e pesca e conhecimentos sobre sistemas ecológicos e espécies com propriedade farmacêuticas, alimentícias e agrícolas. Tal concepção abrange ainda as formas culturais diferenciadas de apropriação do meio ambiente, em seus aspectos materiais e imateriais”. SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 78. No mesmo sentido, o Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, permite que sejam consolidados alguns pontos essenciais para a reprodução cultural das comunidades, com as definições de comunidades tradicionais e de territórios tradicionais. Desse modo, conceitua comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional;

IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.

Por fim, ainda na entrevista em comento, vale destacar a relevância do papel da mulher e o valor do cuidado na vivência prática (efetividade) dos conhecimentos tradicionais:

Esse conhecimento das plantas medicinais vem principalmente das mulheres?

Não. Eu vou dizer que não. É mais dos homens. Eles que trazem para nós. Só que nós, mulheres, a gente se interessa mais, cuida mais da parte do conhecimento. Eles falam para nós, a gente vai passando para outras mulheres, as mulheres trocam, falam como fazem. Mas sem o trabalho da mulher não ia ter esse tratamento.

A fala transcrita acima realça algo que ficou muito evidente durante a pandemia: o ônus dos cuidados e da transmissão não formal dos conhecimentos sobre o cuidar é protagonizado, em geral, por mulheres, mas o tema é quase ignorado pelos atores do direito, inclusive pelos pesquisadores dos direitos culturais, embora esteja presente no cotidiano feminino de maneira intensa, permeando as relações públicas e privadas, com uma naturalização e um assentamento da desigualdade entre gêneros e de injustiças.

Assim, o campo teórico que se convencionou chamar de “economia dos cuidados”, embora tenha sido incorporado ao Direito, pelo sistema de Seguridade Social (beneficiando mulheres da lida campesina, o que pode abranger essas que atuam na transmissão dos conhecimentos tradicionais) ou na esfera cível/direito de família, por exemplo, ainda não é um tema merecedor da devida atenção e destaque sob a ótica dos

direitos coletivos das mulheres, muito menos dos direitos culturais e da formação do patrimônio imaterial brasileiro.

NOTA 3 – No final das contas, tudo o que fica são listas

Em setembro de 2020, houve a inauguração do Monumento batizado “Memorial In-finito”, o primeiro memorial físico às pessoas que morreram por causa da doença no país. A obra, de autoria do Coletivo Crisa Santos Arquitetos, foi instalada no crematório e Cemitério da Penitência, no bairro do Caju, zona portuária do Rio de Janeiro¹⁶. A inauguração faz parte de uma série de eventos do movimento “Mundo Unido pela Vida”, que acontece em mais de 30 países. A escultura é feita de aço oxidado, tem 39 metros de comprimento e pesa quase três toneladas e tem espaço para 4 mil nomes de vítimas, que devem ser inscritos ao longo do monumento. A incompletude, com a possibilidade de inscrição de nomes ao longo do tempo, confere ao monumento um sentido de ritual.

A escolha de um crematório e cemitério para instalação de um momento em homenagem às vítimas chama atenção. Afinal, em tempos ordinários, a celebração da memória dos mortos dentro de um espaço cemiterial a partir de uma obra coletiva, com inscrição de nomes, geralmente acontece quando estamos a tratar de situações excepcionais (e, muitas vezes, violentas ou decorrentes de violações em massa aos direitos) que vinculam os finados.

Ou seja, a escolha desse local para a homenagem confirma o traço de memórias traumáticas deixado pela COVID; e de mortes mal esclarecidas ou mal compreendidas. Mais que isso, pode-se dizer que o Memorial In-Finito se enquadra no conceito de Lugar de Memória, cunhado originalmente pelo historiador Pierre Nora, na publicação de 1984, da coleção de textos intitulada *Les lieux de mémoire*, pela editora Gallimard, de Paris.

¹⁶ <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/09/20/memorial-dedicado-as-vitimas-da-covid-19-e-inaugurado-no-rio-neste-domingo-20>

Para Nora, os Lugares para a Memória “nascem e vivem do sentimento de que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas...”¹⁷. O citado historiador esclarece que esses lugares assumem os sentidos material, simbólico e funcional; e graus diversos. Inclusive, um lugar de aparência puramente material, como um depósito de arquivos, só é lugar de memória se a imaginação lhe confere uma aura simbólica. Um lugar puramente funcional, como um livro didático, um testamento ou uma associação de ex-combatentes só entra na categoria se for objeto de um ritual. Um minuto de silêncio, que parece o exemplo extremo de uma significação simbólica, é por sua vez o recorte material de uma unidade temporal e serve, periodicamente, para uma convocatória concentrada da lembrança¹⁸.

O termo foi inicialmente utilizado no campo dos direitos humanos para se referir a diferentes suportes para celebração das memórias de vítimas submetidas a graves violações e/ou supressões de direitos. Pierre Nora também ressalta que certos lugares de memória são bastiões: “se o que eles defendem não estivesse ameaçado, não se teria, tampouco, a necessidade de construí-los”¹⁹.

Sensíveis e ricos memoriais virtuais foram criados nessa pandemia, fazendo surgir uma nova categoria de lugar de memória não imaginada por Nora em 1984 ou mesmo em seus textos posteriores do início da década de 1990.

¹⁷ NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. Projeto História, Vol. 10, 1993. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101/8763>. Acesso em 02.02.2021

¹⁸ NORA, Pierre. Ob. Cit.

¹⁹ NORA, Pierre. Ob. Cit.

Sob o mote “*não há quem goste de ser número, gente merece existir em prosa*”, o Projeto *Inumeráveis*²⁰ é um Memorial dedicado à história de vítimas do coronavírus no Brasil. Trata-se de um projeto colaborativo e que depende da adesão dos familiares ou amigos para inscrição das histórias de vida dos mortos pela COVID.

Duas páginas no Instagram se dedicam à mulheres mortas ou impactadas pela COVID. A primeira é a @reliquia.rum (numa referência a relicários de uma pandemia no Brasil), idealizada e criada pela antropóloga Debora Diniz, que publica diariamente textos e imagens feitas pelo artista visual Ramon Navarro, para homenagear as mulheres mortas pelo Covid-19. No final do mês de janeiro de 2021, Debora Diniz lançou na mesma página do Instagram uma chamada para as histórias de mulheres grávidas que morreram de coronavírus. Essa é certamente, uma das faces mais tristes e trágicas dessa pandemia. Outra página é a *Women in times of pandemic* (@womenintimes), com a proposta de ser uma comunidade que compartilha histórias de mulheres que cuidam de mulheres em países da América Latina e Caribe. Esta página tem ilustrações muito bonitas e significativas.

Outras importantes iniciativas digitais versaram sobre grupos específicos atingidos pela pandemia. Um exemplo interessante é o Memorial Vagalume²¹, que tem o mote “*Para guardar em nós, vivos,*

²⁰ <https://inumeraveis.com.br/>. Consta do site que “Inumeráveis é uma obra do artista Edson Pavoni em colaboração com Rogério Oliveira, Rogério Zé, Alana Rizzo, Guilherme Bullejos, Gabriela Veiga, Giovana Madalosso, Rayane Urani, Jonathan Querubina e os jornalistas e voluntários que continuamente adicionam histórias a este memorial.” Consta no site a explicação do projeto: “É uma celebração de cada vida que existiu e que existe, e de como podemos entrelaçá-las para construir memória, afeto, respeito e futuro. Em 2020, o mundo vem sendo duramente atingido pelo coronavírus. Como em todas as pandemias, pessoas tornaram-se números. Estatísticas são necessárias. Mas palavras também. Se nem todas as vítimas tiveram a chance de ter um velório ou de se despedir de seus entes queridos, queremos que tenham ao menos a chance de terem a sua história contada. De ganharem identidade e alma para seguir vivendo para sempre na nossa memória. Através deste Memorial, familiares ou amigos respondem a um questionário sobre a vítima. Esse questionário é automaticamente direcionado para uma rede de jornalistas, todos voluntários deste projeto. Com base nas informações fornecidas, um dos jornalistas irá criar um Texto Tributo para cada vítima, que será então inserido em nosso Memorial. A escolha por uma rede de trabalho colaborativa não foi gratuita. Nesse momento tão duro, queremos sublinhar a força da empatia e da cooperação entre as pessoas. Vivos ou mortos, nunca seremos números.”

²¹ <https://www.memorialvagalumes.com.br/>

parte da memória das pessoas indígenas que se foram com a Covid-19.” Além desse, vale mencionar iniciativas institucionais, como a do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, do Museu da Pessoa, em São Paulo, e também do Projeto Cartografia das Memórias, que recolheram depoimentos e testemunhos digitais dos sobreviventes da pandemia.

A forte veiculação de memoriais virtuais pode levar a um olhar mais atento dos pesquisadores de direitos culturais para as características e os instrumentos protetivos do patrimônio digital, a partir do ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição oferece um lastro protetivo para a tutela do patrimônio digital como bem cultural brasileiro, pela previsão constitucional do art. 216, incisos III e IV. Assim, o patrimônio digital apresenta-se como bem cultural imaterial e como suporte para outros bens culturais, materiais ou imateriais. Por isso, pode ser considerado bem cultural decorrente da criação tecnológica (inc. III do art. 216) e espaço destinado às manifestações artístico-culturais (inc. IV do art. 216).

No plano internacional, a percepção da fragilidade do patrimônio digital levou a Unesco a produzir, em 2003, a Carta sobre a Preservação do Patrimônio Digital, que parte de dois pressupostos: de que o desaparecimento de qualquer forma de patrimônio empobrece o acervo de todas as nações e de que os recursos de informação e expressão criativa se elaboram, distribuem, utilizam e conservam cada vez mais na forma eletrônica e que isso dá da lugar a um novo tipo de legado: o patrimônio digital.

O largo alcance do patrimônio digital é declarado no artigo 1 da Carta, logo na definição desse patrimônio:

O patrimônio digital consiste em recursos únicos que são fruto do saber ou da expressão dos seres humanos. Compreende recursos de caráter cultural, educativo, científico ou administrativo e informação técnica, jurídica, médica e de outros tipos de informação, gerados diretamente em formato digital ou convertidos de sua forma analógica à forma digital. Os produtos ‘de origem digital’ não existem em outro formato que o eletrônico.

Os objetos digitais podem ser textos, bases de dados, imagens fixas ou com movimento, áudios, material gráfico, programas

informáticos ou páginas *Web*, entre outros muitos formatos possíveis dentro de um vasto repertório de variedade crescente de formatos. Geralmente são efêmeros e requerem produção, manutenção e gerenciamento intencionais para serem preservados.

Muitos desses materiais (ou recursos) são de valor e significância duradouros e, por isso, constituem um patrimônio que deve ser protegido e preservado em benefício da atual e das futuras gerações. Este patrimônio, em constante aumento, existe em qualquer língua, em qualquer parte do mundo e em qualquer área do conhecimento e expressão humanos.”

O artigo 2 da mesma Carta diz que objetivo da conservação desse patrimônio é que o mesmo seja acessível ao público. Assim, o acesso aos elementos do patrimônio digital, especialmente os de domínio público, não deveria estar sujeito a requisitos pouco razoáveis. Ao mesmo tempo, deveria se garantir a proteção da informação delicada ou de caráter privado contra qualquer forma de intrusão.

Ainda no mesmo documento, o artigo 9 destaca que, por definição, o patrimônio digital não está sujeito a limites temporais, geográficos, culturais ou de formato. Ainda que seja específico de uma cultura, qualquer pessoa do mundo é um usuário em potencial. As minorias podem dirigir-se às maiorias e os indivíduos a um público de dimensão mundial. Ainda nesse artigo, é dito que se deve preservar e colocar à disposição de qualquer pessoa o patrimônio digital de todas as regiões, nações e comunidades a fim de propiciar, com o tempo, uma representação de todos os povos, nações, culturas e idiomas.

No artigo 10 o documento da Unesco ressalta a importância da participação dos agentes privados e sugere como medida a ser adotada por cada Estado o incentivo aos fabricantes de equipamentos e programas informáticos, aos criadores, editores e produtores e distribuidores de objetos digitais, assim como a outros interlocutores do setor privado, para que colaborem com bibliotecas nacionais, arquivos e museus, e outras instituições que se ocupem com o patrimônio público, na tarefa de preservação do patrimônio digital. No artigo seguinte, a Carta versa

acerca das alianças e cooperação que deve haver entre os governos, criadores, editores, industriais do setor e instituições que se ocupam com o patrimônio, com a finalidade de que os conhecimentos teóricos e técnicos sejam promovidos e compartilhados.

Além do documento mencionado, vale destacar a Convenção Unesco sobre Diversidade Cultural, produzida em 2005. Nessa Convenção as novas tecnologias e a preservação digital das informações são consideradas veículos que proporcionam o acesso da sociedade aos valores culturais. Desse modo, os meios digitais assumem relevo na adoção e implementação de políticas e medidas para resguardo da memória coletiva sobre a pandemia de COVID.

O bem digital, como outros bens culturais, depende de investimentos e de recursos financeiros dos setores públicos e privados para seu desenvolvimento. A viabilização do desenvolvimento cultural, por meio de investimentos e ações que garantam acesso, fruição, difusão e preservação do patrimônio digital, é uma atuação que repercute diretamente na sustentabilidade do bem e contribui efetivamente para a democratização do conhecimento e da informação.

Como a utilização da tecnologia como aparato para a preservação das memórias da pandemia da COVID é algo incipiente, ao menos larga escala necessária para essa situação inusitada, é necessário um envolvimento amplo do Estado e também do setor privado para que o patrimônio digital produzido seja preservado e transferido às gerações futuras.

Além disso, o patrimônio digital é um bem cultural que surge em decorrência da necessidade de construir e consolidar interesses e valores que interligassem os assuntos relativos à memória, à informação, à tecnologia e ao acervo cultural produzido constantemente pela sociedade. Desse modo, a concepção do patrimônio digital como bem cultural atende não somente à finalidade de conservação de obras e dados culturais já produzidos, os quais devem ser perpetuados e acessados pelas gerações futuras, como também assegura que os processos criativos atuais, cada vez mais conservados e armazenados em forma eletrônica, não se percam no tempo e no espaço.

CONCLUSÕES

Há muito a ser discutido e refletido acerca da memória coletiva decorrente da COVID. O recorte feito nesse texto deixou de lado temas extremamente relevantes os direitos culturais em tempos pandêmicos, a começar pela situação de desamparo dos artistas durante essa grave crise, que está longe de ser somente sanitária. A pouca atenção do Poder Público na gestão das política culturais em geral e também com a classe artística, bem como a oferta de um auxílio financeiro e de instrumentos de incentivo fiscal, formulados desde a perspectiva da pandemia, efetivamente permitissem a continuidade das atividades que envolvem diversas formas de expressão cultural são temas merecedores de um texto inteiro e foram abordados por outros pesquisadores no IX EIDC.

Outros tantos temas também poderiam ter sido abordados nas notas que eu trouxe, porque caíam como uma luva nas três frases de Gerz que eu tomei como inspiração para desenvolvimento dos assuntos. Enfim, o recorte da memória cultural pandêmica foi difícil, tanto pela riqueza e amplitude do campo do direito cultural, mas também porque estamos falando de uma memória que ainda está em construção. Ao Essa incompletude permite uma reflexão mais ampla, com a consideração de variantes e situações que podem não se concretizar, mas que nos permitem imaginar um cenário melhor. Há esperança nas reflexões sobre a memória coletiva.

A sofisticação da sentença *só precisamos lembrar do que esquecemos* tem seu lado mais cru e duro quando tratamos de exemplos como o caso Funai e Sebastião Salgado, já que fica patente o desejo institucional de esquecer a sua missão de proteger os povos indígenas. Podemos também destacar a importância da arte e o incômodo das fotografias, que não deixam que os direitos sejam esquecidos.

Nesse tópico também quis trazer a relevância de uma pesquisa que prioriza os detentores do patrimônio imaterial, que sabe que a vida das pessoas portadoras do saber fazer é que justifica a valorização dos bens imateriais pesquisados e protegidos. Nesse sentido, é essencial não

esquecer para quem e para que serve o processo de patrimonialização e todos os estudos que o cercam.

Escolhi os conhecimentos tradicionais para dar corpo à sentença de Gerz de que *a memória não pode ter um lugar fora de nós* com a finalidade de realçar não apenas a riqueza que há no exercício dos direitos culturais das comunidades tradicionais, como também para indicar como é difícil, para que está de fora, aceitar a diferença e a diversidade cultural, que pode ser recheada de credices e superstições ou mesmo de métodos eficazes mas inexplicáveis cientificamente (muitas vezes por não serem estudados a fundo). O que quero dizer é que há dificuldades a serem superadas para se chegar à compreensão e no apoio a grupos culturalmente distintos, que buscam a cura da COVID longe de hospitais e dos medicamentos alopáticos indicados por cientistas e médicos.

Por fim, foi fácil escolher a frase *no final das contas, tudo o que fica são listas* porque talvez uma das atividades mais presentes no meu cotidiano (e acredito que também seja da maioria), desde o início da pandemia, seja a de escrever listas... A lista diária dos mortos, divulgada nos meios de comunicação, a lista dos cuidados para não ser contaminada, a lista dos eventos virtuais, a lista das possíveis vacinas, a lista da vida presencial que me espera no futuro.

Tratei no artigo das homenagens às vítimas e das listas incompletas. Da importância de se contar a história daquele que morreu de COVID e também dos sobreviventes. O testemunho, que sabidamente tem função terapêutica, ganha um palco virtual. E esse espaço não palpável, mas que guarda relatos de dores reais e concretas, precisa ser protegido e preservado. Os direitos culturais podem fornecer preciosos aportes para essa proteção na prática.

O ciberespaço é, na atualidade, importante tanto como suporte do próprio bem digital como de outros direitos humanos. É também um espaço para veiculação e difusão de ideias e também de reparação e de superação da dor causada pela pandemia. Quase sempre, os sítios virtuais são abrigos onde encontramos informações, dados, testemunhos, imagens, canções, ideias que nos permitem conhecer e acompanhar a formação da memória coletiva da pandemia.

Assim, se reforçou o que já era consenso antes da COVID: que a preservação dos testemunhos do passado e da produção contemporânea está consubstanciada em políticas, leis, atuações dos diversos setores da sociedade que têm nas tecnologias da informação um aliado e um importante suporte para os trabalhos de pesquisa e de divulgação dos valores patrimoniais.

“Do lado esquerdo carrego meus mortos. Por isso caminho um pouco de banda”, escreveu Carlos Drummond de Andrade, em 1954, no seu *Fazendeiro do Ar*. Termine o texto com essa figura, brilhantemente colocada pelo poeta, porque ao que parece, a pandemia deixará um legado difícil de carregar, obrigando uma multidão a “caminhar de banda”. Mas, não perderemos o rumo, pois, como lembrou Paulo Leminski, *um homem com uma dor é muito mais elegante*.

O IMPACTO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NO FLUXO DE SABERES

Fabiola Bezerra de Castro Alves Brasil¹

INTRODUÇÃO

Este trabalho partiu da análise e interpretação do Relatório do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas acerca das mudanças climáticas e suas implicações nos direitos culturais. O documento foi elaborado pela Relatora Especial Karima Bennoune, em agosto de 2020, momento em que o planeta atravessa grave crise sanitária causada pelo Covid 19, não desmerecida no contexto do relato, mas que, em razão da repercussão para os países, e da necessidade de tomada de medidas urgentes para salvaguardar a vida humana, vislumbra-se a possibilidade de ter mascarado as ações na seara do meio ambiente².

No ano de 2009, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas nomeou a primeira especialista independente em direitos humanos, para o campo dos direitos culturais, em face do reconhecimento da necessidade de um monitoramento especial dessa área a fim de promovê-los e protegê-los³. Os direitos culturais foram uma das últimas áreas a ter a indicação de um especialista para tal finalidade, visto que os direitos políticos, civis, econômicos e sociais já os possuíam (NETTO, 2011).

Referidos experts atuam na elaboração de procedimentos especiais que incluem investigação, elaboração de relatórios e proposição de recomendações acerca da temática respectiva dos direitos humanos.

¹ Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito do Consumidor pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professora do Curso de Direito da UNIFOR. E-mail: fabiolabezerra@unifor.br.

² A primeira especialista independente no campo dos direitos culturais nomeada pelo Conselho de Direitos Humanos da Nações Unidas foi a Socióloga Farida Shaheed cujo um dos propósitos era definir o conteúdo dos direitos culturais a nível de Conselho, dentre outros.

³ Atualmente a Relatora Especial dos Direitos Culturais é Karima Bennoune, cujo mandato iniciou em outubro de 2015.

Nessa lógica, têm a função de aprofundar os estudos quanto à relação dos direitos culturais e a diversidade cultural, identificando as melhores práticas, bem como os empecilhos na promoção e proteção desses direitos. Baseado nesses estudos, almeja-se o acolhimento das sugestões e ações concretas para a área, a serem adotadas pelos Estados e pelo Conselho de Direitos Humanos (NETTO, 2011).

Por qual motivo é necessário confrontar o último relatório emitido pela atual especialista da área, que trata das consequências das mudanças climáticas nos direitos culturais ao fluxo de saberes? A resposta encontra-se em parte, na definição de direitos culturais estruturada por Francisco Humberto Cunha Filho (2000, p. 34), extraída do art. 216 da Constituição Federal de 1988, como sendo “aqueles afeitos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”. Com base nessa conceituação foram configurados os grandes núcleos dos direitos culturais, quais sejam, as artes, a memória coletiva e o fluxo de saberes, residindo nesta última o interesse desse estudo.

Falar de fluxo é referir-se a movimento contínuo de algo que segue em curso, é sobre o ato de fluir. No caso dos direitos culturais, concerne-se a uma das categorias extraídas do conceito de patrimônio cultural estabelecido no artigo 216 da Constituição Federal, ao tratar das formas de expressão, dos modos de criar, fazer e viver, nos quais devem ser transmitidos entre as gerações, o que concretizaria a ideia de fluxo de saberes.

Por outro lado, o Relatório versa sobre a relação entre as alterações climáticas, a cultura e os direitos culturais, partindo da premissa de que tais mudanças não podem ser tratadas apenas setorialmente, como se não afetassem toda a universalidade dos direitos humanos. Simultaneamente aponta a importância da cultura e dos direitos culturais como ferramentas no combate às emergências climáticas, ao tempo em que reconhece também a necessidade de mudanças culturais para proteger o meio ambiente.

Assim, percebe-se que no desafio global de combate às práticas nocivas que produzem alterações climáticas, a cultura, no seu caráter antropológico, e os direitos culturais são elementos que ocupam posições variáveis, visto que ora são os mais afetados, ora servem como ferramenta de combate às mudanças do clima e suas consequências aos direitos humanos.

Por conseguinte, neste texto objetiva-se avaliar a repercussão das alterações climáticas nos direitos culturais e para a cultura, especificamente para a categoria do fluxo dos saberes, que traduz-se na possibilidade de transmissão de conhecimentos e cultura.

Desta forma, diante do cenário de mudanças climáticas na esfera global e suas repercussões, busca-se responder ao seguinte questionamento: Em que medida as mudanças climáticas impactam nos direitos culturais?

Para a realização deste artigo utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, notadamente por meio da análise do Relatório da Especialista em Direitos Culturais do Conselho de Direitos Humanos em consonância com a literatura pertinente à matéria. A abordagem da pesquisa é qualitativa, ressaltando-se a compreensão do que foi questionado e a interpretação dos documentos e instrumentos legais.

DIREITOS HUMANOS E O CLIMA

O Relatório emitido pela especialista em direitos culturais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas apresenta relevantes considerações acerca dos impactos nocivos das alterações climáticas para a universalidade dos direitos humanos, pois considera o caráter holístico das relações humanas e não somente os direitos culturais.

Nessa toada, centraliza a análise na defesa de um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável, o que favoreceria o exercício individual e coletivo dos direitos culturais, e considera ainda que todo os seres humanos necessitam e dependem de ecossistemas equilibrados com garantia de alimentos, água, controle de doenças, clima adequado, liberdade espiritual e prazer estético (BENNOUNE, 2020).

Importa dizer que a construção dos direitos humanos ocorreu após a Revolução Francesa e sob seu alicerce reconhece-se a representação de uma ruptura epistemológica e política na forma de condução do interesse público. Sua definição e redefinições se deu ao longo do tempo, conforme as exigências e crises sociais e políticas de cada momento histórico determinado, no que Bobbio (2004, p. 5) chamou de “gerações de direitos”, ao se referir aos direitos de liberdade, igualdade e solidariedade, em alusão aos ideais revolucionários franceses.

Interessa nesse momento tratar dos direitos humanos de terceira geração, que estão fundamentados no valor solidariedade. São direitos que ultrapassam as convicções liberais do século XIX e de modo gradual foram surgindo à medida da necessidade, em função da mudança das condições sociais e da possibilidade técnica de serem realizáveis. Envolve os direitos difusos, como por exemplo, não viver em um ambiente poluído, direitos do consumidor, direitos das mulheres, práticas anti-racistas, a busca pela paz, sob os auspícios de um modelo econômico de desenvolvimento sustentável.

A consolidação dos direitos humanos constitui um dos mais ambiciosos propósitos das Nações Unidas, na medida em que há a compreensão que o direito ambiental está incluso na concepção daqueles, no que Prieur (2012, p.35) aduz como sendo “o mais intangível dos direitos humanos: o direito à vida”, como sendo um “direito de sobrevivência em face das ameaças que pesam sobre o Planeta, pelas degradações múltiplas do meio onde estão os seres vivos”.

Desta feita, inúmeros documentos internacionais de natureza jurídica diversas, foram elaborados com o intuito de consolidar o reconhecimento do caráter universal dos direitos humanos, que concerne em partilha de valores comuns, no sentido, segundo Bobbio (2004, p. 28), de que “universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens”.

Consoante assevera Sarlet (2015, p. 16) a Declaração de Estocolmo é o primeiro diploma a conferir caráter humano e de direito fundamental ao direito à proteção e promoção ao meio ambiente, assim como o primeiro a associá-lo diretamente com a proteção da vida humana e da dignidade.

Na esteira da construção internacional da pauta ambiental sob o manto dos direitos humanos, foi aprovada em 2015 a Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável, consubstanciada numa Declaração com 17 Objetivos e 169 metas, com menção a meios de implementação e mecanismos de avaliação e acompanhamento contínuo, a fim de verificar a eficácia das ações para o cumprimento das metas até 2030.

A Agenda é apresentada como um plano de ação a ser concretizado em áreas cruciais e por todos os países e interessados, em face das pessoas, do planeta, visando a prosperidade, a paz, e a parceria, almejando concluir o que os Objetivos do Milênio não alcançaram, embora alicerçados nas suas conquistas.

Por conseguinte, o intuito da Agenda alcança os princípios da Carta das Nações Unidas, privilegiando o respeito ao direito internacional, sob os auspícios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos e Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, reafirmando os demais pactos e conferências que anteriormente trataram da questão do desenvolvimento sustentável, em um movimento universal de comunhão de todos para todos.

O relatório faz menção à Agenda 2030 em face desta tratar do patrimônio cultural na meta 11.4 do ODS 11 que trata de Cidades e Comunidades Sustentáveis, em que menciona expressamente que todos os esforços devem ser empreendidos para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural, possibilitando uma linha de ação que conduz a sustentabilidade, e, por consequência, um tipo de desenvolvimento resistente ao clima.

Por fim, acrescenta que medidas devam ser tomadas no intuito de barrarem as alterações climáticas que repercutem em todas as áreas dos direitos humanos, e que essas devem ser empreendidas por organismos internacionais, Estados, cientistas, sociedade civil, pois considera que apenas uma responsabilização global com participação local e coordenação internacional, lograria êxito no combate aos efeitos das alterações climáticas para os direitos humanos (BENNOUNE, 2020).

2 O IMPACTO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS PARA OS DIREITOS CULTURAIS E PARA A CULTURA

O propósito do Relatório da área da cultura do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas é apresentar um diagnóstico global do contexto atual dos direitos culturais e da cultura com as alterações climáticas, ao tempo em que elenca recomendações com disposição de fazer valer referidos direitos. Nessa perspectiva, relata os prejuízos causados pelas intempéries devido ao tratamento nocivo dispensado à natureza, no mesmo momento em que reconhece o papel de ambos para responder à emergência climática.

A especialista da área menciona alguns exemplos de realidades culturais em risco em várias partes do planeta, ocasionados por catástrofes naturais e mudanças no clima, em razão dos efeitos nocivos e suas repercussões para os povos, principalmente, para os mais vulneráveis, sócio, economicamente e politicamente. Nesse cenário, inclui os indígenas, população rural, mulheres, pessoas com deficiência e as que estão em situação de extrema pobreza, que na sua perspectiva estariam mais suscetíveis e teriam suas desigualdades maximizadas (BENNOUNE, 2020).

Na dimensão cultural há o reconhecimento de que é necessário mudar os paradigmas, concomitantemente à preservação e respeito aos direitos culturais, cujo propósito é possibilitar a transformação para combater as alterações climáticas, o que acarretaria a modificação da produção, do consumo, do modo de vida. Por outro lado, admite que é possível extrair da cultura de alguns povos, a exemplo dos indígenas, os conhecimentos necessários para empreender as ações que possibilitariam resguardar a salubridade do clima, e evitariam os danos ao patrimônio cultural e aos direitos culturais, porém só seria possível, em um movimento global, embora, a aplicação seja local (BENNOUNE, 2020).

Para fins de delimitação do conceito de cultura no aspecto da dimensão cultural, a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entende o seu caráter holístico e a importância dessa integralidade para atuação nas repercussões climáticas: “cultura não deve ser entendida como

uma série de expressões isoladas ou compartimentos estanques, mas como um processo interativo para através do qual indivíduos e comunidades, mantendo ao mesmo tempo as suas particularidades e os seus objetivos, expressam à cultura da humanidade” (BENNOUNE, 2020, p.18).

Um das preocupações apontadas no Relatório é a possibilidade de extinção do patrimônio cultural de alguns povos, pois as alterações climáticas causam efeitos nocivos para lugares importantes culturalmente para a humanidade, e principalmente para a comunidade local. Nesse contexto, pode-se afirmar que as mudanças físicas têm consequências imediatas, que seriam as culturais, e mediatas, as sociais, que afetariam a população mais próxima que se relaciona com esses bens, com possíveis migrações ou alteração na sua forma de interação com aqueles.

O Relatório enxerga ainda dano ao patrimônio cultural como algo que transcende os direitos culturais, que acarreta prejuízos à cultura no seu sentido antropológico, face às limitações ao próprio direito à educação, por impedir que as futuras gerações conheçam o bem cultural e sua relação com a história. Admite o impacto ao direito de acesso e usufruto desse patrimônio, prejudicando a marca da identidade e de ligação das pessoas ao lugar e ao valor do bem como “reflexo do conhecimento acumulado” (BENNOUNE, 2020).

No âmbito das Nações Unidas há um Comitê do Patrimônio Mundial cujo objetivo é assessorar Estados partes e autoridades a tomarem as medidas de redução dos efeitos nocivos do clima no patrimônio cultural da humanidade. Uma das medidas atuais é a atualização da política adotada pelo Comitê, acompanhado de recomendação de avaliação dos sítios patrimoniais que estão em risco a fim de propor a execução de medidas de mitigação, bem como a adaptação à realidade regional de cada país (BENNOUNE, 2020).

Ao longo do Relatório verifica-se em várias oportunidades a ênfase na estratégia da participação local nas ações de combate aos efeitos nocivos do clima, sem abrir mão das coordenadas gerais partirem de organismos internacionais. Reconhece que a efetividade das medidas se dará quando forem realizadas consultas às populações mais afetadas e/ou interessadas na solução do problema, acompanhadas de peritos,

representantes da sociedade civil, numa franca parceria entre coordenação global e participação local (BENNOUNE, 2020).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 possibilita inferir do parágrafo primeiro do art. 216, o princípio da participação popular, elencado por Cunha Filho, (2018, p. 68) como um dos princípios constitucionais culturais, a partir da prescrição que “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”. A participação popular é possibilitada por meio da atuação de conselhos, comissões e outras instituições semelhantes, em uma manifesta referência à democracia participativa.

A conclusão apresentada pela especialista em direitos culturais do Conselho de Direitos Humanos da ONU, quanto ao valor da cultura e dos direitos culturais, na busca pela cessação dos devastadores efeitos climáticos aos povos do planeta, os eleva ao patamar de elemento principal, por acreditar que podem servir de ferramenta para a mudança sob a ótica da dimensão cultural, como também são os mais prejudicados, considerando que compõem a expressão maior da identidade dos povos. Nesse sentido, finaliza o relatório (BENNOUNE, 2020, p.22):

La cultura y los derechos culturales tienen un valor inherente para los seres humanos y el disfrute de otros muchos derechos humanos. Sin embargo, ha llegado el momento de reconocer que también son extraordinariamente útiles para luchar por nuestra supervivencia ante un cambio climático de efectos catastróficos. Esto significa que todas las normas y políticas ambientales deberían tener presente la dimensión cultural, y que tenemos un motivo más para tomarnos la cultura en serio, proteger el patrimonio cultural y garantizar los derechos culturales. Sin esos elementos, el peligro que corremos ante el calentamiento global es aún mayor.⁴

⁴ A cultura e os direitos culturais têm um valor inerente para os seres humanos e o gozo de muitos outros direitos humanos. No entanto, chegou o tempo para reconhecer que também são extraordinariamente úteis na luta por nossa sobrevivência face a alterações climáticas catastróficas. Isto significa que todas as normas e políticas ambientais devem ter em conta a dimensão cultural, e que temos mais um motivo para levar a cultura a sério, proteger o patrimônio cultural e garantir os direitos culturais. Sem estes elementos, o perigo que enfrentamos com o aquecimento global é ainda maior. (tradução nossa)

Ao final, o Relatório apresenta as conclusões e recomendações a todos, setorialmente, pois entende que cada um tem seu papel nessa empreitada. Reitera a menção feita inicialmente à Pandemia do Covid 19, no sentido de alertar todos os povos da importância de considerar que o crescimento econômico pós pandemia, não pode ser priorizado em detrimento dos direitos humanos e os seus efeitos para o impacto ambiental, sem a devida ação climática, que é urgente.

Essa preocupação gira em torno da possibilidade iminente dos países, após debelarem a crise pandêmica buscarem recuperar o crescimento econômico a todo custo, sem observar os direitos humanos, sem adequação climática, e agravar os efeitos nocivos já em expansão, aos direitos culturais e à cultura.

CONCLUSÃO

Os efeitos nocivos das alterações climáticas para a cultura e os direitos culturais, e a preocupação com a preservação do patrimônio cultural global, foram alguns dos motivos que levaram as Nações Unidas a nomear uma especialista independente para a área, visto que já haviam nomeações dessa natureza para os direitos sociais, econômicos, civis e políticos, na defesa e proteção desses direitos. A necessidade do mandato se justifica por terem os direitos culturais alcançado o reconhecimento da comunidade internacional na condição de direitos humanos.

Nesse propósito, a atual especialista da área emitiu relatório no qual apresenta as implicações climáticas negativas sobre os direitos culturais e a cultura, com o intuito de alertar acerca dos perigos de perda e extinção de sítios patrimoniais de alguns povos, ao tempo em que elenca a dimensão cultural como ferramenta indispensável para responder à emergência climática.

Embora reconheça que as alterações climáticas repercutem negativamente para os direitos humanos, considera que os direitos culturais são os mais afetados, o que põe em evidência o direito e a cultura de populações vulneráveis, sendo os riscos mais agravados em contextos de desigualdades já evidenciadas nas searas econômicas, sociais e políticas.

Outro aspecto importante levantado no Relatório, refere-se ao desafio que a humanidade enfrenta em debelar a pandemia do Covid 19, numa luta incessante entre a preservação das vidas humanas e a manutenção das economias dos países, ao mesmo tempo em que são vivenciadas consequências climáticas graves, que em razão da crise sanitária, por vezes têm sido negligenciadas.

Ao final desse estudo, verifica-se a relevância da questão da emergência climática em face dos direitos humanos, especificamente de forma mais contundente para os direitos culturais e a cultura, o que interfere sobremaneira no fluxo de saberes, haja vista o iminente risco de interrupção e/ou até extinção de conhecimentos culturais.

Constata-se ainda a preocupação da especialista da área dos direitos culturais no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas no sentido de apresentar recomendações urgentes que possam ser transformadas em ações a nível global, considerando a dimensão cultural em sede de políticas ambientais, pois só assim, na sua opinião, haveria proteção do patrimônio cultural e garantia do exercício dos direitos culturais. Assim, atribui a todos a responsabilidade e parcela de participação na execução dessas ações, que devem ser locais, mas, sob a coordenação de organismos internacionais.

REFERÊNCIAS

BENNOUNE, Karinma. **El ámbito de los derechos culturales**. Asamblea General Naciones Unidas, 2020. Disponível em: <https://www.undocs.org/es/A/75/298>. Acesso em: 10 de out 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ConvencaoSalvaguarda.pdf> Acesso em: 24 de out 2020.

BRASIL. **Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://unesdoc>.

unesco.org/images/0015/001502/1500224POR.pdf. Acesso em: 01 out 2018.

BRASIL. **Declaração universal sobre a diversidade cultural**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acesso em 29 out 2018.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 22 out 2020.

COELHO, Carla Maria Teixeira. **Mudanças climáticas e patrimônio cultural: elementos para a construção de cenários para a cidade do Rio de Janeiro**. Cadernos do PROARQ (UFRJ), v.1, n.22, p. 73-90, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. (1789)**. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-dasa%C3%A7%C3%B5esat%C3%A919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 13 out 2020.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **“Princípios gerais de direito ambiental internacional e a política ambiental brasileira”**. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.) *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

KOVÁCS, Maté. **A dimensão cultural do desenvolvimento: rumo à integração do conceito nas estratégias de desenvolvimento sustentável**. Revista Observatório Itaú Cultural - N. 27 (abr. 2020/out. 2020) – São Paulo: Itaú Cultural, 2007.

NETTO, José Teixeira Coelho. **“O novo papel dos direitos culturais: entrevista com Farida Shaheed, da ONU”**. Teixeira Coelho. Revista do Observatório Itaú Cultural – N. 11 (jan/abr. 2011) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011, p. 16 – 26.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:[HTTP://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonard, 2000.

PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012.

PORTANOVA, Rogério Silva. **Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI**. Ilha Revista de Antropologia, v. 7, n. 1, 2, p. 056-072, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e legislação ambiental comentadas**/Ingo Wolfgang Sarlet, Paulo Affonso Leme Machado, Tiago Fensterseifer.–São Paulo: Saraiva, 2015.Disponível em:<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502626492/cfi/39!/4/4@0.00:48.4>. Acesso em 15 out. 2020.

O OFÍCIO DOS MESTRES DE CAPOEIRA, A RODA DE CAPOEIRA E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Paulo Henrique Menezes da Silva¹

INTRODUÇÃO

O Ofício dos Mestres de Capoeira e a Roda de Capoeira, bens culturais associados à capoeira, foram reconhecidos como patrimônio cultural brasileiro, no Teatro Castro Alves, na cidade de Salvador, no estado da Bahia, pelo Conselho Consultivo do IPHAN, em reunião realizada no dia 15 de julho de 2008, tendo os seus Registros como Patrimônio Cultural do Brasil inscrito no Livro do Registro dos Saberes (Ofício dos Mestres de Capoeira) e no Livro das Formas de Expressão (Roda de Capoeira), no dia 22 de outubro do mesmo ano.

O Registro² de bens culturais de natureza imateriais reconhecidos como patrimônio cultural brasileiro compete ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), instituição do Governo Federal com mais de oitenta anos vinculada à Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo, exigindo, por parte deste órgão de proteção ao patrimônio, políticas de salvaguarda, buscando a realização de ações concretas com vistas a beneficiar os bens reconhecidos, garantindo a continuidade e o acesso a este bem cultural por parte de pessoas e comunidades detentoras destes patrimônios culturais.

No ano de 2014 a Roda de Capoeira foi inscrita pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) na

¹ Mestre em Patrimônio, Cultura e Sociedade pelo Programa de Pós-Graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade (PPGPACS/UFRRJ). Mestre de Capoeira. Membro da Comissão de Avaliação de Projetos Culturais da Secretaria de Cultura do Estado do Espírito Santo (2017/2020). E-mail:

² Segundo o IPHAN, o registro é um instrumento legal de preservação, reconhecimento e valorização do patrimônio imaterial do Brasil, composto por bens que contribuíram para a formação da sociedade brasileira. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/687>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, durante a realização da 9ª Reunião Intergovernamental do Comitê de 2003, ocorrida em Paris, tendo como base o Dossiê de Registro deste bem cultural elaborado pelo IPHAN após ouvir, nos anos de 2006 e 2007, através dos Encontros “Capoeira Patrimônio Cultural do Brasil”, detentores e detentoras e pesquisadores e pesquisadoras com experiências no campo do Patrimônio Cultural, em particular da nossa capoeira.

Para Silva (2020, pág. 1),

Esses são feitos que podem ser entendidos como extraordinários, considerando que depois de anos de luta por afirmação e valorização, a capoeira finalmente conquistou o seu lugar oficial de destaque nacional e internacional, deixando de ser uma luta onde os negros utilizavam o corpo como arma contra as atrocidades dos senhores de escravos para ser um instrumento em defesa da cidadania e por direitos culturais.

As diretrizes para as ações de preservação e salvaguarda são baseadas no Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), instituído por meio do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000 e na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO, que no ano de 2020 completou 15 anos.

Segundo esta Convenção,

Entende-se por “salvaguarda” as medidas que visam garantir a viabilidade do patrimônio cultural imaterial, tais como a identificação, a documentação, a investigação, a preservação, a proteção, a promoção, a valorização, a transmissão - essencialmente por meio da educação formal e não-formal - e revitalização deste patrimônio em seus diversos aspectos. (UNESCO, 2003, pág. 4).

O Registro da Capoeira como bem cultural gerou muitas expectativas no mundo da capoeiragem (SILVA, 2020, pág. 2), tendo em vista este reconhecimento prever ações de salvaguarda que contemplam a grande diversidade cultural existente na capoeira e a preservação de

sua história. Pois “entendemos que a história da capoeira é a história desses mestres e mestras, detentores de seus fundamentos e defensores e defensoras de sua prática social e histórica” (SILVA, 2020, pág. 3).

A partir das disposições contidas nas diretrizes e ações na legislação supracitada, analisaremos o Festival Galo Já Cantou de Músicas de Capoeira promovido pelo Ponto de Cultura Rádio Capoeira - A Rádio que Ginga com você, mantido pela Associação de Capoeira Kilombarte a aprovado no Edital de Chamada Emergencial de Premiação nº 03/2020 “Cultura Viva RJ”³, promovido pela Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Rio de Janeiro e que dispõe sobre a homologação e premiação financeira de iniciativas da Rede de Pontos de Cultura da Política Nacional de Cultura Viva no âmbito do estado do Rio de Janeiro e o Edital Cultura Presente nas Redes⁴, que teve como objetivo o fomento de propostas culturais que pudessem ser transmitidas e executadas via internet, tendo em vista o isolamento social em função da pandemia do COVID-19. Neste edital analisaremos o ciclo de entrevistas online realizado pelo Mestre Paulão Kikongo, através da Rádio Capoeira, quando entrevistou mestres e mestras e pesquisadores sobre a História da Capoeira no Rio de Janeiro.

FESTIVAL GALO JÁ CANTOU DE MÚSICAS DE CAPOEIRA

No livro *A Música do Olodum - A Revolução da Emoção*, Mendes (2002) nos diz que *uma das mais importantes heranças que nossos antepassados africanos nos legaram foi a música. Principalmente a música de base percussiva. Música que vem da alma, da comunicação com os orixás, das rebeliões escravas.*

E é com este espírito que o Festival Galo Já Cantou de Músicas de Capoeira, realizado pela primeira vez no ano de 2014 pela Liga

³ O edital de Chamada Emergencial de Premiação nº 03/2020 “Cultura Viva RJ” encontra-se disponível no link a seguir: <http://cultura.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/03.EDITAL-PONTOS-DE-CULTURA-p%C3%B3s-erratas-final.pdf>

⁴ O edital Cultura Presente nas Redes está disponível no seguinte link: http://cultura.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/01-7368664_Publicacao_Edital_Cultura_Presente_nas_Redes.pdf

Gonçalense de Capoeira e Rádio Capoeira em parceria com a Secretaria Municipal de Cultura e Fundação de Artes de São Gonçalo (FASG) e apoio da Faculdade de Formação de Professores da UERJ e da Liga de Capoeira do estado do Rio de Janeiro (LICAERJ) e, nesta edição virtual em virtude da pandemia, tem a realização do Ponto de Cultura Rádio Capoeira e Associação de Capoeira Kilombarte, com o apoio financeiro advindo do Edital nº 03/2020 “Cultura Viva RJ”, da Secretaria de Estado e Economia Criativa do Rio de Janeiro (SECEC/RJ), com os recursos repassados pelo governo federal, via Lei Aldir Blanc, através da Secretaria Especial da Cultura, vinculada ao Ministério do Turismo.

Este Festival conta com a parceria do site Capoeira History⁵, através do “projeto de pesquisa “Capoeira Contemporânea no Rio de Janeiro, 1948-82”, reunindo materiais de várias fontes: história oral, arquivos e documentos doados”, patrocinado pelo Arts and Humanities Research Council – AHRC, administrado pela Universidade de Essex, no Reino Unido e parceria institucional no Rio de Janeiro via o Laboratório de História Oral e Imagem (LABHOI), da Universidade Federal Fluminense (UFF), com sede na cidade de Niterói; da Universidade da Capoeira (UNICAPOEIRA); da Agência de Notícias da Capoeira (ANC); da Revista Íbamò e do Guia da Capoeira.

Como público alvo, o Festival Galo Já Cantou de Músicas de Capoeira (com inscrições abertas em andamento), tem capoeiristas, homens e mulheres, em seus mais diversos níveis de participação no mundo da capoeira, mas com especial atenção para os detentores e detentoras, tanto no corpo de jurados e juradas do Festival, quanto ainda na inscrição para concorrência dos prêmios ofertados pela Rádio Capoeira.

São objetivos do Festival o incentivo à criatividade musical; a promoção do intercâmbio cultural entre as nações, tendo em vista o caráter de realização virtual; intensificar o movimento musical da capoeira no Brasil e exterior; descobrir e valorizar novos talentos e difundir a música como um dos meios essenciais de expressão cultural de nossa sociedade, tendo em vista a prática da capoeira e o conjunto de ritmos,

⁵ Disponível em: <https://capoeirahistory.com/o-projeto-capoeira-contemporanea-no-rio-de-janeiro-1948-82/?lang=pt-br>

de musicalidades que a compõe promover distintas linguagens, tanto corporal quanto musical.

Resultante da diáspora africana no Brasil, a Capoeira é um campo de múltiplas expressões, acumulando em seu histórico a aproximação com diversas outras culturas, favorecendo diferentes interpretações e percepções sobre sua prática e história.

Diversos debates discorrem em torno de aspectos contínuos da tradição e suas formas de ruptura. A transmissão dos saberes baseados na oralidade, na hierarquia e no respeito aos mais velhos vem sendo transformados pelo uso de novas tecnologias e pela expansão em diversos territórios socioculturais. Dentro deste contexto, o Festival Galo Já Cantou de Músicas de tem como premissa a preocupação em preservar a história da capoeira a partir da musicalidade, não desconsiderando a importância da transmissão oral/presencial perpetuada através de gerações pelos mestres e mestras de capoeira, detentores deste saber ancestral. O Prêmio Histórias da Capoeira do Rio de Janeiro é um belo exemplo do resgate histórico-cultural da capoeira a partir da musicalidade, possibilitando aos e as que acompanham a Rádio Capoeira, aprender um pouco mais sobre a historicidade da capoeira no Rio de Janeiro e as mais diversas de suas nuances. Não por acaso o tópico a seguir aborda justamente esta temática.

HISTÓRIA DA CAPOEIRA NO RIO DE JANEIRO

Diante da excepcionalidade do momento atual, a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Rio de Janeiro (SECEC/RJ) lançou no primeiro semestre de 2020 o Edital Cultura Presente nas Redes, possibilitando aos trabalhadores das diversas linguagens artísticas e culturais a realização de suas produções de forma online.

Mestre Paulão Kikongo, membro do Grupo de Trabalho da Salvaguarda da Capoeira na Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro apresentou, então, a proposta de realização de encontros virtuais intitulados Histórias da Capoeira no Rio de Janeiro, a partir das plataformas virtuais e redes sociais da Rádio Capoeira - A Rádio que ginga com você, sendo contemplado no referido edital.

A partir daí iniciamos, no mês de junho de 2020 esta importante iniciativa de registro oral das memórias dos mestres e mestras da capoeira no Rio de Janeiro, a partir da ótica dos (as) próprios (as) detentores (as) deste importante patrimônio cultural disseminado em todos os estados e municípios brasileiros e com atuação em todos os continentes.

Na ocasião realizamos o registro oral de diversos mestres e mestras e ainda alguns pesquisadores cuja temática de suas pesquisas versavam sobre a história da capoeira no Rio de Janeiro, totalizando o número de 32 entrevistas, valorizando, assim, os nossos patrimônios vivos. Apesar do isolamento social e da dificuldade de acesso por parte de muitos dos (as) nossos (as) entrevistados (as), à internet, tendo em vista a qualidade desta em nosso país estar aquém do desejável.

Sabedores que a existência do patrimônio cultural imaterial se dá em função da participação daqueles e daquelas que tradicionalmente o detém e o transmite e que, portanto, a partir de suas práticas, vivências e trabalhos desenvolvidos em seu dia-a-dia contribuem para a manutenção viva dos fazeres, saberes, das formas de expressão e dos ofícios, reconhecidos ou não pelo Estado como patrimônio cultural. São os mestres e as mestras que vem garantindo, ao longo da história, a preservação das diversas práticas da nossa capoeira, seja através do exercício do seu ofício ou nas diversas formas de expressões disseminadas nas rodas de capoeira.

E, para dar início as Histórias da Capoeira no Rio de Janeiro convidamos Geraldo Costa Filho, que, além de mestre de capoeira é historiador. Com reconhecida atuação na área musical e com diversos CD's de música de capoeira gravados, Mestre Gegê, assim é chamado nas rodas de capoeira, nos brindou com a apresentação de diversas músicas de capoeira e com a narrativa de sua trajetória na arte afro-brasileira da capoeiragem.

Entrevistamos, ainda, os mestres Machado, Mintirinha, Edvaldo Baiano, Eprhain, Duda Pirata, Paulão Muzenza, Formiga, Marrom, Berg, Silas, Martins, Reginaldo Pimentel, Levi, Polaco, Toni Vargas (considerado o poeta da capoeira), Pantera (diretamente da Itália), Sabiá, Dengo, Curumim, Gil Velho, Hulk (ganhador do Vale Tudo). Foram as seguintes mestras

de capoeira entrevistas: Lila e Ana Sabiá e os professores/pesquisadores Julio Cesar de Tavares (UFF), Antonio Liberac (UFRB) e Matthias Röhrig Assunção (Universidade de Essex), no Reino Unido.

Dentre as entrevistas realizadas a mais impactante foi a do Mestre Itamar da Conceição Magalhães (Mestre Chita), da Associação de Capoeira Ginga de Corpo, realizada no dia 19 de setembro de 2020. Durante o diálogo de mais de uma hora, mestres Paulão Kikongo e Chita, filho de Thiaga Andreza da Conceição Magalhães e de Hilário Pereira Magalhães protagonizaram um emocionante bate-papo. Segundo Mestre Chita, sua mãe era uma negra garbosa, filha de João Correa Marques e de Alice da Conceição e teve como irmãos Zélio, João, Zélia e Anicácio. De signo de touro, era determinada e uma guerreira que lutava por seus ideais. Mãe de muitos filhos conseguiu educar a todos forjando a personalidade de cada um mostrando o caminho da honra que deveria ser seguido.

Já o pai era descrito pelo Mestre Chita negro forte, trabalhador do Cais do Porto, carnavalesco, malandro de escola de samba, fundador da Escola de Samba Acadêmicos da Carioca e respeitado nas rodas de samba duro. Filho de Antenor de Magalhães e de Araci Magalhães teve como irmãos Édio, Evilázio, Edgar, Ernani, Iracema e Olinda.

Nascido no dia 14 novembro de 1949, Mestre Chita fez sua passagem no dia 14 de dezembro de 2020 vítima da Covid-19, que já havia ceifado a vida de seu irmão, Mestre Dudu e de seu filho. Referência da Capoeira e da cultura popular de matriz africana nas cidades de Niterói e São Gonçalo (RJ), Mestre Chita formou gerações de capoeiristas, sendo muito atuante em defesa da cultura e do reconhecimento da dimensão cultural dos saberes e fazeres da capoeira. Nas discussões iniciadas em 2013 sobre a Salvaguarda da Capoeira ele deu importantes contribuições, deixando registrado nos anais da História da Capoeira no Rio de Janeiro o seu legado. A entrevista ao Mestre Paulão Kikongo e à Rádio Capoeira foi a última realizada pelo Mestre Chita ainda em vida, deixando na memória daqueles e daquelas que o admiravam seu registro audiovisual.

As Histórias da Capoeira no Rio de Janeiro apontou caminhos importantes para a salvaguarda da capoeira no estado do Rio de Janeiro, já

que os nossos entrevistados e entrevistadas apontaram diversos caminhos a seguir com vistas a preservação da memória oral dos mestres e mestras de capoeira em nosso estado. Daí que, a partir do primeiro semestre de 2021 será realizada a segunda edição do ciclo de lives sobre a história da capoeira, com ênfase nas histórias familiares dos capoeiristas do Rio de Janeiro.

Durante todo este período de isolamento social, fica latente para nós que diversos segmentos da capoeira têm buscado sobreviver ao caos que se instalou no país, principalmente a partir da intensificação do ataque à cultura e a desconstrução das políticas públicas de proteção dos patrimônios culturais, tanto no âmbito do IPHAN, quanto da Fundação Cultural Palmares, que vem publicamente negar à sociedade brasileira as lutas realizadas pelo Movimento Social Negro na defesa de nossos patrimônios culturais afro-brasileiros, na luta contra o racismo e todas as formas de discriminação. Daí fica a pergunta:

“Qual o papel das instituições mantenedoras do patrimônio cultural na preservação da memória na era da cultura digital?” (MARTINS & JUNIOR, 2016, pág. 45). No momento atual talvez esta seja uma pergunta que ainda nos falta uma resposta plausível, mas entendemos que a capoeira e os capoeiristas continuarão na resistência. (Re) existindo e se reinventando, pois a capoeira como um camaleão, sempre muda de cor conforme a razão.

CONCLUSÃO

Conforme nos apontam Silva e Vieira (2020),

O mundo de nossa arte-luta, que já utilizava amplamente as redes sociais, entra agora em um ritmo impressionante. São aulas, cursos, palestras, podcast, lives e atividades coletivas virtuais para todos os gostos e estilos. Enxergamos como muito positivo todo esse processo de utilização intensiva da tecnologia e dos recursos da rede mundial de computadores, que tem proporcionado para a comunidade da capoeira um aprendizado mais horizontalizado.

Hora, os capoeiristas tem se adequadado as novas formas de se pensar a cultura e suas práticas. No que tange à capoeira, aulas virtuais, cursos e palestras tem sido uma das únicas fontes de renda de mestres e mestras de capoeira, portanto, faz-se necessário o apoio e o fomento por parte das instituições do patrimônio cultural para que sejam preservados o Ofício dos Mestres de Capoeira e as Rodas de Capoeira como importantes patrimônios culturais marcantes da identidade cultural de grande parte da sociedade brasileira. Após 12 anos do reconhecimento por parte do Estado brasileiro da Roda de Capoeira e do Ofício dos Mestres de Capoeira como Patrimônio Cultural, o processo de reavaliação do Registro ainda não foi iniciado pelo IPHAN, mas, em contrapartida, por provocação da UNESCO o IPHAN está empenhado em concluir o relatório periódico relativo ao reconhecimento da Roda de Capoeira como Patrimônio Cultural inscrita na Lista Representativa do Patrimônio Cultural da Humanidade.

Para esta empreitada, o Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI), do IPHAN se articulou com as superintendências estaduais para que estas, em contato com os detentores e detentoras em cada estado pudessem reproduzir o seu relatório, para que assim possam dar o aval e apresentar proposições de preservação da Roda de Capoeira enquanto Patrimônio Cultural de Natureza Imaterial da Humanidade. E porque não fazem o mesmo com as Rodas de Capoeira no Brasil, realizando o mapeamento e fomentando as suas práticas? Esta é uma pergunta que não quer calar. Precisamos sobreviver a esta crise sanitária e econômica instalada em nosso país, e as dificuldades encontradas no trato com as nossas expressões culturais, em particular com a nossa capoeira, precisam o quanto antes da proteção do Estado.

BIBLIOGRAFIA

CAPOEIRA HISTORY. **Projeto de pesquisa “Capoeira Contemporânea no Rio de Janeiro, 1948-82**. Disponível em: <https://capoeirahistory.com/o-projeto-capoeira-contemporanea-no-rio-de-janeiro-1948-82/?lang=pt-br>. Acesso em 18 de janeiro de 2021.

IPHAN. **Registro de bens Culturais de Natureza Imaterial**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/687>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

MARTINS, Dalton & JUNIOR, José Murilo Costa Carvalho. **Memória como prática na cultura digital**. In. TIC CULTURA – Pesquisas Sobre o Uso de Tecnologias de Informação e Comunicação nos Equipamentos Culturais. Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

RODRIGUES, João Jorge. **A Música do Olodum - A Revolução da Emoção - 1983-2002**. Fast Design Programação Visual Editora e Gráfica Rápida LTDA. Organização: João Jorge Rodrigues, Autores: Compositores do Olodum. Salvador, BA, 2002.

SECEC RJ. **Edital de Chamada Emergencial de Premiação nº 03/2020 “Cultura Viva RJ”**. Disponível em: <http://cultura.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/03.EDITAL-PONTOS-DE-CULTURA-p%C3%B3s-erratas-final.pdf>. Acesso em 15 de Janeiro de 2021.

SECEC RJ. **Edital Cultura Presente nas Redes**. Disponível em: http://cultura.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/01-7368664_Publicacao_Edital_Cultura_Presente_nas_Red.pdf. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

SILVA, Paulo Henrique Menezes da. **A Luta pela Salvaguarda da Capoeira no estado do Rio de Janeiro: Visão de um Mestre**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade (PPGPACS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris, 2003.

VIEIRA, Luiz Renato. SILVA, Paulo Henrique Menezes da Silva. **Capoeira, Confinamento e Salvaguarda**. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain (organizador). Pensar a Pandemia: Perspectiva Crítica para o Enfrentamento da Crise. Editora Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2020.

PEDAGOGIA EXPERIENCIAL ESCOLA DE CAPOEIRA: CULTURA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Robson Carlos da Silva¹

INTRODUÇÃO

Neste ano de 2020, um problema sanitário de proporções alargadas tomou conta do cenário mundial, a COVID -19 (*Coronavirus Disease 2019*), doença respiratória originada pelo SARS-COV-2 (*Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*), por meio de vírus surgido na cidade de Wuhan (WUHAN, 2020), localizada na província Hubei, na China, o qual se disseminou de forma tão assustadora que, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou estado de pandemia.

Com a disseminação do vírus no Brasil, fez-se necessário a adoção de medidas de controle e prevenção por parte das autoridades públicas, na busca pela minimização dos efeitos desastrosos que potencialmente o vírus pode proporcionar.

Seguindo protocolos do Ministério da Saúde e da OMS, as práticas que envolvem aglomerações e contatos próximos, foram consideradas inviáveis de forma presencial. A capoeira, prática que exige contato e proximidade coletivas sofreu impacto direto em suas atividades, causando desconforto e desorientação entre seus praticantes, muitos tendo sua capacidade de sobrevivência ameaçada, visto que seu sustento depende diretamente do ensino da capoeira, bem como, da fabricação artesanal de produtos dessa modalidade, tais como instrumentos musicais e indumentária.

Para Zizek (2020), o mundo passa por em estado de insanidade, em que a falta de solidariedade e ação global coordenadas contra a

¹ Mestre de Capoeira. Professor da UESPI. Doutor em História da Educação Brasileira pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (FACED/UFC). Coordenador do NUPHEB/UESPI. E-mail: robsonuespi64@gmail.com

ameaça da covid-19, contribui para a proliferação de desastres naturais e mesmo o agravamento de males antigos, tais como o aumento da gripe suína, a explosão de violências e a disseminação de infâmias e ataques gratuitos entre pessoas nos ambientes virtuais da *Internet*.

Neste contexto, na tentativa de não permitir cair nessa realidade negativa e adversa, os capoeiristas em seus grupos e instituições, procuraram desenvolver atividades que mantivessem seus membros em contato e ativos, sendo muitas as ideias de atividades para contornar a impossibilidade de encontros presenciais, em que a prática de *lives* se constituiu na principal ação fomentada pelos grupos de capoeira, envolvendo formatos os mais diversos, tais como aulas remotas, bate papos, palestras, dentre outras.

Isso corrobora o que Silva (2016) defende acerca da capacidade da capoeira em resistir às mais complexas adversidades, visto que, enquanto fenômeno sociocultural, desenvolveu uma forma singular de resistir, se rebelar e sobreviver às tentativas de marginalização de sua prática e às perseguições realizadas pelo governo e autoridades durante o século XIX no Brasil, adaptando-se e transformando-se em instituições organizadas e linhagens de grupos, mestres e discípulos, praticantes das mais diversas classes, idades, etnias, sexos, condições culturais e outras.

As seguir desvelamos as ações do Projeto virtual Pedagogia Experiencial Escola de Capoeira, desenvolvido para atender aos anseios dos praticantes de capoeira no período de isolamento social, seguindo na esteira do que defende Castells (2018) quando afirma que a mídia de massa e a transformação tecnológica do processamento de informação e de comunicação de massa assumiram papel central em nossa sociedade.

CAPOEIRA ENQUANTO EPISTEMOLOGIA EXPERIENCIAL

Dentre seus princípios básicos, a capoeira carrega o princípio da ginga, não um simples movimento, mas uma epistemologia, uma concepção ou cosmovisão de mundo, uma racionalidade centrada no equilíbrio e no movimento constante, cujo princípio motor são a malícia, a mandinga e a inventividade, caracterizadas na capacidade

de improvisação constante, dinâmica e, acima de tudo, surpreendente, em que o certo na hora errada é um erro e o errado na hora certa é um acerto (SILVA, 2016).

Gingar, é saber fingir, enganar e fugir, reelaborar estratégias e contra-atacar, não somente no jogo da roda de capoeira, mas, sobretudo, no jogo da roda da vida, afinal, como muito bem expressam alguns pensadores dessa arte-jogo-luta, quem é capoeira não cai, escorrega.

A partir dessa concepção, a capoeira pode ser pensada enquanto uma Pedagogia, um movimento humano em que a intencionalidade tem papel central, caracterizando, assim, seu aspecto pedagógico. Nasce da resistência, pois resiste às violências engendradas pelo colonizador branco europeu e invasor do Brasil que, em busca de riqueza e da exploração plena dos recursos naturais dos povos originários da terra, escraviza e transporta parcelas inconcebíveis do povo negro africano e, aqui chegando, os explora ao limite das possibilidades humanas, ao que, este povo, juntamente com os povos da terra e outros aqui trazidos, se revolta e resiste.

Em seguida, se dinamiza em ações de rebeldia, caracterizando uma Pedagogia da rebeldia, em que o povo escravizado e explorado se rebela, nega e se contrapõe às violências que lhes são impostas, cria métodos e códigos de contraposição, sustentados em suas culturas orais e gestuais e foge, continua fugindo e, até os dias atuais, ainda precisa fugir dos racismos e preconceitos (SILVA, 2016).

Finalmente, num movimento que ainda se alarga e se expande, porém, agora mundialmente, afirma-se, por meio de suas ritualísticas, pertencimentos e ancestralidades, solidificando as avenidas dos trânsitos diaspóricos do povo africano ao Brasil, não mais negando essa terra, mas se afirmando enquanto povo, cultura, etnia e sujeito central do legado fundacional do Brasil, caracterizando o terceiro movimento pedagógico, a Pedagogia da afirmação.

Santos (2019), argumentando acerca da afirmação das epistemologias do Sul, produções e validação de conhecimentos que se contrapõem às determinações das epistemologias do Norte global, traz à tona a centralidade de conhecimentos ancorados nas experiências de resistências de todos os grupos vítimas de injustiças e destruição,

como se adequa perfeitamente a capoeira, conhecimentos estes que surgem das lutas sociais e políticas, carregando consigo o estatuto de epistemologias experienciais.

Neste sentido, o que legitima a capoeira enquanto Pedagogia da resistência, rebeldia e afirmação é exatamente seu protagonismo nessa jornada do povo no Brasil, enquanto ferramenta, artefato e código humano, oral e gestual, de luta, combate e defesa, de forma objetiva e positiva, o que, ousado afirmar, a constituiu numa das principais, senão a principal, arma de luta do povo contra as violências coloniais dos povos brancos europeus em seu processo de invasão e exploração dessas terras, hoje Brasil. (ESCRITOS PERIFÉRICOS, 2020).

É nesse entendimento, na costura dessas ideias e entendimentos que a capoeira segue na vida cotidiana por reconhecimento e valorização, cujas vozes, corpos e ações partem da periferia, das margens e ganham o mundo, atraindo pessoas das mais diversas nacionalidades, concepções, etnias, gêneros, idades, culturas, classes sociais, condições financeiras, formações intelectuais, dentre outras, que imergem em seu universo e contribuem para que hoje seja uma das práticas mais admiradas e realizadas no mundo todo.

A simplicidade de sua prática, que exige somente o corpo humano, pode ser expressa e apreendida na voz sábia de seus mestres que afirmaram e afirmam, “Capoeira, é Capoeira” e nos levam, a partir da singeleza e profundidade dessa concepção, afirmar, Capoeira é Capoeira, uma só, única e incorruptível, porém vasta, repleta de possibilidades e excepcionalmente diversa em suas manifestações, quase impossíveis de serem ajustadas ou esgotadas em suas possibilidades. Sendo essa diversidade inesgotável que a torna única e admirada no mundo todo, tornando-a forte e inexaurível, hoje uma prática não somente nacional, mas transnacional.

CAPOEIRA, PEDAGOGIA EXPERIENCIAL E ESCOLA DE CAPOEIRA

O Projeto Pedagogia Experiencial Escola de Capoeira, foi idealizado, organizado e coordenado pelos próprios membros da Escola de Capoeira Mestre Bobby, nascendo durante o período de quarentena

imposto pela pandemia do Covid-19, o que exigiu formas diferentes de comunicação, assim como de formação e troca de ideias a respeito de como se conduzir as atividades do grupo no contexto destacado, o que levou ao desenvolvimento de protocolos voltados a encontros online com o escopo de reunir as pessoas para treinos, conversas e debates, além de atividades de formação teórica. Foi criado em 28 de maio de 2020 e teve, na capoeira, sua função, intenção e fundamentação. (ESCRITOS PERIFÉRICOS, 2020).

Segundo Castells (2018), a difusão generalizada da internet e das redes de comunicação sem fio, além de conscientizar as pessoas em vários aspectos do mundo, democratizou a informação, notadamente, tornando-a menos dependente do dinheiro e burocracia política. Ancorado nesse entendimento o projeto em tela teve sua viabilização plenamente exequível, assim como, plena aceitação pela comunidade envolvida.

Por outro lado, seguindo as ideias de Santos e Meneses (2010, p. 37), existe uma vasta gama de experiências desperdiçadas e sem localização territorial fixa tornadas invisíveis, assim como seus autores e atores, tais como, conhecimentos populares, leigos, plebeus, composeses, indígenas e outros, que com o advento dos espaços virtuais podem emergir, deixando de ser “não existente”. A capoeira pode ser destacada como uma destas experiências.

O projeto se sustentou em agendas que giraram em torno de dois eixos: práticas e teoria. O eixo práticas constituiu-se em dois encontros semanais, quartas (19h) e domingos (17h), com aulas de capoeira, envolvendo o exercício contínuo e dinâmico de movimentação básica e aprimoramento técnico da capoeira, aliados ao fortalecimento das características da forma, ou formato, Escola Mestre Bobby, centrado, sobretudo, no jogo solto, com continuidade, visão e ocupação espacial adequada a cada tipo de jogo, explosão e objetividade nos golpes, plasticidade na movimentação geral, suavidade no desenvolvimento do jogo e leveza nas entradas e saídas. (ESCRITOS PERIFÉRICOS, 2020).

A opção pelo conceito de jogo predominou, porém sem negar conceitos e compreensões outras, tais como, vadiação e brincadeira. Este eixo atendeu, ainda, à realização de aulas e oficinas sobre temáticas

que contribuíam para o desenvolvimento dos praticantes, envolvendo agendas sobre treinamento desportivo, alimentação, postura corporal, relaxamentos, alongamentos, solturas, meditações e outras possibilidades conforme propostas pelos próprios componentes e aceitas pelo coletivo.

O eixo teoria se sustentou na apresentação de temáticas teóricas, amparadas em fontes rigorosas, tais como documentos, registros imagéticos de imagens paradas e em movimento, relatos orais transcritos, textos de pesquisas acadêmicas ou sociais, cartas, atas, jornais, revistas, dentre outros, com predominância do método de cruzamento entre as fontes.

As temáticas consistiram de informações acerca da capoeira, suas origens e histórias, escolas tradicionais e contemporâneas, nomenclaturas e fundamentos básicos, ritos e rituais, personagens, lugares e locais, cantos e cantigas, musicalidades e instrumentalização, questões de gênero, etnia, classe sociais, cultura, infância, contemporaneidade, poder e políticas, dentre muitos outros.

O protocolo central foi o estudo de material sugerido e enviado previamente, via *Whatsapp*, para leitura, aprofundamento e interpretação, seguido de encontro online para discussões sobre o tema, iniciando com uma fala para exposição do tema, de 40 minutos e, em seguida, abertura para os posicionamentos e questionamentos. Como avaliação, foi solicitado uma produção acerca do tema, com posicionamento crítico e pessoal. Ao final, foi elaborada uma produção coletiva, para publicação e que servirá de material para pesquisas futuras.

Inicialmente, o projeto teve natureza interna ao grupo, disponível somente para os componentes da Escola de Capoeira Mestre Bobby, mediante convite por algum aplicativo de reuniões online postados no grupo de *Whatsapp* do projeto, com previsão para expansão futura a pessoas convidadas, atentando ao que Castell (2018) sugere como essencial no contexto da era da informação, democratizar os meios de comunicação de massa, especialmente as redes de comunicação de massa organizadas pela internet.

Os primeiros encontros tiveram sucesso e serviram de fundamentação para algumas propostas que visam aperfeiçoar as práticas. Foram elas: quem ministrava as aulas deveria demonstrar os

movimentos ou se utilizar de somente um guia dentre os participantes, no intuito de que as pessoas participantes concentrem sua atenção em somente um ponto na tela, visto que não era possível visualizar todos ao mesmo tempo; cada aula teve dois momentos, intercalados entre si, durante a atividade, sendo um módulo básico, para iniciantes, e um módulo adiantado, para os iniciados; sempre após as aulas, houve um bate papo entre os participantes.

Assim sendo, o Projeto Pedagogia Experiencial Escola de Capoeira, pensado, organizado e coordenado pelos próprios capoeiristas se insere no conceito, defendido por Castells (2018), de comunas culturais, de natureza cultural e territorial, visto se fundamentarem na reação efetiva a tendências sociais impostas, assumindo a postura de identidades defensivas, refúgio e fontes de solidariedade “contra o mundo externo hostil”, pois são edificadas culturalmente, em torno de valores e códigos específicos de autoidentificação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a descrição e análise das atividades do Projeto Experiencial Escola de Capoeira, assim como o diálogo proporcionado com teóricos que se debruçam, sobretudo, sobre a temática da capoeira e suas interfaces com outras abordagens, conceitos e temas contemporâneos, tais como, sistemas de redes de comunicação e informação de massas e o período pandêmico pelo qual passa a humanidade em tempos atuais, pleno ano de 2020, entendemos que iniciativas de atividades e ações promovidas por meio do uso, ainda recente e desafiador, dos espaços virtuais, contribuem sobremaneira para aproximação das pessoas, a criação de espaços possíveis para dialogar, trocar ideias e manter em constante movimento de ressignificação e bens culturais, tais como a capoeira, notadamente quando se apresentam enquanto espaços de resistência cultural.

Não devemos, no entanto, esquecer que o poder público, especialmente no caso brasileiro, ainda não assume o papel de fomentar, difundir e manter vivo estes bens culturais, visto que, no caso de projetos tais como o analisado neste texto, são experiências tornadas reais, única e

exclusivamente, por meio de iniciativas dos próprios capoeiristas, muitos dos quais, seguem sem oportunidade de acesso à internet de qualidade, bem como, ameaçados em seu direito fundamental à vida, dada a situação atual de estado pandêmico e consequente isolamento social.

O artigo demonstrou, ainda, que a capoeira é uma prática pedagógica que carrega em seus fundamentos elementos de resistência e afirmação de povos discriminados, perseguidos e marginalizados que, a partir de lutas e embates ferrenhos, conseguem fazer com que sua história e sua cultura sejam valorizadas ao ponto de a capoeira ter sido reconhecida como Patrimônio Cultural Imaterial brasileiro. Sua prática se consolida por meio da formação de grupos de pessoas em torno de ideais e valores comuns, em que os corpos em movimento, as cantigas, os gestos e toda uma ritualística própria e peculiar evidenciam uma epistemologia experiencial, um campo de circulação de saberes diversos.

Podemos concluir, afirmando que, diante do isolamento social provocado pela crise mundial da pandemia de Covid-19, os capoeiristas, de forma geral, assentados na capacidade de resistência e de afirmação que conduzem à reinvenções constantes, conseguem driblar muitas das adversidades e seguem se apropriando das novas tecnologias e das redes de comunicação virtual, mantendo seus berimbaus soando alto, suas cantigas entoadas harmonicamente e seus corpos em movimento, reinventando seus tempos e espaços e transformando seus grupos em comunas culturais, mantendo vivo e pulsante esse bem cultural transnacional.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. 9. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

ESCRITOS PERIFÉRICOS. Disponível em: www.escritosperifericos.com. Acesso em: 05 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Fim do Império Cognitivo**: a afirmação das epistemologias do sul. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Robson Carlos. **As Narrativas dos Mestres e uma História Social da Capoeira em Teresina/PI**: do pé do berimbau aos espaços escolares. Curitiba: CRV, 2016.

WUHAN, onde surgiu o novo coronavírus, é exemplo de ‘esperança’, diz OMS. 20 de março de 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/wuhan-onde-surgiu-o-novo-coronavirus-e-exemplo-de-esperanca-diz-oms/>>. Acessado em: 08 jul. 2020.

ŽIŽEK, Slavj. Morte no paraíso: violência policial, pandemia e o crime do capital. **Blog da Boitempo**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/06/01/zizek-morte-no-paraiso-violencia-policial-pandemia-e-o-crime-do-capital/>. Acesso: 10 jul. 2020.

OS DIREITOS CULTURAIS DOS POVOS INDÍGENAS E A PANDEMIA DA COVID-19

Mércia Cardoso de Souza¹

INTRODUÇÃO

Os direitos culturais podem ser definidos como o direito de expressar a própria cultura. Tais direitos estão estabelecidos nos documentos internacionais, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1990), a Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas e Religiosas (1992) e a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n. 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais Independentes (1992). A partir dessas normas constata-se que todos os seres humanos são titulares dos direitos culturais.

Nas Américas existem cerca de 826 povos indígenas com uma população de aproximadamente, 45 milhões de pessoas. Estima-se que cerca de 200 povos e cerca de 10 mil pessoas estejam isolados. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2020)

As epidemias têm afetado os povos indígenas desde o século XV. Isso se agrava tendo em vista a situação de invisibilização, exclusão e discriminação, o que ocasiona um incremento nas taxas de pobreza se comparado à população não indígena. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2020)

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Fortaleza. Mestra em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduada em Serviço Social e em Direito. Professora e pesquisadora do curso de graduação em Direito da Faculdade Luciano Feijão (Sobral – CE). E-mail: merciacardosodesouza@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0828-7096>.

Os povos indígenas compõem os denominados grupos mais vulneráveis no contexto da pandemia de COVID-19, em que 95.942.202 pessoas foram infectadas; sendo que, desse total 1.192.644 óbitos ocorreram. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020) Nesse sentido, a pandemia de coronavírus (COVID-19) representa uma grave ameaça à saúde dos povos indígenas no mundo. As comunidades indígenas enfrentam dificuldades de acesso aos serviços de saúde, taxas elevadas de doenças transmissíveis e não transmissíveis, falta de acesso aos serviços essenciais, saneamento e outras medidas preventivas, como uso de água limpa, sabão, desinfetante etc. Outra dificuldade enfrentada pelas comunidades indígenas é a escassez de instalações médicas e, quando existem muitas vezes funcionam de modo precário. Assim, mesmo tendo acesso aos serviços de saúde, os povos indígenas podem enfrentar estigma e discriminação. Assevera-se que esses serviços e instalações médicas devem ser fornecidos em línguas indígenas, em respeito à cultura dessas comunidades. (UNITED NATIONS, 2020)

Como o número de infecções por COVID-19 aumenta em todo o mundo, bem como as altas taxas de mortalidade entre certos grupos vulneráveis com condições de saúde subjacentes, os dados sobre a taxa de infecção em povos indígenas ainda não estão disponíveis (mesmo onde relatórios e testes estão disponíveis), ou não existem dados desagregados por etnia. Informações relevantes sobre doenças infecciosas e medidas preventivas também não estão disponíveis nas línguas indígenas. (UNITED NATIONS, 2020)

Como os bloqueios continuam em vários países, sem cronograma à vista, os povos indígenas que já enfrentam a insegurança alimentar, como resultado da perda de suas terras e territórios tradicionais, enfrentam desafios ainda mais graves no acesso aos alimentos. Com a perda de seus meios de subsistência tradicionais, que geralmente são baseados na terra, muitos povos indígenas que trabalham em ocupações tradicionais e economias de subsistência ou no setor informal serão adversamente afetados pela pandemia. A situação das mulheres indígenas, que muitas vezes são as principais provedoras de suas famílias é ainda mais grave. (UNITED NATIONS, 2020)

Nesse sentido, os povos indígenas estão buscando soluções próprias para a prevenção da pandemia da COVID-19, vez que usam seus conhecimentos e práticas tradicionais, como o isolamento voluntário e o isolamento de seus territórios, bem como medidas preventivas - em seus próprios idiomas.

Com efeito, o presente trabalho pretende discorrer sobre os direitos culturais dos povos indígenas na pandemia da COVID-19. Para tanto o trabalho está dividido em 3 seções: Introdução, Desenvolvimento e Conclusões. Na seção onde consta o “Desenvolvimento” serão abordados os direitos culturais, contemplando o conceito e normativa jurídica internacional; o panorama da situação dos povos indígenas no contexto pandêmico; o que as Nações Unidas têm feito no enfrentamento à pandemia da COVID-19 e se os direitos culturais dos povos indígenas estão sendo efetivados.

DESENVOLVIMENTO

Os direitos culturais

O direito à cultura é um direito humano e fundamental, consagrado nos vários instrumentos internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos que integra, bem como nas constituições dos Estados.² Nesse diapasão, é importante trazer à baila o conceito de direito à cultura (também conhecido como direitos culturais) que traduz o direito de acesso à vida cultural e participação na vida cultural, ou nas manifestações culturais.

Os direitos culturais, incluídos na segunda geração dos direitos fundamentais, surgiram nos inícios do século XX, com o intuito de defender e promover basicamente o direito à educação, visto que, à época, a expressão direito cultural estava associada à idéia de instrução. Com o passar dos anos, e graças ao processo mundial de globalização e aos aportes

² A acepção do direito à cultura como direito humano e fundamental consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Declaração Americana de Direitos Humanos, dentre outros.

teóricos do Multiculturalismo, ampliou-se o conteúdo do termo cultura, sendo hoje entendido como toda manifestação criativa e própria do sentir e pensar de um grupo social. (LOPES, 2008, p. 25)

Os direitos culturais são espécie de direitos humanos, assim como de direitos fundamentais (CUNHA FILHO, 2018; LOPES, 2008), integrando a segunda dimensão destes últimos, incluído na sigla DESC (direitos econômicos, sociais e culturais).

Nesse sentido, os direitos culturais estão sistematizados na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (artigos 22 e 27), demarcando “os direitos das pessoas participarem livremente na vida cultural, usufruir das artes e do progresso científico, balizando ainda a proteção dos direitos de autor sobre toda a criação artística, literária e científica” (MALISKA, 2018, p. 2062).

Na sequência, os direitos culturais estão assegurados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que traz como obrigação para os Estados o dever de garantir os direitos definidos na Declaração Universal de 1948, impondo a obrigação aos Estados signatários do referido instrumento no sentido de adotar medidas para garantir e assegurar o pleno exercício dessa categoria de direitos, inclusive àquele da liberdade de pesquisa científica. Ainda em 1966, foi adotado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que no artigo 27 reconheceu expressamente às minorias étnicas, religiosas e linguísticas o direito de expressar e desfrutar suas peculiares posturas culturais, incluídas suas manifestações religiosas e linguísticas. Assim, “*el artículo 27 es el instrumento internacional más significativo para la protección e implementación de los ‘derechos culturales’*”. (BHABHA, 2013, pp. 72-73)

No final da década de 70 do século XX, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)³, sigla em inglês (1979) determina a obrigação dos Estados signatários de garantir à mulher a recreação e a prática de esportes intercorrentes na vida cultural. Nesse sentido, o próximo instrumento

³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

internacional a contemplar os direitos culturais é a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1990), onde determina aos Estados signatários a obrigação de, por todos os meios, garantir a plena participação da infância na fruição de referidos direitos.

Na última década do século XX foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas e Religiosas de 1992; na mesma dinâmica foi adotada pela OIT a Convenção n. 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais Independentes, também em 1992. Esses documentos confirmam os direitos culturais desses segmentos específicos, dando ênfase ao “direito de existir e desenvolver-se no interior de sua própria cultura, balizando, desta forma, os marcos da diversidade cultural.” (MALISKA, 2018, p. 2062) Ademais, a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993) também deliberou sobre esse tema⁴. Dessa maneira, sobre o tema “indígenas e minorias étnicas” José Augusto Lindgren-Alves (2018, p. 156) assevera que “[...] os dispositivos de Viena visam a assegurar-lhes o **direito à própria cultura** e aos meios para exercê-la, sem incentivar secessões a que o apego exagerado à ideia de autodeterminação poderia levar.”⁵

No que se refere aos direitos culturais como direitos fundamentais, a cultura passou a ser contemplada nas Constituições dos Estados a partir do momento em que esses documentos inseriram um título especial para a ordem econômica, social, educação e cultura. Assim, a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira, depois veio a Constituição de Weimar

⁴ Os direitos culturais dos povos indígenas foram tratados também na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, reafirmando a Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. Princípio 22: “Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.” Ver ainda: Princípios do Cairo sobre População e Desenvolvimento: Princípio 14: “Ao considerar as necessidades em termos de população e desenvolvimento dos povos indígenas, os estados devem reconhecer e apoiar sua identidade, cultura e interesses, e capacitá-los para participar plenamente da vida econômica, política e social do país, principalmente no que diz respeito à sua saúde, educação e bem estar.”

⁵ Grifou-se.

de 1918. Esta influenciou expressivamente as Constituições escritas na época das duas Grandes Guerras. (SILVA, 2001)

As Constituições que surgiram após a Segunda Guerra Mundial faziam menção à matéria relativa à cultura de maneira vaga e sintetizada (Constituição Italiana de 1948 e Constituição Brasileira de 1946). Após a década dos 70 do século XX, os textos constitucionais ampliaram a definição e os direitos concernentes à cultura, analisando-a como um direito fundamental, talvez devido a adoção de instrumentos internacionais de direitos humanos, que tiveram como impulso a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nesse sentido, podem ser citadas a Constituição da República Portuguesa, de 1976, a Constituição Espanhola, de 1978, Constituição do Panamá, de 1985, Constituição do Brasil, de 1988 e Constituição da Colômbia, de 1991.

Essa positivação de direitos culturais é reflexo do “florescimento da consciência de que a cultura tem elevada importância para o desenvolvimento humanístico, social e econômico das coletividades.” (CUNHA FILHO, 2006, p. 73)

As Nações Unidas no enfrentamento à pandemia da COVID-19 e o respeito aos direitos culturais dos povos indígenas

De acordo com a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n. 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais Independentes, de 1992, os povos indígenas são titulares dos direitos culturais. Ocorre que nem sempre isso é respeitado pelos Estados. Um exemplo disso é o contexto da pandemia da COVID-19, que assola todos os países. Com efeito, compreendendo que os direitos culturais estão englobados na categoria direitos humanos, é importante trazer à discussão alguns documentos da lavra da ONU:

- a) *Declaração da Presidenta (PRST 43/...) Consequências da pandemia de COVID-19 nos Direitos Humanos - A/HRC/43/L.42 – 43º período de sessões – maio de 2020: no documento a alta comissária para os direitos humanos da ONU reconhece a relevância da participação de todos os seres humanos sem distinção para facilitar a contribuição nas respostas à*

COVID-19. Salienta que tais respostas devem manter o respeito aos direitos humanos, assim como o documento de políticas do Secretário Geral da ONU *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*⁶ onde constam diretrizes a serem adotadas pelos Estados.

- b) *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*: nestas diretrizes constam dois documentos que estão relacionados com os direitos culturais dos povos indígenas, um focado no tema “minorias” (*El COVID-19 y los derechos de las minorías: panorámica general y prácticas promisorias*), e outro focado no assunto “povos indígenas”. O primeiro documento traz informações relativas às consequências da COVID-19 para as minorias étnicas, linguísticas e religiosas; o segundo trata dos impactos da COVID-19 para os povos indígenas de maneira específica (*Guía: COVID-19 y los derechos de los pueblos indígenas*).

A pandemia da COVID-19 vem impactando de maneira expressiva os povos indígenas, impulsionando as desigualdades estruturais e a discriminação. Com efeito, a reação dos Estados para tratar de modo específico sobre a minimização dos impactos ocasionados pela pandemia não tem sido a mesma. Dessa maneira, alguns países têm adotado providências no sentido de propor programas focados nos povos indígenas, porém outros países têm adotado medidas mais restritas. (NACIONES UNIDAS, 2020-b; NACIONES UNIDAS, 2020-e)

Na verdade, constata-se que a saúde dos povos indígenas já se encontrava em perigo antes da pandemia. Com a conjuntura pandêmica esse problema sofreu um incremento “negativo”, especialmente pelos povos indígenas se encontrarem situados em regiões distantes e com acesso restrito (ou até inexistente) aos serviços de saúde e assistência médica. (NACIONES UNIDAS, 2020-b; NACIONES UNIDAS, 2020-e)

⁶ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>

Assim, os povos indígenas representam um dos grupos mais vulneráveis à crise sanitária, que acentuou as desigualdades sociais, econômicas etc. Ressalta-se que, por vezes, o acesso à saúde não contempla as comunidades indígenas, especialmente se se considera o local onde vivem. Além disso, as comunidades indígenas sofrem com a crise sanitária, pois informações e estratégias como triagem COVID-19, prevenção, a exemplo de lavagem das mãos e distanciamento social, são práticas complexas de serem aplicadas tendo em vista a falta de espaço, água e recursos. (NACIONES UNIDAS, 2020-c) Destaca-se que os indígenas que mais sofrem impactos com a pandemia da COVID-19 são idosos, mulheres e pessoas com deficiência.

Es más probable que las personas indígenas de edad avanzada y las que padecen afecciones médicas subyacentes necesiten cuidados respiratorios urgentes e intensivos, y pueden tener dificultades para acceder a la atención médica en esas zonas. Muchos pueblos indígenas viven una vida comunitaria, lo que los expone en gran medida al peligro de COVID-19. Las limitaciones de movimiento que afectan a las fuentes de sustento de las comunidades indígenas pueden suponer una carga especial para las mujeres indígenas. Históricamente, se las considera portadoras del aliento de vida, por lo que se encargan de proporcionar alimentos, lo que aumenta su riesgo de contraer la enfermedad. Las mujeres indígenas corren un mayor riesgo de exposición a COVID-19 también cuando necesitan viajar para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva que tal vez no estén disponibles en zonas indígenas remotas. Las personas indígenas con discapacidad se enfrentan a mayores desigualdades en el acceso a la atención médica durante la pandemia, entre otras cosas debido a la inaccesibilidad de la información y los entornos sanitarios, entre otras cosas debido a la debido a la inaccesibilidad de la información y los entornos sanitarios, así como a directrices y protocolos médicos selectivos que pueden aumentar la discriminación en su acceso a servicios de salud. (NACIONES UNIDAS, 2020-b, p. 1)

Outra questão que representa uma dificuldade para a adoção de medidas adequadas para a COVID-19 é que os povos indígenas são particularmente mais vulneráveis à pandemia, notadamente devido a serem pouco resistentes aos problemas respiratórios. Ademais, não existem dados sobre a taxa de infecção nas comunidades nem desagregados por etnia. (NACIONES UNIDAS, 2020-b) Portanto, se não há conhecimento das especificidades do problema se torna mais difícil adotar as medidas apropriadas.

Nesse diapasão, cumpre destacar que alguns países têm adotado boas práticas com relação ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 com foco nos povos indígenas, assim como no respeito aos direitos culturais: Austrália, Costa Rica, Nova Zelândia, Colômbia, Peru e Rússia. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

Em outros países (Bolívia, México, Peru, Canadá, Colômbia, Congo, Nepal, Uruguai, Indonésia, Etiópia, Marrocos, Paraguai, Guatemala e Camarões) os povos indígenas têm se tornado protagonistas no enfrentamento à pandemia da COVID-19 a partir de suas culturas, recorrendo à medicina tradicional para prevenir e tratar os efeitos da doença. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

No tocante à efetivação dos direitos culturais dos povos indígenas em meio à conjuntura pandêmica existem dificuldades já conhecidas e que foram agravadas com a crise sanitária. Pode-se trazer à discussão dois temas: a) o direito à participação e à consulta, que há décadas não é efetivado de maneira adequada; b) o impacto no modo de viver, nos territórios, terras e recursos disponíveis para o enfrentamento do problema sanitário.

a) Direito à participação e à consulta:

Os Estados têm a obrigação de consultar os povos indígenas sobre assuntos que lhes afetem. Nem sempre essa obrigação é cumprida pelos países, o que tem sido causa de preocupação há décadas. Em verdade os Estados não dispõem de mecanismos adequados para efetivar o direito à consulta e participação dos povos indígenas no desenvolvimento, implementação e avaliação dos povos indígenas

medidas que podem afetá-los muitas vezes resulta em respostas que culturalmente inadequadas, podendo inclusive incorrer em violação dos direitos dos povos indígenas no direito internacional, incluindo a exigência de efetivação do consentimento livre, prévio e informado. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

Um problema que surge no contexto pandêmico é que alguns países têm tomado medidas para combater a crise sanitária ocasionada com a COVID-19 sem a participação dos povos indígenas, sem consulta e cooperação significativa com essas minorias⁷ que estão diretamente afetadas pela pandemia. (NACIONES UNIDAS, 2020-b; NACIONES UNIDAS, 2020-e) Salienta-se que o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem os direitos dos povos indígenas está assegurado no art. 18 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

Os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007)

Por outro lado, alguns países têm adotado práticas que podem impulsionar ações de outros Estados que sejam pautadas na proteção dos

⁷ Na década de 1970 do século XX, o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), o italiano Francesco Capotorti, desenvolveu estudos sobre as minorias linguísticas, religiosas e étnicas, com foco no artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966). O relatório (conhecido por Relatório Capotorti) foi publicado em 1979, recomendou a elaboração e adoção de uma declaração internacional sobre os direitos de minorias, assim como definiu as minorias como: “*A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language*”. (UNITED NATIONS. Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, 1979, p. 96 – parágrafo 568) Para mais informações sobre o tema acessar: SOUZA, Mércia Cardoso de. *Revisión del concepto de minorías. especial referencia a la doctrina y derecho brasileños*. In: Revista Internacional de Pensamiento Político, I Época, v. 14, 2019, pp. 193-208. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7355733>.

direitos culturais dos povos indígenas. Assim, o governo da Austrália tem trabalhado em conjunto com os povos aborígenes e ilhéus do Estreito de Torres para verificar e aplicar respostas culturalmente adequadas baseadas em testes ao COVID-19. Esse plano de ação foi desenvolvido por um Grupo Consultivo para as populações aborígenes e insulares do Estreito de Torres, tendo sido co-presidido pelo Departamento de Saúde e pela Organização Nacional de Saúde Controlada pela Comunidade Aborígene para garantir a efetivação dos direitos dos povos indígenas com base nos princípios da tomada de decisões compartilhadas e *design* conjunto, bem como para garantir um fluxo bidirecional de informações com serviços de saúde controlados pela comunidade aborígene. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

A Nova Zelândia, por meio do Ministério da Saúde, desenvolveu um plano estratégico de resposta à pandemia da COVID-19 para os Maori. Tal plano considera as desigualdades na saúde dos povos indígenas e determina as ações específicas focadas nos Maori. O plano de ação salienta os Maori como os principais tomadores de decisões relativas à concepção, prestação e supervisão dos serviços de saúde e incapacidade e resposta ao COVID-19. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

Com base em regras habituais e métodos tradicionais de tomada de decisão dos povos e comunidades indígenas em muitos lugares, incluindo Equador, Peru, Brasil, México, Colômbia, Paraguai, Nova Zelândia, o território ultramarino francês da Nova Caledônia e do Canadá, estão desenvolvendo e aplicando seus próprios protocolos comunitários em resposta à pandemia. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

Em Quebec, Canadá, as comunidades Innu desenvolveram uma unidade estratégica para minimizar os riscos para a saúde no contexto pandêmico, tendo em vista o alto índice de doenças crônicas e superlotação habitacional. Nesse sentido, as comunidades indígenas situadas em Quebec estabeleceram serviços essenciais e unidades de vigilância locais. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

Na Colômbia, a Organização Nacional Indígena (ONIC) desenvolveu um serviço de Monitoramento e Informação, que reúne informações sobre o impacto da COVID-19 nos territórios indígenas. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

No México, as comunidades Ka' Kuxtal Much Meyaj Mayan desenvolveram um protocolo comunitário em face da crise sanitária da COVID-19, que tem por objetivos: identificar as necessidades básicas da comunidade, supervisionar a contingência, a proteção da população em risco e o monitoramento de sintomas de infecção. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

Em Honduras e Paraguai, o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU tem prestado assessoria técnica às autoridades competentes e grupos de trabalho recém-estabelecidos, a fim de impulsionar o desenvolvimento de protocolos adequados, bem como discussão sobre medidas práticas em consulta com os povos indígenas e com base em suas preocupações, necessidades e solicitações, ou seja, em respeito aos direitos culturais. (NACIONES UNIDAS, 2020-b)

b) Direito à informação:

A pandemia representa maiores riscos para os povos indígenas quando não há informações sobre prevenção e acesso à atenção à saúde em línguas indígenas. Outrossim, muitas vezes essas comunidades não têm acesso à *Internet* ou outros canais de comunicação. Em uma conjuntura de precariedade de acesso aos direitos, informações públicas sobre as medidas adotadas para minimizar os efeitos da COVID-19, geralmente não têm sido sistematicamente disseminadas em línguas indígenas. Além disso, existe uma falta de confiança dos povos indígenas nos meios de comunicação da sociedade dominante. (NACIONES UNIDAS, 2020-b; NACIONES UNIDAS, 2020-e) A respeito da falta de acesso às informações nas línguas das minorias o Relator da ONU sobre as Minorias expressou preocupação:

Es posible que millones de personas, en particular las minorías y los pueblos indígenas, no tengan acceso a lo que posiblemente sean los mensajes de salud pública más importantes en varias generaciones [...] Los más vulnerables del mundo suelen ser los últimos en la fila para recibir apoyo. Por consiguiente, la comunidad internacional y los Estados deben colaborar estrechamente para informarlos, ayudarlos y protegerlos. Ello

incluye comunicarse con ellos en sus propios idiomas, siempre que sea posible, para transmitir eficazmente la información y la atención de salud pública vitales. (NACIONES UNIDAS, 2020-d)⁸

Outrossim, alguns países têm adotado medidas para divulgar informações em línguas acessíveis aos povos indígenas (línguas indígenas): Austrália, Canadá, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Dinamarca, Equador, Finlândia, Guatemala, México, Noruega, Nova Zelândia e Peru. Porém, nota-se que tais medidas são exceção e não a regra. (NACIONES UNIDAS, 2020-e)

Salienta-se que a informação precisa ser precisa e acessível, com uma abordagem interseccional e que inclua as línguas acessíveis aos povos indígenas, ou seja, as línguas maternas.

CONCLUSÃO

Constatou-se que os povos indígenas formam um dos grupos mais vulneráveis à pandemia da COVID-19, uma vez que são expostos às doenças há muito tempo. Outro óbice é que esse segmento social que não possui uma estrutura favorável para o acesso aos serviços de saúde, informação em línguas indígenas (salvo poucos casos), meios de prevenção, a exemplo de água limpa, sabão, desinfetante etc.

Os povos indígenas têm sido excluídos da discussão sobre as respostas à COVID-19, já que as medidas para a minimização dos efeitos da pandemia foram aplicadas no âmbito dos países (doméstico) sem o seu consentimento prévio, livre e esclarecido.

Evidenciou-se que poucos países adotaram medidas quanto ao direito à informação dos povos indígenas em línguas indígenas, porém não se pode afirmar que isso foi a regra, mas a exceção.

Assevera-se que a inclusão e participação dos povos indígenas são indispensáveis para a preservação das culturas, conhecimentos e

⁸ Cf. <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=s>

práticas ancestrais. Assim, destaca-se que a inclusão, não discriminação e participação devem ser preservadas, pois somente dessa forma esses seres humanos terão seus direitos culturais efetivados.

REFERÊNCIAS

BHABHA, Homi K. **Nuevas minorías, nuevos derechos**: notas sobre cosmopolitismos vernáculos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo*. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 177, pp. 19-28, jan./mar. 2008.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez; DÍAZ, Ramon Luis Soriano; TORRES, Carmelo José Gómez. **Diccionario jurídico**: Filosofía y teoría del derecho e informática jurídica. Granada: Comares, 2004.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Los derechos fundamentales**. Décima edición. Madrid: Tecnos, 2011.

MALISKA, Marcos Augusto. *Artigos 215 e 216*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. (Série IDP). pp. 2057-2067.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências: 1990-1999**. 2. Ed. Brasília: FUNAG, 2018.

NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado. COVID-19 response. Los derechos humanos en el centro de la respuesta. Temas destacados: COVID-19 y los derechos de las minorías. **El COVID-19 y los derechos de las minorías: panorámica general y prácticas promisorias**. 4 de junio de 2020 (2020-a). Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights_SP.pdf Acesso em: 20 out. 2020.

NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado. COVID-19 response. Los derechos humanos en el centro de la respuesta. Temas destacados COVID-19 y los derechos humanos de los pueblos indígenas. 8 de julio de 2020. **Guía: COVID-19 y los derechos de los pueblos indígenas** (2020-b). Disponible em: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx> Acesso em: 20 out. 2020.

NACIONES UNIDAS. **Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19**. Abril, 2020 (2020-c). Disponible em: Acesso em: 20 ago. 2020.

NACIONES UNIDAS. Experto de las Naciones Unidas advierte ante odio e intolerancia por motivos religiosos durante el brote de la COVID-19 (2020-d). Ginebra, 22 abr. 2020. Disponible em: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=s> Acesso em: 20 out. 2020.

NACIONES UNIDAS. Septuagésimo quinto período de sesiones. Tema 72 b) del programa provisional. **Derechos de los pueblos indígenas** (A/75/185). Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. José Francisco Calí Tzay. 20 de julio de 2020 (2020-e). Disponible em: Acesso em: 20 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS(UNESCO). **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. 2002. Disponible em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf> Acesso em: 3 jul.2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: UnicRio, 2008.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas**. Washington: OEA, 2020. Disponible em: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/04/Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-de-respuestas-inclusivas-y-con-enfoque-de-derechos-ante-el-COVID-19-en-las-Am%C3%A9ricas-LP.pdf> Acesso em: 18 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/292> Acesso em: 3 jul.2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Guía práctica de respuestas inclusivas y com enfoque de derechos ante el COVID-19 em las Américas**. Washington: OEA, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUZA, Mércia Cardoso de. Revisión del concepto de minorías. especial referencia a la doctrina y derecho brasileños. In: **Revista Internacional de Pensamiento Político**, I Época, v. 14, 2019, pp. 193-208. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7355733>. Acesso em: 25 out. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/> Acesso em: 20 out. 2020.

O DIREITO DE FAZER RODAS DE CAPOEIRA NO RIO DE JANEIRO

Matthias Röhrig Assunção¹

INTRODUÇÃO²

Direitos de culturas tradicionais geralmente vem associadas a questões de território, que essas culturas necessitam para perdurar a longo prazo. Assim, para as culturas de matriz africana no Brasil tem sido de fundamental importância segurar territórios sagrados, de subsistência ou de lazer, como os terreiros, as terras dos quilombos ou os clubes do associativismo negro urbano.

No caso da capoeira, a questão do direito cultural é estreitamente associada ao espaço urbano. A roda de capoeira é documentada nas ruas no Rio de Janeiro desde a época daquela famosa gravura “Capoëra”, baseada em desenho de Johan Moritz Rugendas, publicado em 1835.³



“Capoëra ou Danse de la guerre” (Paris, 1835) Johann Moritz Rugendas, Public Domain, wikicommons

¹ Doutor em História. Professor do Departamento de História da Universidade de Essex. E-mail: matthias.capoeira@gmail.com

² Agradeço o convite de José Olímpio Ferreira Neto (UFC), também do grupo de pesquisa Capoeiragens Almanaque e mando saudações a todos os colegas pesquisadores do painel. Meu enfoque aqui é a partir do olhar do historiador, e do nosso projeto de pesquisa atual, tentando refletir sobre a historicidade do direito cultural de praticar, treinar e jogar capoeira, para entendermos o que Luiz Renato Vieira já assinalou na sua contribuição anterior, a desigualdade da sociedade brasileiro e do acesso ao direito de praticar manifestações como a capoeira.

³ Baseado no contexto da experiência e da pesquisa de Rugendas, assim como a configuração do morro no fundo acredito que essa imagem tem como inspiração uma cena de roda de rua no Rio de Janeiro, mesmo se isso não é explícito na legenda nem no texto de Rugendas.

Desenvolvida por africanos e crioulos escravizados a partir de práticas ancestrais no contexto das cidades portuárias, sabemos que a capoeira teve sua prática estigmatizada pelas autoridades ainda no Brasil colonial (HOLLOWAY, 1989; SOARES, 2001). A formação de maltas e seu envolvimento com os partidos políticos do Império provocaram uma onda de repressão no início da Primeira República, resultando na quase extinção da capoeira de rua no Rio de Janeiro (1889-90) (SOARES 1994). A prática sobreviveu em alguns morros, terreiros e associações de samba, onde assumiu a forma da batucada, ou pernada carioca. Também foi higienizada e ensinada em ginásticas ou academias de artes marciais durante a maior parte de Primeira República (1889-1930) (PIRES 2010).

A capoeiragem de rua ressurgiu no Rio de Janeiro após o Estado Novo. Entre os milhares de trabalhadores migrantes nordestinos que vieram para o Rio de Janeiro, havia muitos baianos e alguns deles eram capoeiras. Na Bahia a capoeira sobreviveu melhor a repressão republicana. A partir da década de 1930, os estilos Regional e Angola, desenvolvidos na Bahia, foram responsáveis pela modernização da capoeira, chegando ao Sudeste trazidos por esses migrantes baianos, a partir da década de 1950. E foi aqui, no Sudeste, que se desenvolveu então o estilo com mais adeptos atualmente, no Brasil e no mundo, a chamada Capoeira Contemporânea. Essa denominação de uso corrente tem seus problemas, devido à variedade de estilos que poderiam ser considerados como capoeira “contemporânea”, desde a “Angola contemporânea” até a capoeira praticada pelos adeptos do MMA, passando pelos estilos consagrados dos grandes grupos que se originaram no Rio de Janeiro (ASSUNÇÃO, 2005)

A roda no projeto “Capoeira Contemporânea no Rio de Janeiro, 1948-82”

O nosso projeto de pesquisa (www.capoeirahistory.com) procura entender melhor a emergência dessa “Capoeira Contemporânea” no Rio de Janeiro pesquisando e reunindo material de várias fontes: história oral, arquivos e documentos doados. Valorizando a oralidade característica da arte, a equipe do projeto está realizando entrevistas com mestres de capoeira da primeira e segunda gerações, que foram responsáveis pelo

desenvolvimento e expansão da capoeira durante os anos 1950-70 no Rio de Janeiro, seja no Centro e na Zona Sul, ou nos subúrbios e nas áreas mais periféricas. O projeto está coletando material em arquivos para complementar esses depoimentos e ainda conta com a ajuda de muitos mestres, que estão disponibilizando fotos e documentos de seus acervos pessoais. Com a ajuda de alguns mestres de renome que aceitaram ser consultores do projeto (ver lista completa no website), estamos tentando mobilizar a comunidade de capoeiristas para que colaborem na doação ou no empréstimo de materiais, como entrevistas antigas e fotografias.

Todo o material é arquivado em formato digital. Dada a idade avançada dos pioneiros da primeira geração que ainda vivem e a falta de um centro de referência sobre capoeira na atualidade, a proposta é constituir uma base de dados sobre a história da Capoeira Contemporânea no Rio de Janeiro que permita resgatar essa memória e devolvê-la aos praticantes e outros grupos interessados. O objetivo é assim contribuir para a revalorização da capoeira e ressaltar sua contribuição para a cultura da cidade e o desenvolvimento dos estilos responsáveis pela sua globalização. Os resultados da pesquisa e as contribuições dos consultores são disponibilizados no website do projeto www.capoeirahistory.com.⁴

O projeto trabalha com seis eixos temáticos: Malandros da Antiga, Mestres, Rodas, Grupos, Capoeira na Sociedade e Lugares de Memória. Os três primeiros são os mais relevantes para a presente discussão, por isso serão apresentados antes de focar mais especificamente sobre a Roda da Central, que pode exemplificar melhor, nesse período pesquisado pelo projeto (1948-82), a conquista ou a defesa do direito de fazer roda na rua no Rio de Janeiro.

Rodas na capoeiragem da antiga

O Rio de Janeiro teve a capoeira mais desenvolvida de todas as cidades portuárias brasileiras durante o século XIX. As famigeradas maltas de capoeira formaram-se ao redor do largo de uma igreja e

⁴ Caso queira contribuir com fotos e arquivos audiovisuais dos anos 1948-82, por favor, entre em contato escrevendo para o e-mail capoeirahistory@aroba.com.

seu território adjacente. Nessa época, era comum ver capoeiras na rua praticando suas destrezas.

Durante as últimas décadas do Império do Brasil, essas maltas se congregaram em duas federações mais abrangentes, os Nagoas e os Guaiamus. Os Nagoas aliaram-se ao partido conservador e os Guaiamus, aos liberais, ajudando estes partidos a manipular eleições. Por isso, o novo regime republicano decidiu erradicar as maltas de capoeira logo após a proclamação da República, em novembro de 1889. Centenas de capoeiras conhecidos foram presos e desterrados para a ilha de Fernando de Noronha e outros locais distantes. A prática da capoeira e as maltas foram proibidas pelo novo código criminal da República. Capoeiras podiam ser presos e condenados a trabalhos forçados por até seis meses, devendo os chefes de maltas receber pena dobrada.

Assim, a capoeira desapareceu das ruas do Rio de Janeiro. Mas o quanto ela sobreviveu em lugares mais escondidos é matéria de controvérsias. Algumas pessoas sustentam que as técnicas de capoeira ainda eram ensinadas em bairros populares ou favelas. Prata Preta, um líder da Revolta da Vacina, usou suas habilidades de capoeira para defender as barricadas de seu bairro, a Saúde, na área portuária, em 1904 (cena representada na imagem no. X, numa caricatura publicado pela revista *O Malho*).



Caricatura do capoeirista Prata Preta, durante a revolta da Vacina, em 1904, publicado pela revista *O Malho*.

Algumas das técnicas corporais foram recicladas na batucada ou pernada carioca, uma brincadeira que acompanhava as rodas de samba informais. Outras técnicas, em particular os golpes, começaram a ser ensinadas, a partir de 1930, em academias de artes marciais por

professores como Jaime Ferreira e Sinhozinho. Muitos malandros usavam técnicas de capoeira nas brigas de rua. Sete Coroas foi malandro famoso e supostamente foi um dos professores de Satã. Madame Satã, de longe, o mais célebre dentre todos. A história de Madame Satã é contada com toda maestria no cordel de autoria de Lobisomem, baseado na autobiografia do celebre malandro, que pode ser baixado no website ([Baixar aqui!](#))

Práticas de combate de origem africana não se desenvolveram apenas em ambiente urbano. A região das fazendas de café do interior do Estado, ao longo do vale do Paraíba, é conhecida por sua dança de umbigada, o jongo. Pouco conhecido é o jogo de pau, que era praticada pelos homens das mesmas comunidades negras nesse “vale da escravidão”. No pós-abolição, os trabalhadores livres das fazendas também continuaram a jogar pau, até pelo menos a década de 1970, quando essa prática declinou. O jogo do pau usa não somente ataques e defesas de cacete, mas também recorre a rasteiras e negativas como existem na capoeira. O filme documentário Versos e cacetes (2009, 37 min) documenta essa prática no Vale do Paraíba.

(https://www.youtube.com/watch?v=b2TlqV_bLAQ)

Os Mestres no Rio de Janeiro

A mestria na capoeira foi informal durante grande parte de sua história. No Rio de Janeiro do tempo das maltas, ao longo do Império, jovens capoeiras, chamados caxinguelés, aprendiam em morros ou praias orientados por praticantes mais velhos e experientes, a quem o cronista Melo Moraes Filho já considerava mestres, mesmo condenando as suas ações (2002, p. 329). Muitos capoeiras, reconhecidos por sua destreza, façanhas e mandinga viveram antes de 1930. A fama de alguns como Besouro, na Bahia; Nascimento Grande, em Pernambuco; e Manduca da Praia, no Rio de Janeiro chegou até os dias de hoje.

Mas é somente com um grupo de capoeiras baianos nascidos no final do XIX, e ainda vivos na década de 1930, que será reconhecido pela primeira vez o título de mestre dessa arte por um público mais amplo. Aberrê, Antônio Maré, Besouro, Bimba, Pastinha e Samuel Querido de Deus são os mais afamados dessa primeira geração de mestres de

capoeira da modernidade, seguidos pela geração de Cobrinha Verde, Juvenal, Noronha, Onça Preta, Paraná e Waldemar.

Vários deles vieram ao Rio de Janeiro apresentar a sua arte, o que contribuiu para a divulgação da capoeira baiana. Desses, apenas Oswaldo Lisboa dos Santos e Cícero Navarro – mas conhecidos como Paraná e Onça Preta – estabeleceram-se no Rio de Janeiro. Onça Preta nasceu em 1909 e veio para o Rio na década de 1950, onde faleceu em 2006. Paraná nasceu em 1922 e veio para o Rio em 1944, onde morreu em 1972. Outro baiano dessa geração, Joel Lourenço, também teve papel de destaque na capoeira do Rio na década de 1950.

A estes três se juntou uma geração de capoeiristas nascidos na década de 1930 e que constituíram o núcleo a partir do qual se desenvolveu a “capoeira contemporânea” no Rio de Janeiro: os mestres Artur Emídio, Leopoldina, Mário Buscapé, Djalma Bandeira, Roque, Paulo Gomes e Celso do Engenho.

Depois de mais de um século de estigmatização e repressão, a capoeira passou, desde o Estado Novo (1937-45), por um processo de institucionalização. As federações de capoeira criadas em muitos estados na década de 1970 são um exemplo desse processo, que também gerou polêmicas e dissidências, ao ponto de os maiores grupos não fazerem parte dessa estrutura mais oficial.

Há certo consenso de que quatro linhagens foram os principais protagonistas na formação da capoeira contemporânea carioca: Artur Emídio, Paraná, Mário Buscapé e Roque. Segundo Mestre Levi, esses quatro “é que começaram o trabalho em espaço fechado em academia, questão de uniforme, organização e tal. Desses quatro é que surgiu a maioria dos Mestres de capoeira aqui do Rio de Janeiro, a maioria veio de uma dessas quatro escolas.” (entrevista, 05/09/2018). Outro protagonismo importante veio de um grupo inicialmente sem mestre: o grupo Senzala. A dinâmica da interação entre essas quatro linhagens, majoritariamente localizado na zona norte da cidade e na Baixada Fluminense, e o grupo Senzala, estabelecido na zona sul, pode explicar o desenvolvimento da capoeira contemporânea no Rio de Janeiro.

Rodas de rua e a roda da Central

O projeto tenta resgatar as rodas e suas histórias no Rio de Janeiro. Elaborou filmes documentários sobre duas rodas contemporâneas: Sobre a roda do Arco do Teles, liderado pelo CM Fábio Chapeu de Couro e Japa, produziu um filme experimental em 360 acessível no vimeo (<https://vimeo.com/340490970>); e está para ser lançado um documentário sobre M Célio e a roda do Lavradio (veja o canal [capoeirahistory](#) no youtube). Essas rodas, que existem já bastante tempo (começaram aproximadamente em 2008 e 2012) mostram o quanto a roda de capoeira conseguiu inserção na cultura carioca, principalmente de rua, hoje.

Nas décadas de 1950, 1960 e 1970 várias rodas de rua aconteciam na cidade, com a participação de baianos e cariocas, alguns deles malandros da antiga, outros já alunos dos baianos. As mais famosas rodas eram a da Quinta da Boa Vista, a roda de carnaval na Central do Brasil e a roda da Festa da Penha. Dessa maneira, as rodas de rua contribuíram para a emergência dos estilos contemporâneos.

Com o crescimento das academias e grupos organizados de capoeira desportiva, as rodas de rua perderam importância, a partir da década de 1970. Dessa época, apenas a Roda de Caxias subsiste até hoje.

O exemplo da famosa Roda da Central ([Vimeo.com/capoeirahistory/rodadacentral](https://vimeo.com/capoeirahistory/rodadacentral)), no entanto, permite avaliar como os capoeiristas conquistaram seu direito de fazer roda na rua durante a longa transição da capoeira para a legalidade. A roda de capoeira que acontecia durante os quatro dias e noites do carnaval, sem parar, 24 horas, desde a década de 1950 até 1981. As memórias de oito mestres e protagonistas mais antigos documentam os tipos de ritmos que eram tocados e os jogos duros e as vezes violentos que aconteciam num contexto incerto de repressão e clientelismo. Foi ali que se consagraram os bambas da época: Mucungê, Inglês, Dois de Ouro, Paraná e muitos outros.

CONCLUSÃO

Enquanto ainda processamos o material e seguimos com a pesquisa, Dr Mestre Luis Renato Vieira nos providenciou com a seguinte análise do filme “Roda da Central”:

A Roda da Central, embora bastante conhecida e referida na literatura, até onde sei, nunca havia sido contada com tantos detalhes por seus participantes. Por isso, esse material que vocês prepararam é tão importante. Muitas reflexões surgem dessas falas e dessas imagens. Tanto pela comparação sincrônica, com as rodas similares em outras regiões do país, na mesma época, como pela perspectiva diacrônica, propriamente histórica, buscando entender como e porque ocorreram tantas mudanças no mundo da capoeiragem. Ao que me parece, havia ali um verdadeiro “espaço público”. Ainda que com uma liderança proeminente do mestre Mucungê, os demais Mestres de grande expressão, pelo que se percebe, tinham espaço e voz. Um espírito cooperativo comunitário (com todas características próprias do mundo da capoeiragem, claro...) que nos mostra o significado da RUA no nosso imaginário e na nossa vivência. Pelas informações de que disponho, tenho a impressão de que, na Bahia, no mesmo período, as coisas aconteciam de forma diferente, no geral, com a capoeira já bastante sistematizada em escolas, com ritualísticas diferenciadas, e mestres com seus espaços (sociais e territoriais) mais bem definidos (Comentário na página do website, 20.06.2020)

O nosso clipe também mostra o Mestre Mário Buscapé jogando na Central, com 85 anos, mais de cinquenta anos depois de sua atuação na antiga roda da Central. Buscamos com essa re-encenação captar alguma vibração desse lugar de memória tão importante da capoeira carioca. É certo que o icônico edifício da Central ainda projeta a mesma sombra sobre a calçada de pedra portuguesa na sua frente. Mas o ambiente da antiga roda da Central mudou tanto, que ficou difícil captá-la em toda sua complexidade. Ainda mais que não existe registro de áudio, fotográfico ou cinematográfico. Um desafio muito grande para os historiadores da capoeira!

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Frederico e CASTRO, Maurício Barros de (orgs.). **Capoeira**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue (Série Encontros), 2009.

ALENCAR, Rívia Ryker Bandeira de (org.). **Salvaguarda da Roda de Capoeira e do Ofício dos Mestres de Capoeira: apoio e fomento**. Brasília: IPHAN, 2017.

ASSUNÇÃO, Matthias Röhrig. **Capoeira**. The History of an Afro-Brazilian Martial Art. London: Routledge, 2005.

HOLLOWAY, Thomas., "A Healthy Terror": Police Repression of *Capoeiras* in Nineteenth-Century Rio de Janeiro, **Hispanic American Historical Review**, Vol. 69 (1989), No. 4, pp. 637-76.

MORAES FILHO, Mello. Capoeiragem e capoeiras celebres (Rio de Janeiro). In: **Festas e Tradições populares do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 325-33. (A primeira edição é de 1888).

PIRES, Antônio Liberac Cardoso Simões. Culturas circulares. **A formação da capoeira contemporânea no Rio de Janeiro**. Curitiba, Salvador: Ed. Progressiva, Instituto Jairo Moura, 2010.

SOARES, C. E. Líbano, **A capoeira escrava e outras tradições rebeldes no Rio de Janeiro, 1808-1850**. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

SOARES, C. E. Líbano, **A negregada instituição**. Os capoeiras no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1994.

Website (bilingue inglês/português): www.capoeirahistory.com

LA CULTURA ARGENTINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La emergencia en un sector de bajas defensas

Marcelo Cebrián¹

ASPECTOS INTRODUCTORIOS

La pandemia desatada por el coronavirus está generando una enorme crisis en el mundo entero y, hace foco en el ámbito de la cultura en Argentina, donde el desenlace todavía es un enigma.

En cada ambiente, las voces más esperanzadas hablan de enfocarse en los modos de reactivación, una vez que todo pase. Otras en cambio se preguntan si el futuro no implicará una transformación tan profunda que borre del mapa una buena porción del arte tal como se lo conocía.

En apenas unos meses, la pandemia convirtió a la cultura en un rompecabezas del que hoy parecen faltar la mitad de las piezas. Los impulsos vitales germinaron desde el comienzo del aislamiento. La liberación masiva de contenidos digitales que incluyen películas, series, documentales, libros, obras de teatro, incluso pornografía; las entrevistas, recitales y festivales vía streaming; las clases y los talleres virtuales; los encuentros y la actividad física a través de plataformas digitales; las exhibiciones y venta de obras plásticas en la web; el aumento intensivo de oyentes de radio. O los hasta hace poco impensables picos de rating en noticieros de televisión; las recorridas virtuales por museos o circos internacionales; los miles de “memes”, audios y videos que circulan en redes sociales; y tantas otras. Un nuevo entramado en el que se pone de manifiesto la misma necesidad intrínseca por comprender lo que rodea, a través de los relatos que uno se inventa. La búsqueda de sentido de la que también uno se alimenta. Y frente a esa potencia inicial, en medio de una crisis social y económica, la tramposa pregunta que esgrimió

¹ Abogado egresado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP- Argentina). Posgraduado en Gestión Cultural por la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Posgraduado en Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Litoral (UNL-Argentina). Gestor Cultural. Artista. E-mail: marcebrian66@gmail.com

Sartre poco después de publicar “La náusea”: ¿de qué sirven los libros en un mundo donde un niño muere de hambre?

Y nos preguntamos, siendo que lo que aparece en primer lugar es la preocupación por los empleos que se pierden, cómo todo eso es atravesado por la cultura, en medio de una situación excepcional, donde los consumos culturales son también una salvaguarda. Y las pantallas como grandes protagonistas. Lo que entonces pondría de manifiesto la pandemia, en términos de consumos culturales, es la ampliación de un mismo escenario que solo mutó en sus formas.

Más allá del aumento en la búsqueda de información sobre el virus y todo aquello que lo rodea, el instinto parece llevar de vuelta hacia lo que ya se conoce. Pero eso rápidamente se encuentra con un freno en el terreno virtual, donde aún no se construyó un andamiaje firme para que los artistas puedan monetizar desde allí cualquiera de sus producciones. Casi sin posibilidades de una retribución económica por lo que se comparte a través de canales digitales, el apoyo estatal se convirtió en el hilo del que penden la mayoría de los artistas y trabajadores de la cultura.

En medio de una crisis económica, la cultura pareciera convertirse en una especie de lujo. Y eso complica también la intervención del Estado. En ese escenario, a la par de la inyección de dinero a través del mismo –que en cada espacio aún se percibe como insuficiente–, también se replican los casos de espectadores y oyentes que se pliegan a los reclamos y pagan a los artistas a través de canales digitales, aunque parecen funcionar como la excepción a la regla.

La vida en aislamiento también fue observada como un vórtice hacia la construcción de una sociedad cada vez más mediatizada por esta razón. Se replican por estos días los testimonios de tecnólogos que aseguran que la disparada de los consumos culturales a través de una pantalla, a causa de la pandemia, es apenas la antesala del nuevo mundo. Una primera muestra global de cómo la realidad virtual y aumentada puede suplantar la experiencia corporal.

De todos modos, hay quienes entienden que eso no será así. Las preguntas que se esparcen entre los científicos sociales apuntan más

bien hacia cuáles fueron los contenidos más consumidos durante la pandemia, cómo fueron consumidos, qué se puede pensar a partir de esos corrimientos sobre un supuesto futuro distópico, que por momentos parece estar al alcance de la mano. El primer síntoma, quizás el más obvio, aparece con la avidez por los contenidos informativos y los comunicados oficiales. Algo que se hizo claro en los picos de rating que tuvieron –y tienen– las conferencias del presidente Alberto Fernández. O en la transformación de los noticieros en los programas más vistos de la televisión argentina.

Y si bien el “mundo simbólico de la cultura”, el basado en la referencia antropológica – comunitaria, -por razones obvias-, no ha paralizado su función, el denominado sector de creación, producción y circulación de arte, si lo ha hecho. Así, el mundo de la música, el cine y el teatro se encuentran casi paralizados, lo que genera una gran incertidumbre para miles de trabajadores del sector. Casi siempre, monotributistas y quienes son obligados a realizar sus tareas en el marco de la economía informal, son quienes más padecen esta grave situación.

En el contexto del Covid-19, la cultura -en un sentido amplio que incluye el arte, pero que se refiere principalmente a los sentidos que damos al mundo y a nuestras vidas, las formas de organización social, los valores, los derechos, las tradiciones, la relación con el medio ambiente- no es menos importante, que la economía o la salud. De hecho, podríamos decir que el sentido de la salud y de la economía se definen en y por la cultura.

Hacia principios de la pandemia en Argentina, los ministros de Cultura de la Nación, junto a sus pares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de la provincia de Buenos Aires, se reunieron para desarrollar estrategias que mitiguen las consecuencias de la pandemia. Se partió por implementar diferentes herramientas digitales para asegurar el libre acceso en todo el país a múltiples actividades artísticas y culturales que hasta no hace mucho, era posible observarlas en salas, estadios, centros culturales, teatros y diferentes espacios. El estado en algunos casos desesperante de muchos trabajadores del sector, generó que los funcionarios se comprometieron a analizar e impulsar medidas

económicas de apoyo a los diferentes sectores culturales que se vean afectados directa o indirectamente en este contexto de emergencia sanitaria. Pero se sabe que la pandemia puso en estado crítico a múltiples ámbitos de la sociedad argentina, y -sin dudas- la lista de necesidades en el sector cultural, es larga, ya que los cambios que impuso el aislamiento social obligatorio, dejan abiertos cuestionamientos que van desde el sustento económico de los trabajadores de la cultura, hasta si a esta, se la seguirá entendiendo del mismo modo cuando vuelva la “nueva normalidad”.

ALGUNOS DATOS:

Antes de la pandemia, en Octubre de 2019, ya contábamos con algunos datos, publicados por el Ministerio de Hacienda, por ejemplo:

- **La industria cultural en Argentina, representa el 2,6% del valor agregado bruto (VAB); ubicándose por encima de sectores como el de energía eléctrica, gas y agua (2,1%) y de hoteles y restaurantes (1,9%).**
- **Las Industrias Culturales explican una parte significativa (más del 40%) del empleo joven en el país, y favorecen la creación de nuevos emprendimientos y microempresas a nivel mundial.**
- **En Ciudad de Buenos Aires, representa el 25% del empleo registrado. Argentina genera en el sector cultura, más de 400.000 puestos de trabajo, representando el 1,5% del empleo total.**
- **El peso de la cultura en la economía es creciente, ya que desde el año 2004 hasta el 2019, no ha dejado de crecer.**

Por otra parte, y tras haberse decretado el Aislamiento en el mes de marzo, el Sistema de Información Cultural de la Argentina realizó un relevamiento de alcance federal con el fin de generar información sobre los diversos sectores de la cultura en Argentina: sus problemáticas principales y necesidades en general y, en particular, en este contexto actual de aislamiento preventivo obligatorio.

Se publicó un Informe que analiza el primer corte (fines de Junio /2020), en el que se obtuvieron 15.260 respuestas (13.019 personas y 2.241

organizaciones vinculadas al campo de la cultura). Es la primera vez que se realiza desde el SInCA un relevamiento de carácter exploratorio, permitiendo identificar entre quienes respondieron la encuesta algunos de los perfiles más vulnerados en el contexto de pandemia, y generar datos de referencia que facilitaron el diseño de estrategias y herramientas de gestión.

Desde la coordinación se informó que a los dos días de haber difundido el formulario ya contaban con más de 7000 respuestas. Los resultados de tal encuesta del Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA) revelan que tres meses de cuarentena en la región del AMBA (ciudad y provincia de Buenos Aires), donde se concentra la mayor parte del sector cultural local, no han sido inocuos. Más de 13.000 personas entre 19 y 49 años, y 2200 responsables de organizaciones culturales, respondieron las preguntas acerca de las problemáticas principales del sector y las repercusiones sociales y económicas del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) provocadas por la pandemia de Covid-19. En este último grupo se incluyen empresas comerciales productoras de bienes y servicios culturales, cooperativas de trabajo, organizaciones comunitarias y espacios culturales como salas de teatro, centros culturales, museos, librerías, galerías de arte y salas de proyección.

Según la Encuesta Federal de Cultura uno de cada cinco trabajadores del sector no consiguió remuneración por su trabajo, no solo en cuarentena, sino incluyendo el último año. Esto se agrava con el hecho de que uno de cada tres proyectos, no era apto para migrar al forzado tablero digital. Podemos inferir que la situación es aún peor, siendo que la encuesta se administró por internet, y solo aceptaba respuestas por parte de aquellos que se percibían profesionales del sector: una inmensa mayoría de quienes buscan profesionalizarse en él, no encuentran las condiciones mínimas de sustentabilidad y muchos terminan abandonando su vocación. A partir de mediados de marzo, el 38% de los consultados debió cancelar las actividades previstas y poco más de la mitad intentó adaptar su trabajo a la modalidad virtual.

Respecto de las organizaciones, un 32% se atrasó en el pago de servicios o no pudo hacerlo, un 30% se atrasó en el pago de sueldos o

no pudo hacerlo, y a un 28% le ocurrió lo mismo respecto del pago a proveedores. Un 42% de estas organizaciones culturales llevó a cabo actividades en formato virtual. Según la encuesta del Sinca, para fines de abril, menos de un 20% de gestores y artistas habían solicitado subsidios y apoyo estatal o privado.

En otro sentido, el paso a la virtualidad aparece en la encuesta como una de las principales estrategias para hacerle frente a la pandemia, estando además quienes expresan que dicha transformación solo es posible parcialmente o que directamente no es factible. Por ese motivo, el Ministerio de Cultura de la Nación intenta responder a las particularidades de cada área, acompañando a aquellos casos que están comenzando a explorar la virtualidad para que potencien sus producciones culturales, pero también dar respuestas a quienes no pueden realizar su actividad virtualmente.

Fuera de los grandes centros urbanos, como casi toda desigualdad en la Argentina, esto se acentúa tristemente. Para las autoridades del Ministerio de Cultura de la Nación, los efectos de la pandemia sobre el sector cultural se hicieron evidentes incluso antes del decreto de aislamiento obligatorio, y saben que es innegable que es uno de los sectores más afectados y que será de los que tarden más en recuperarse.

En el caso del análisis de datos, se anunció una Medición regional del impacto del COVID-19 en la cultura, liderada por Argentina, en el ámbito de los países del Mercosur Cultural, con apoyo del BID, la Unesco, la SEGIB y la OEI.

El formato de la encuesta nacional del Sinca se puso disposición de provincias y municipios para que gobernadores e intendentes puedan generar informes propios. Actualmente, se está trabajando en colaboración con los gobiernos provinciales y municipales para ampliar el universo de las regiones.

MEDIDAS IMPLEMENTADAS:

Las principales medidas implementadas por el Ministerio de Cultura fueron de apoyo económico, entre las que se destacan los fondos para el programa Puntos de Cultura (50 millones de pesos) y para el Fondo

Desarrollar (30 millones de pesos), orientado a espacios culturales. Para el sector de las artes escénicas fue implementado el Plan PODESTA del Instituto Nacional del Teatro (100 millones de pesos), al que se sumó el concurso “Nuestro Teatro” del Teatro Nacional Cervantes, mediante el cual se premiarán 21 obras cortas inéditas de autores nacionales con premios de 60 mil pesos; y las Becas Sostener Cultura del Fondo Nacional de las Artes (ayuda de hasta 20 mil pesos por solicitante, si bien el FNA no aclara monto total a otorgar ni criterios de evaluación para determinar el monto a asignar).

Un caso aparte es la Convocatoria de Fomento Solidario del Instituto Nacional de la Música (12 millones de pesos), que en dos llamados repartió 1200 ayudas de 10 mil pesos para músico que no cuenten con ingresos y no califiquen para el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia), con el detalle de que además fue abierto un Fondo Solidario a partir de la iniciativa del músico-luthier Oscar Fischer, para recibir donaciones de personas jurídicas y físicas, inaugurando un interesante sistema de seguridad social *ad hoc* para artistas.

También en el caso del sector audiovisual pueden verificarse este tipo de articulaciones, como por ejemplo el convenio firmado entre Netflix y la Academia de Cine para la implementación del Fondo de Ayuda COVID-19 para la Industria Cinematográfica y Audiovisual por 40 millones de pesos, que será repartido entre el personal técnico de la industria afectado por la pandemia por un monto de 35 mil pesos por persona, o el convenio firmado por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales con el Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina para realizar un aporte extraordinario de 6 millones de pesos a la obra social del personal de la industria.

Además, el Ministerio de Cultura firmó un convenio con el sector editorial (Fundación El Libro y la Cámara Argentina del Libro y la Cámara de Publicaciones) mediante el cual se duplicó el presupuesto (casi 50 millones de pesos) para el tradicional programa Libro% mediante el cual la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares apoya a las bibliotecas populares para la compra de libros durante la Feria del Libro.

A estas medidas de ayuda directa hay que sumarles las diferentes acciones de producción y difusión de contenidos digitales de las distintas

reparticiones públicas, y de una infinidad de artistas y productoras culturales, quienes solidariamente han puesto a disposición sus producciones. También el sector más formalizado de las industrias culturales ha comenzado a estructurar sus ofertas de consumo digital con venta de tickets para el acceso o como medidas promocionales, tal es el caso del renovado Quilmes Rock, y que suscitó un interesante debate sobre los aranceles por derechos de autor aplicables a este tipo de eventos a partir de una comunicación de la Sociedad Argentina de Autores y Compositores de Música.

Por otro lado, las abundantes producciones audiovisuales en las que el Estado cuenta con derechos de exhibición fueron organizadas en el canal Cine.ar del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y en la plataforma Cont.ar. Además se destaca la estructuración de un espacio orientado a la formación en línea con la reconversión de la plataforma La Cultural en el nuevo espacio FORMAR. La nueva oferta incluye propuestas propias del Ministerio de Cultura de la Nación, pero también de universidades y espacios ligados a la Red Argentina de Gestión Cultural, además de todas las publicaciones de RGC ediciones, que se encuentran disponibles para la descarga.

Existen además algunas medidas que exceden el marco de las políticas culturales pero que es importante mencionar debido al protagonismo que el Ministerio de Cultura, o los organismos a él ligados, han tenido para su concreción. La más impactante de todas es la reconversión de Tecnópolis como centro de atención sanitaria, donde se han dispuesto 2500 camas para la internación de pacientes leves de COVID-19, que afortunadamente aún no ha sido necesario utilizar. En la misma línea puede citarse el convenio entre los Ministerios de Cultura y Educación a partir del cual se dispusieron las instalaciones del Museo de Malvinas y de Educar SE para la instalación de 1000 impresoras 3D que producen entre 6 mil y 7 mil máscaras faciales por día para personal de salud y de las fuerzas de seguridad. En esta línea de articulación entre actores del ecosistema cultural y del sistema de salud, el ejemplo más interesante, tal vez, sea el convenio celebrado entre el Teatro Nacional Cervantes con el Ministerio de Desarrollo de

la Comunidad de la Provincia de Buenos y las Cámaras de Empresarios Textiles para la reconversión de los talleres de vestuario del teatro para la producción de tapabocas destinados a ser distribuidos entre sectores vulnerables de la provincia de Buenos Aires. La propuesta, ideada por el personal del teatro, ha logrado integrar un circuito productivo que fabrica más de mil tapabocas por día.

Por otro lado, algunos gobiernos locales también han lanzado políticas de apoyo al sector cultural. En algunos casos las medidas son de apoyo económico, como la edición extraordinaria del Fondo Metropolitano de la Cultura, las Artes y las Ciencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un presupuesto de casi 40 millones de pesos para apoyar proyectos de creación, formación o capacitación, o funcionamiento de espacios culturales; la convocatoria “Mi vida en Cuarentena” con una inversión de 350 mil pesos, mediante la cual el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires entregó un apoyo económico de 8 mil pesos para 363 artistas que desearan compartir contenidos digitales con propuestas creativas, a través de las redes sociales y otras plataformas de cultura de la Provincia; y casos tales como el del Fondo Provincial Solidario de Cultura 2020, del Gobierno de la Provincia de Chaco, que dispuso en beneficio del sector, del 10% del total de las aportaciones recibidas de todos los proyectos que cuenten con Mecenazgo.

En otros casos las medidas tienen que ver con el estímulo de las industrias culturales, como la feria virtual “Finde” organizada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la que distintos sectores de la industria cultural provincial pudieron promocionar y vender sus productos.

Por su parte y en apoyo de las personas humanas, se dispusieron medidas a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES):

- **Créditos de financiamiento a tasa cero para monotributista y autónomos**
- **Ingreso familiar de emergencia (IFE)**
- **Prórroga de contratos y congelamiento de precios de alquileres**
- **Suspensión del cierre de cuentas bancarias- Plazos**

- **Tarjeta Alimentar - Subsidio**
- **(ATP) Programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción para empleadores y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria.**
- **Prestaciones por desempleo**

En auxilio a las personas jurídicas, se dispusieron medida por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - Personas jurídicas

- **Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago**
- **Créditos a MiPyMEs**
- **Prórroga de contratos y congelamiento de precios de alquileres**
- **Suspensión del cierre de cuentas bancarias**
- **Régimen de facilidades de pago**
- **Alícuota reducida para contribuciones patronales - Tributo**
- **Desgravación de exportaciones hasta u\$s 50 millones - Tributo IVA: Pago a 90 días y certificado de no retención- Tributo**

LA GESTION DE LA CULTURA HACIA LA NUEVA “NORMALIDAD”

Podemos decir que, en el caso de las políticas culturales, la emergencia sanitaria desnudó los problemas estructurales que tiene el sector cultural en nuestro país. Sin dudas que no es lo mismo enfrentar esta emergencia con un Ministerio de Cultura que sin él, en eso no hay ninguna discusión.

Pero es importante que reconozcamos que la crisis del sector cultural es anterior y muy profunda. La informalidad laboral, la desigualdad y la concentración del mercado cultural, y la falta de cooperación intra e intersectorial son algunas de las consecuencias emergente de los últimos años de gobierno, sin una mayor institucionalidad cultural. Argentina cuenta con una enorme riqueza y diversidad cultural, también con un importante -aunque no compendiado- digesto de protección y fomento de las actividades culturales, seguramente perfectible y con faltantes,

pero de los más sólidos en nuestra región. Además de una clase artística muy movilizadora y activa, cuya militancia hizo posible la discusión y la sanción de gran parte de esas leyes.

Sin embargo, el último Plan Nacional de Cultura en ser elaborado naufragó en el ocaso del siglo XX, hace veinticinco años. Sin juzgar dicho plan y su forma de elaboración, así y todo, hasta con los problemas que pueden tener las políticas culturales no participativas, nunca desde entonces hemos podido contar con un Plan de Desarrollo Cultural que nos permita superar las medianías de las gestiones de gobierno.

Pero tal vez en la actualidad, y en el marco de la emergencia sanitaria, tengamos una oportunidad para revisar esto. El profesor Rubens Bayardo suele decir que cuando inició sus investigaciones en el campo, era muy común que las personas que entrevistaba le dijeran que la acción o la gestión no les dejaban tiempo para la reflexión. Si hoy el mundo paró, y con él la posibilidad de acción, sería muy interesante que podamos aprovechar el momento para reclamar a las actuales gestiones de gobierno para que se ocupen de la reflexión. Y aquí llega una pregunta que aún ha sido poco explicitada, pero que ya se encuentra navegando en nuestros sentires cotidianos: ¿cuál es el rol de la gestión cultural en la nueva “normalidad”?

Sin dudas, y fieles a nuestro espíritu, creo que el proceso para la respuesta a esa pregunta ya se está desarrollando, con distintos niveles e intensidades, y a partir de distintos dispositivos. En primer lugar, en la recuperación de una gestión cultural estatal que esté a la altura de las circunstancias. La recuperación del Ministerio de Cultura, ha sido una de las mejores muestras de esto, lo que ha permitido poner una importante cantidad de recursos en función de la contención de la crisis de los espacios culturales, y en menor medida, de los y las trabajadoras de la cultura. Mucho más tímida ha sido la reacción de los gobiernos locales, que salvo algunas escasas medidas, no han demostrado estar a la altura de las necesidades, especialmente los gobiernos de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires. También ha sido inexistente la respuesta del Consejo Federal de Cultura, y esto es algo de lo que en algún momento debiéramos ocuparnos.

En segundo lugar, en la gestión cultural de transición, se observa cómo rápidamente los sectores más profesionalizados de las industrias culturales han comenzado a trazar nuevas acciones y formatos adaptados a la red, posibilitando la generación de renta con la venta de tickets y otras modalidades de monetización, e incluso, para el diseño de protocolos para la vuelta de las actividades en las localidades donde la evolución de la pandemia lo permite.

Y en tercer lugar, en la infinidad de encuentros, foros, conferencias y simposios realizados en la red para discutir sobre gestión cultural, políticas culturales, derechos culturales y similares. Estos encuentros cuentan con una variada participación de referentes del campo, incluyendo personas que se dedican a la gestión pública, a la producción cultural o a la investigación, lo que produce un interesante cruce de perfiles y experiencias para la discusión sobre el rol de la gestión cultural en la nueva “normalidad”.

LAS LUCES Y LAS SOMBRAS

Mientras se transforman los hábitos y relaciones entre las personas, mientras las escuelas -principal dispositivo de inclusión e igualdad social- están cerradas, mientras vemos una reformulación del Estado en todas sus funciones, una profunda crisis de los sistemas económicos; los artistas, productores, gestores y demás, -quienes se han quedado súbitamente sin posibilidad de trabajar-, han sido los primeros en reclamar a las instituciones que no se conviertan en museos de sí misma. Este momento exige, por lo tanto, la puesta en valor de la cultura, la realización de un plan estratégico articulado con los demás planes de crisis de los gobiernos provinciales y municipales: un plan que contemple la emergencia cultural, con programas donde se prevean acciones inmediatas para afrontar este período y acciones para el “día después”.

Para ello, entendemos que los Organismos deberían asumir la responsabilidad de diseñar los mecanismos y procedimientos que garanticen la participación comunitaria en este proceso. Esto implica convocar y coordinar mesas de trabajo multisectoriales y

multidisciplinarias, que permitan la construcción de planes con diversas miradas, experiencias y propuestas: profesionales de la gestión cultural y representantes de distintas áreas de Gobierno, pero también representantes de los distintos sectores del quehacer cultural, de los centros culturales y comunitarios, organizaciones sociales, comunidades, organizaciones de derechos humanos, etc.

Es momento de superar el paradigma de cultura como un asunto exclusivo de los expertos de la cultura, de los espacios y recursos públicos como un patrimonio exclusivo de las instituciones públicas. La emergencia exige otras categorías y otras formas de gestión y nos da una oportunidad única para afrontar este cambio.

Esta participación no será posible ni sostenible, en un contexto de crisis, sin políticas de la salud y políticas económicas, pero tampoco sin políticas de contención, convivencia, reconocimiento y participación, es decir, políticas culturales.

La tarea primordial durante la emergencia será entonces desarrollar políticas culturales para la (re)creación de la cultura en días de pandemia: la reconstrucción del tejido social y las relaciones bajo nuevas formas de organización de la vida, la convivencia pacífica y la tolerancia, la cultura del cuidado mutuo y el cuidado del medio ambiente, de la solidaridad.

En estos días asistimos a disputas simbólicas, luchas por el sentido de la pandemia y sus consecuencias, que son disputas por la cultura: cómo debe organizarse la sociedad a partir de este hecho, cómo debemos interpretar y vivir este momento y el futuro.

A través de políticas culturales se puede promover la interpretación y producción de discursos alternativos desde las comunidades, que puedan intervenir en las disputas por los nuevos sentidos de la cultura. Es necesario, por lo tanto, redefinir el término y desarrollar una tipología propia, contextualizada y actual. De otra manera ¿Cómo podrían diseñarse políticas adecuadas para el sector ante la emergencia? ¿Cómo podrían interceder las Áreas de Gobierno para interpretar al sector y puedan adaptar las políticas públicas para que los incluyan? Si en la cultura se producen sentidos, las industrias culturales pueden contribuir

a la producción y circulación de otras narrativas, otros puntos de vista. Lo que llamamos “industrias culturales” son también industrias del encuentro, del intercambio, de la experiencia, de lo colectivo, del disfrute, del cuerpo, de lo comunitario, de lo público. Palabras que entraron en crisis con la pandemia y que es indispensable reformular: para concebir nuevas formas de comercialización y consumo de los bienes culturales, pero principalmente para valorarlas como instancias de construcción de lo común, de humanidad.

Los artistas, a través de su trabajo, recrean la cultura, nos interpelan desde lo sensorial y lo intelectual, nos dan otras herramientas para pensar y resignificar la cultura en tiempos de pandemia. En un momento en que nuestro sistema de pensamiento está rebasado por la crisis, el arte nos ofrece otras formas de comprender lo que nos está pasando y de imaginar futuros. Las políticas públicas deberían atender, en este momento, a la cultura -en ese sentido amplio que le reconocemos- y al sector productivo de la cultura en particular, en tanto engranaje de la usina de sentidos que es la cultura. Pero, además, debería hacerlo porque este sector se desarrolla en un campo de grandes desigualdades, escasa regulación, integrado por trabajadores que, en su gran mayoría, realizan su actividad en condiciones de informalidad y precarización laboral. En este sentido, las Áreas de Gobierno, tienen un doble trabajo: llevar adelante políticas para el desarrollo de la economía de la cultura y, al mismo tiempo, interpretar las condiciones particulares del sector; adaptando las políticas, permitiendo el acceso de hacedores culturales a programas de sostenimiento durante la emergencia.

Y en ese registro, proponemos una modalidad colaborativa permanente, constitutiva de la práctica cultural comunitaria tiene que ser un modelo para la práctica política. Es que debemos insistir en la escucha y en la generación de lazos de ciudadanía afectiva, para dejar de percibir al sector como una máquina expendedora de contenidos, y volver a situarnos como obreros del sentido en una trama que incluye inexorablemente lo social y lo político. Así, esta puede ser la excusa necesaria para avanzar en un siempre postergado Plan Estratégico para el sector que pueda construirse colectivamente con la ciudadanía y las

organizaciones de la cultura como sector productivo, atendiendo no exclusivamente el negocio de estas últimas, ni la propia reproducción endogámica de los circuitos artísticos, sino priorizando el pleno ejercicio de los derechos culturales de todos los involucrados.

En tiempos de pandemia, más que nunca, hacen falta políticas culturales con perspectiva de derechos y enfocadas a garantizar el menor menoscabo posible, en la comunidad toda.

Marcelo Carlos Cebrián
Bahía Blanca, Septiembre de 2020

SITIOS CONSULTADOS

MINISTERIO DE ECONOMIA

<https://www.argentina.gob.ar/economia>

SINCA (SISTEMA DE INFORMACION CULTURAL DE ARGENTINA)

<https://www.sinca.gob.ar/>

MINISTERIO DE CULTURA DE LA NACION

<https://www.cultura.gob.ar/>

Artículo de Juan Ignacio Muñoz del día 3 de mayo de 2020

<https://www.pagina12.com.ar/263527-cultura-en-dias-de-pandemia>

Artículo de Federico Escribal del día 9 de septiembre de 2020

<https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/derechos-culturales-y-agenda-legislativa/28235>

CULTURA LUTA, UM MO(VI)MENTO NO CAOS - A CRISE DENTRO DA CRISE

Kátia Bizinotto Macêdo dos Reis¹
José Olímpio Ferreira Neto²

INTRODUÇÃO

O primeiro caso de COVID-19, o Novo Corona Vírus, foi reportado, em dezembro de 2019, em Wuhan, na província de Hubei, localizada na República Popular da China (WUHAN..., 2020). A Organização Mundial de Saúde – OMS, em janeiro de 2020, declarou que o surto provocado pelo COVID-19 se caracterizava como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Em 11 de março de 2020, a OMS já caracterizou o surto como uma pandemia. Esse vírus ataca o sistema respiratório, causando a síndrome respiratória aguda grave 2, o SARS-CoV-2. Trata-se de uma doença de transmissão comunitária, que desencadeou uma crise sanitária no Brasil, a partir de março de 2020 (OPAS, 2020).

A crise da cultura na pandemia do COVID-19 se constitui em uma crise dentro da crise. Nunca se ouviu tanto falar em estado de calamidade, de emergência, em isolamento, em máscaras, em mortes e *lives*, em plataforma digital, em artista sem trabalho, em fazedor de cultura, em renda mínima, em dinheiro para a área cultural, em lei para a cultura, em Aldir Blanc. Diante desse contexto, desenvolveu-se uma

¹ Artiz cofundadora do Grupontapé e advogada, com especialização em Direito Tributário e Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho e pós-graduanda em Neurociência e Comportamento. Fundadora e atual Presidente da Comissão de Cultura da 13ª subseção da OABMG. Integrante do Movimento Cultura Luta de abril a setembro de 2020. E-mail: katiabizinotto@grupontape.com.br

² Mestre de Capoeira. Mestrando pelo Programa de Pós-graduação Profissional em Ensino e Formação Docente em associação Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza – GEPDC/UNIFOR. E-mail: jolimpioneto@hotmail.com

pesquisa de natureza qualitativa a partir da imersão da signatária desse texto no Movimento Cultura Luta, formado por artistas e produtores, para o enfrentamento da crise sanitária, causada pela pandemia do COVID-19, iniciada no final de 2019, mas com impactos no Brasil a partir de março de 2020. Assim, o presente trabalho se desenvolve com o objetivo analisar o sucesso ou fracasso de certas lutas da área cultural, durante o período de distanciamento social, oriundo da pandemia de COVID-19, no Brasil.

Parte-se da hipótese de que crise na área cultural e artística agravada pela pandemia apenas ressaltou as fragilidades do setor cultural e em especial a falta de autonomia e portanto uma dependência excessiva do Estado, bem como a falta de visão a longo prazo e de habilidade política dos agentes culturais que interferem nas lutas coletivas para a efetivação dos direitos culturais e na busca de mais autonomia para o setor.

O desenvolvimento dessa pesquisa encontra escopo na trajetória de vida de seus signatários, como militantes na seara cultural, uma atriz e um capoeirista, fundamentando uma justificativa social, com o compartilhamento da presente análise entre os pares, além do fortalecimento de um trabalho andragógico de formação e provocando outras discussões sobre as questões tratadas. É preciso destacar ainda que a pesquisa se localiza no campo dos direitos culturais, área jurídica que dialoga com diversas formas de saberes e conhecimentos. Segundo Cunha Filho (2000; 2018), os direitos culturais são aqueles fincados no tripé artes, memórias coletivas e fluxo dos saberes que tem escopo na dignidade da pessoa humana. Para a exposição das ideias, esse trabalho foi dividido, além da *Introdução* e *Considerações Finais*, nas seguintes seções: *Reflexões iniciais sobre pandemia, distanciamento social e Lei Aldir Blanc*; *Sobre o Movimento Cultura Luta*; *Uma imersão no caos*.

REFLEXÕES INICIAIS SOBRE PANDEMIA, DISTANCIAMENTO SOCIAL E LEI ALDIR BLANC

Quantos brasileiros sabem quem foi Aldir Blanc? Quantos artistas só o conheceram após terem homenageado o compositor, colocando

seu nome na Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, conhecida como a lei emergencial da cultura? E parafraseando a letra do próprio músico: “O Brasil não conhece o Brasil”³. Uma peculiaridade é que Aldir Blanc antes de se dedicar completamente a música, se formou em medicina, com especialização em psiquiatria, e, portanto, conhecia não só a alma humana como também o funcionamento do cérebro humano.

A Lei Aldir Blanc surge, a rigor, para fomentar ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, ou seja, transitoriamente (BRASIL, 2020a). Cunha Filho (2020) já adverte que a lei ainda demandaria uma série de regulamentações, indicando que além da regulamentação federal, seria preciso que os outros entes também procedessem a sua regulamentação, o que ocorre em âmbito federal apenas em 17 de agosto de 2020 com o Decreto nº 10.464/2020.

Em tese, o espírito da lei é o de acudir o setor cultural de forma emergencial para que, parafraseando os compositores: *O show de todo artista possa continuar*⁴, uma vez que no contexto de distanciamento social, os artistas estão impedidos de realizar suas atividades de modo presencial. No entanto, a pandemia foi caracterizada em março e os recursos da lei emergencial começam a chegar na ponta, se tudo der certo, entre novembro e dezembro de 2020. A correria para tentar ressuscitar o Sistema Nacional de Cultura parece ter sido mais importante do que efetivamente o dinheiro no bolso do artista.

A Lei Aldir Blanc, oriunda do Projeto de Lei nº 1075/2020, dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública. Silva (2020) indica que essa norma nasce da demanda popular, fruto de um trabalho coletivo que reuniu agentes dos setores político, social e cultural. Ainda que seja, não se pode desconsiderar os oportunismos políticos oriundos dessa crise.

³ Parte da letra da música “Querelas do Brasil” de Aldir Blanc. Disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/aldir-blanc/394185/>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁴ A música “O Bêbado e a Equilibrista” foi composta por João Bosco e Aldir Blanc, e interpretada por Elis Regina em seu LP “Essa Mulher”, de 1979. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6kVBqefGcf4&feature=emb_title>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Conforme Cunha Filho (2020) “[...] a cidadania cultural não pode ser construída na sombra, na oportunidade de ocasião, no momento aflitivo; ela merece exatamente o oposto: luzes, continuidade e serenidade”. Nessa esteira, é preciso que os artistas, de diversas naturezas, possam se apropriar do debate em torno dessa matéria, pois são os diretamente interessados. A pressão social não deve cessar com a publicação de uma estrutura normativa.

E mais uma vez a situação da cultura se tornou ainda mais delicada, porque aos olhos da sociedade o artista é um trabalhador como outro qualquer, sujeito às mesmas intempéries, não parecendo nesse primeiro momento que o artista ou a arte devessem ser privilegiados.

Tanto foi que o “auxílio emergencial” concedido pelo governo federal por meio da Lei nº 13.982, que começou a vigorar em 02 de abril de 2020, foi direcionado a todas as pessoas, todos os trabalhadores que se viram sem renda em virtude da pandemia (BRASIL, 2020b), mas que não atendeu a boa parte da população, inclusive diversos artistas.

Mas e os efeitos do isolamento social? Qual o refrigerio teria a alma não fosse a arte? Ainda que pelas vias remotas, ela chegou, ajudou a superar o momento, mostrou-se necessária. A arte é necessária? Sim e foi contundente esta resposta durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. Um fluxo intenso de filmes, séries, *lives*, músicas, tudo que era possível de assistir ajudou no equilíbrio emocional das pessoas no Brasil e em todo o mundo. E com o passar dos meses, a própria sociedade, com os esforços dos movimentos culturais em prol dos artistas foram produzindo a reflexão na sociedade de que sim, a arte é necessária e os artistas precisam ser amparados neste momento. Ufa! Conseguiu-se reverter um pouco do descrédito que os artistas estavam perante a sociedade depois de tantos ataques ainda vivos na memória coletiva.

A configuração da cultura, seja como mercadoria, gerando emprego e renda, seja como recurso à inclusão social, atrai a atenção do Estado e de suas políticas públicas para uma área que tradicionalmente, na maioria dos países, sempre esteve relegada a planos secundários. Isso não significa que essa importância tenha se alterado a ponto de ocupar um lugar

central nas preocupações governamentais, mas, certamente, há um ambiente mais favorável para as políticas culturais (BARBALHO, 2016, p. 39).

O contexto hodierno, no qual a sociedade mundial está acuada, encarcerada por conta de uma ameaça biológica, que traz impactos econômicos, nenhum setor está a salvo das críticas. No entanto, reverbera ainda hoje esse momento favorável. Assim, nessa esteira, pode-se dizer que a Lei Aldir Blanc não é reflexo apenas das lutas atuais, mas de uma luta contínua pelos direitos atinentes à cultura que se perpetuam no tempo.

Diante do enclausuramento social, apresenta-se de um lado a sociedade, precisando da arte para dar conta da pandemia e de outro lado o artista preso, vivenciando uma crise sanitária, que mata pessoas todos os dias, que restringe a liberdade de ir e vir, a liberdade de expressão, a liberdade de escolha, e que reduz as possibilidades de exercício da profissão artística, bem como de todos àqueles que têm sua subsistência atrelada às atividades artísticas e culturais, em prol da saúde pública e da vida.

Conforme Davis (2020), a Caixa de Pandora havia sido aberta. Nada surpreendente, mesmo o ser humano tendo sido avisado inúmeras vezes por outras pandemias, inclusive recentes, tais como a SARS e o Ebola. Harvey (2020) destaca que as autoridades públicas e os sistemas de saúde foram apanhados, em vários pontos do globo, com carência de funcionários e com estrutura inadequada para conter essa crise. Tudo herança do neoliberalismo que tinha deixado o público totalmente exposto e mal preparado para enfrentar uma pandemia.

Nesse contexto, encurralados pelo descaso que atravessa décadas, com os sistemas de saúde colapsados e sua estrutura precária em vários países, aliados a rápida transmissão por via comunitária, levaram as autoridades, a partir da orientação de especialistas da saúde, a optarem pelo distanciamento social como forma de conter a transmissão, ou seja, pelo encarceramento das pessoas em suas próprias casas. Então, o mundo se deparou com um cenário que várias atividades foram suspensas e os espaços fechados. A cultura foi diretamente afetada, espaços culturais

fechados, proibição de shows e apresentações artísticas e todas as atividades de entretenimento que promovem aglomeração. Esse foi o cenário apresentado no final de março de 2020.

E em meio ao caos e uma completa incerteza do futuro, ao emergir todas as fragilidades humanas e sociais é que o ser humano, nadando contra a maré da sua genética, contra a sua natureza egoísta, passa a pensar no outro e começam a aparecer diversas ações de solidariedade, de toda ordem, individuais e coletivas, provocando uma onda de altruísmo, o que não é diferente na área da cultura.

SOBRE O MOVIMENTO CULTURA LUTA

Assim, nesse contexto pandêmico, em abril de 2020, movidos pelo desejo de promover o bem coletivo, surge na cidade de Uberlândia-MG, um movimento intitulado *Cultura Luta*⁵, com o propósito único de buscar a aprovação de um edital emergencial para o setor cultural em âmbito municipal. Alguns artistas e produtores se reúnem em um coletivo. Todos com ligação com a cidade e trabalhadores da cultura atuantes no desenvolvimento da cidade, representantes dos diversos elos da cadeia produtiva da cultura. Alguns mais antigos e outros mais jovens, de forma voluntária e independente, caracterizando um Movimento independente e plural.

Cunha Filho (2000; 2018) vem apontando princípios atinentes aos direitos culturais, entre eles, destacou-se dois para dialogar com essas linhas, a saber: *princípio da participação popular* e *princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico*. O primeiro, *princípio da participação popular*, é definido, conforme Cunha Filho (2018, p. 68 grifo do autor) nas seguintes linhas:

O princípio da participação popular determina que os cidadãos, individualmente ou por organizações civis, podem opinar e

⁵ Cultura Luta: Disponível em: <<https://culturaluta.wixsite.com/culturaluta>>. Acesso em: 17 out. 2020.

deliberar diretamente sobre a política cultural a ser encetada. Da seção da cultura, esse princípio pode ser inferido sem qualquer dificuldade na prescrição determinante de que ‘O Poder Público, *com a colaboração da comunidade*, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro’. Contudo, pode ser encontrado em outros dispositivos constitucionais, como é o caso do inciso LXXIII, do artigo 5º, garantidor de que qualquer cidadão pode acionar a justiça, sem despesas, para proteger o patrimônio cultural. Além disso, outras normas institucionalizam a participação por meio de conselhos, comissões e congêneres.

A comunidade pode participar na fiscalização, proteção, assim como na promoção e no fomento de políticas públicas. Assim, a cidadania cultural é exercida por qualquer dos atores que se relacionam com a cultura, seja os seus promotores, financiadores, artistas, usuários etc. Todos podem cobrar ação do Estado, que precisa oferecer o suporte logístico. Cunha Filho (2018, p. 68 grifo do autor) afirma que

o princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico indica que as iniciativas das práticas culturais devem ser essencialmente da sociedade e dos indivíduos, cabendo apenas ao Estado dar o suporte necessário por meio de uma atuação que possibilite a infraestrutura necessária ao desabrochar dessas iniciativas. Deve-se, portanto, apoiar a dramaturgia, a literatura, as expressões populares, enfim, todas as manifestações culturais.

A política oriunda da Lei Aldir Blanc é um exemplo de aplicação desse princípio. O Estado está garantindo à classe artística manter suas atividades durante esse período de emergência na saúde. No entanto, é preciso que os seus atores fiquem atentos a aplicação dessa política.

A primeira ação do Movimento foi redigir um documento, uma carta aberta, que reforçasse a importância de uma lei emergencial para a cultura, que já havia sido sugerida pela Comissão de Cultura da OAB-

Uberlândia⁶ junto com outros segmentos da sociedade, cuja resposta do município já havia sido negativa. Mas que via legislativa existia uma possibilidade em virtude de uma moção de apoio genérica a ajuda emergencial a cultura pela Câmara Municipal que em toda a história teve um único momento de unanimidade dos vereadores em favor da cultura, este em questão.

Como o prazo entre a redação da carta e o protocolo de entrega do documento ao Conselho Municipal de Política Cultura era muito curto, cerca de três horas, os redatores, integrantes do Movimento, imaginaram que conseguiriam aproximadamente 30 assinaturas apoiando a proposta e qual não foi a surpresa ao receber um total de 509 assinaturas de apoio⁷, todas de artistas e outros trabalhadores da cadeia produtiva da cultura e isto demonstrou que se existiam muitas demandas e necessidades das pessoas também que havia a disposição das mesmas para lutar pela manutenção de sua existência enquanto classe ou segmento da sociedade.

Com a mobilização do setor aliado a atividade do legislativo, a Secretaria Municipal de Cultura da cidade lançou um edital municipal de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) inicialmente que posteriormente foi ampliado para R\$300.000,00 (trezentos mil reais), atendendo de modo emergencial uma parcela dos trabalhadores da cultura.⁸ Nesse momento percebeu-se que o Movimento estava alimentando uma causa até maior do inicialmente havia se proposto, lutando por muito mais pessoas do que inicialmente havia projetado.

Os integrantes decidiram continuar, ir além da primeira meta e atuar no desenvolvimento estrutural da cultura em nível municipal e

⁶ Manifestação da OAB na íntegra. Disponível em: <<http://www.oabuberlandia.org.br/%40OABUDIA/WebSite/Publico/Carla%202020/Manifesta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Comiss%C3%A3o%20de%20Cultura%20e%20OABUdi%20COVID-19-1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁷ Carta do Movimento Cultura Luta. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/16USE1o-ZatAqT2eH2r-7LFp1lCKquflm/view?usp=sharing>>. Acesso em: 15 out. 2020.

⁸ Edital Emergencial do Município. Disponível em: <<http://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/republica%C3%A7%C3%A3o-com-corre%C3%A7%C3%A3o-EDITAL-EMERGENCIAL-SELE%C3%87%C3%83O-DE-PROJETOS-n%C2%BA-003-2020-DOM.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2020.

estadual. Localizou-se o objetivo que era atuar no contexto social em conexão com os temas: arte, economia e sociedade, encontrando um sentido para o nome criado para o Movimento “Cultura LUTA”:

L – localizar e estimular relações entre arte e sociedade;

U – união de artistas de vários segmentos culturais em prol do desenvolvimento humano;

T – transcender através de proposições experimentais e criativas;

A – agir em processos de execuções culturais com parceria pública e privada.

Observa-se que o Movimento tem a preocupação de estimular o diálogo com a sociedade, estimular a autonomia dos artistas, buscando o desenvolvimento do humano. A missão do Movimento tem o seguinte desenho:

Realizar ações afirmativas da arte como setor estratégico para o desenvolvimento sociocultural com foco principal em Uberlândia durante e após a pandemia do Covid-19 que assola o Brasil, tendo como norte a solidariedade com a classe artística e cultural e no fortalecimento da classe artística e cultural que jogada à própria sorte, tem no artista o principal patrimônio imaterial e na arte a possibilidade de transformar o mundo.

Trata-se de uma missão que convoca os pares ao enfrentamento do um problema de saúde pública, de modo a exercer uma função social ativa, desenvolvendo a classe, mas agindo e colaborando com a sociedade. Acordou-se, ainda, os princípios que regeriam o Movimento, são eles:

1. Ser um Movimento independente formado por voluntários ligados às artes e à cultura, sem vínculo e interesse político-partidário ou religioso.
2. Compromisso com a causa da cultura e com a ética.
3. Respeito às diferenças e à diversidade de pensamentos e à diversidade cultural.

4. Foco nas possibilidades de articulação, conexão e parcerias.
5. Atuação pelo desenvolvimento cultural da sociedade.

Os princípios reforçam e detalham a missão, estimulando o diálogo social e os valores que precisam ser respeitados hodiernamente. E, compreendendo que a crise já era anterior à pandemia, viram a possibilidade de trabalhar numa esfera mais estrutural, para além da emergência, decidindo pela criação de frentes de atuação, com a divisão dos membros voluntários por *expertise*, dividindo-se em três eixos, sendo: 1 - Sustento; 2 – Fomento e 3 – Políticas Públicas, este com o objetivo claro de já pensar estrategicamente em ações estruturantes para o pós-pandemia.

Em meio a algumas divergências de pensamentos e de ideias, o Movimento segue seu curso, conquistando o setor privado para apoiar a causa, dialogando com representantes políticos, traçando metas e objetivos e alcançando com resultados também maiores do que o que havia sido inicialmente projetado.

Na ausência de um cadastro municipal dos agentes culturais até então, o Movimento produziu um formulário para o cadastramento de artistas e trabalhadores da cultura coletando informações básicas para entender as urgências e necessidades desses profissionais que seriam os beneficiários de suas ações. Foram cadastrados 560 trabalhadores da cultura. Cumpre ressaltar que após esta ação do *Cultura Luta* a Secretaria Municipal de Cultura de Uberlândia abriu também um cadastramento para a agentes culturais que hoje conta com mais de 1585 inscritos⁹.

Com o foco no sustento inicialmente, buscou-se parcerias e viabilizou-se a doação de 450 cestas básicas para artistas e trabalhadores da cultura. Concomitantemente, iniciou-se também uma campanha de doações ao Movimento com o objetivo de realizar um edital privado voltado para o setor cultural, sendo que essa campanha ficou aberta até o mês de setembro de 2020 e teve como ações motivadoras:

⁹ Fonte: Secretaria Municipal de Cultura de Uberlândia. Servidora responsável pelo acompanhamento do cadastro em 03 nov. 2020.

- a. Vídeo publicitário em parceria com TV local focando em doações diretas;
- b. *Live MOVA Uberlândia – Mostra Virtual de Artes Integradas*⁸, que contou com apresentações de artistas locais, regionais e nacionais e ofertas de obras de artes plásticas, doadas por artistas de Uberlândia em sua maioria.
- c. Criação de uma galeria virtual com as obras de arte não comercializadas e livros doados ao Movimento.

Assim, foram construídas ações coletivas para trazer benefício para o setor e para a sociedade, corroborando com um olhar holístico para o mundo. Essas ações foram realizadas entre o período de maio a setembro e nesse período, enquanto alguns integrantes do movimento precisavam também se dedicar a seus afazeres artísticos, culturais e de gestão de seus próprios negócios e carreiras, outros podiam se dedicar integralmente ao Movimento, o que se apresentava uma situação estressante, pois começaram a haver cobranças por parte daqueles que tinham mais tempo para se dedicar. Porém, tratava-se de um grupo de voluntários que decidiu trabalhar pelo grande coletivo ao mesmo tempo em que era formado por diversos artistas e representantes de coletivos que precisavam dar conta dos desafios trazidos pela pandemia.

UMA IMERSÃO NO CAOS

A pandemia acelerou em demasia a adesão às plataformas virtuais e seus recursos. Nesse contexto de aceleração de imersão no ciberespaço, tudo era novo para o coletivo. Muito embora a maioria dos integrantes tivesse experiência com produção cultural, o fato de criar um evento virtual, no momento em que *lives* pipocavam na internet com os mais diversos propósitos, mostrou que este universo virtual era ainda um campo desconhecido para o coletivo.

¹⁰ Com mais de duas mil visualizações a *live* está acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jf2lVPtTZk0>>. Acesso em: 15 out. 2020.

Muito embora durante a produção da *live* e da galeria virtual as relações dentro do coletivo foram se desgastando, o resultado foi satisfatório. Pode-se considerar que a *live* foi um sucesso e criou a sensação de socialização, especialmente entre os artistas da cidade. No entanto, as doações foram aquém do esperado pelo coletivo e as vendas das obras muito mais, o que gerou a demanda de uma exposição das obras não vendidas e, após a flexibilização do comércio, foram expostas em um restaurante por três semanas.

Com o passar dos meses e com o aumento da crise sanitária na cidade, o Movimento também atingiu o topo da crise entre os integrantes, já anunciando que seu fim era uma questão de tempo. Enquanto as metas iam sendo perseguidas, os voluntários e as voluntárias iam se desligando em função de seus trabalhos individuais e também por não se sentirem a vontade com o clima instaurado no coletivo. Outra demanda, a Lei Aldir Blanc, passa a necessitar de atenção de alguns integrantes mais ligados às políticas culturais na participação de reuniões e na formulação de propostas para o edital municipal da Lei Aldir Blanc e assim vão se criando outros núcleos de discussão e o *Cultura Luta* como Movimento vai perdendo adesão e força.

No início, o Movimento era um refrigerio para a alma, na luta por um edital emergencial, em diálogos com outros atores sociais e políticos que pudessem contribuir com o setor cultural nas mais diversas demandas, necessárias não apenas durante a pandemia, mas também no pós-pandemia, mas com o passar dos meses, com as dificuldades das mais diversas ordens enfrentadas pelos integrantes e interesses divergentes, todas as pautas se transformaram em apenas uma única, a de como finalizar o Movimento, ainda que não fosse consenso.

Havia um estoque de obras de arte que não foram adquiridas, pois o espírito de cooperação do brasileiro e em especial do uberlandense foi diminuindo ao longo dos meses. O sentimento de altruísmo e generosidade já não era mais o mesmo. As pessoas passaram a ser menos solidárias. E isso ficou ainda mais claro quando numa tentativa de “queimar o estoque” das obras restantes as empresas contatadas diziam que não estavam investindo em nada dessa natureza por enquanto (doações). Por fim, após todos os esforços possíveis, o Movimento

conseguiu, por meio de edital, distribuir 01 salário-mínimo para 20 pessoas inscritas, entre artistas e trabalhadores da cultura, com maior situação de vulnerabilidade, sem a necessidade de contraprestação, o que foi a última ação do Movimento.

Pouco antes do fim, eram 08 pessoas no núcleo duro do coletivo, restaram 06, o tempo alongado fez com que os apoiadores cansassem da lida. O estresse do cotidiano pandêmico, as diferenças de visão inclusive sobre a continuidade ou não do Movimento, somado a falta de tolerância, aliada a disputas de poder, além de gerar desgaste, desinteresse e desmotivação, foi o bastante para decretar o falecimento múltiplo dos órgãos de um movimento que tinha muita potência.

Barbalho (2016), a partir de estudos de Rancière aponta que o desentendimento remete a ideia na qual os interlocutores, ao mesmo tempo, entendem e não entendem o que diz um ao outro. O que não pode ser compreendido como desconhecimento e nem com mal-entendido. Também não se limita a uma mera disputa. A política é uma atividade que tem uma racionalidade própria e direcionada ao desentendimento.

A política, defende Rancière, 'é a atividade que tem por princípio a igualdade, e o princípio da igualdade transforma-se em repartição das parcelas de comunidade ao modo do embaraço'. Embaraço porque a igualdade é, ao mesmo tempo, igualdade e desigualdade, pois no processo de repartição de quais coisas vão para quais indivíduos se instaura um dano (BARBALHO, 2016, p. 81).

Instaura-se um dano ou se instaura o caos, gerando uma crise. Sabe-se que as relações são atravessadas por tensões, no campo da política cultural isso não é diferente, sobretudo, quando estas custam a chegar. Nesse sentido, conclui-se que a falta de amparo das políticas públicas para a cultura é apenas uma das faces que o setor cultural enfrenta, a outra é a sua própria face, de agentes que desejam a mesma coisa mas que não conseguem se entender ou se aceitar. Assim como todo ser humano, exceto os psicopatas, tem boa intenção, os artistas também têm. No entanto, com discursos radicais e práticas muitas vezes contraditórias, se aliadas à intolerância e incapacidade de gerenciamento das emoções,

podem acelerar o caos e retardar ainda mais processos de evolução para a efetivação dos direitos culturais no Brasil, independentemente de outras pandemias que efetivamente virão.

Bihir (2020) indica que não há segurança do que, ainda, está por vir. Observa-se, hoje, um desfalque do sistema de saúde e restrição da liberdade, em diversos sentidos. Esse é um momento para que a força comunitária dos diversos movimentos que tenham um cunho social têm para manifestar sua insatisfação e promover alternativas e outras formas de sociabilidade, em contraposição ao modelo capitalista. O fortalecimento da comunidade é uma ação necessária por meio de produção de conteúdo, circulação de saberes de forma crítica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência apresentada, ocorrida durante a pandemia, aponta para importância da participação popular na construção de políticas públicas para o setor cultural. A Lei Aldir Blanc surgiu nesse período como uma espécie de salvação para o setor. No entanto, há muitas questões que não foram solucionadas ainda. É preciso aguardar um pouco mais pelas próximas cenas para aprofundar a análise. Assim, pensa-se que essa análise e reflexão inicial pode fomentar o debate sobre o tema.

Foi observado que para além da falta de políticas públicas efetivas para o setor cultural, os próprios agentes culturais com radicalismos, intolerância e falta de gerenciamento das emoções, aceleram o caos e retardam processos para a efetivo desenvolvimento de políticas e dos direitos culturais. As tensões e desentendimentos são comuns no setor das políticas culturais, mas podem ser reforçadas diante de um contexto de recursos escassos ou distribuídos a partir de um mal planejamento ou com resquícios que apontem para a insegurança jurídica.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural e Desentendimento**. Fortaleza: IBDCult, 2016.

BIHR, Alain. França: pela socialização do aparato de saúde. In: BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY, David; ZIBECCHI, Raúl; ŽIŽEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **D.O.U.** de 30.6.2020a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **D.O.U.** 2.4.2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Me engana que eu gosto. **Diário do Nordeste**. 18 jul. 2020. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colaboradores/me-engana-que-eu-gosto-1.2967758>>. Acesso em: 02 out. 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2018.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DAVIS, Mike. A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. In: BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY,

David; ZIBECHI, Raúl; ŽIŽEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020.

HARVEY, David. Política Anticapitalista em tempo de COVID-19. In: BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY, David; ZIBECHI, Raúl; ŽIŽEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPAS). Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 02 nov. 2020.

SILVA, Benedita da. Cartilha, Memória e Análise da Lei Aldir Blanc. 2020.

WUHAN, onde surgiu o novo coronavírus, é exemplo de ‘esperança’, diz OMS. 20 de março de 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/wuhan-onde-surgiu-o-novo-coronavirus-e-exemplo-de-esperanca-diz-oms/>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

REFLEXÕES SOBRE CAPOEIRA, MÍDIAS DIGITAIS E DIREITOS CULTURAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Luiz Renato Vieira¹

José Olímpio Ferreira Neto²

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, foi reportado o primeiro caso de COVID-19, causado pelo novo coronavírus, em Wuhan, na província de Hubei, localizada na República Popular da China. A epidemia teria surgido em um mercado, onde há comércio de animais vivos, pescados e frutos do mar (WUHAN..., 2020). Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde – OMS declarou que o surto provocado pelo coronavírus se constituía em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Logo após, em 11 de março de 2020, a OMS caracterizou o surto como uma pandemia. A COVID-19 é uma doença respiratória, de transmissão comunitária, causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2, o SARS-CoV-2, e que chegou ao Brasil, depois de já estar em vários países pelo mundo (OPAS, 2020).

Davis (2020) refere-se às epidemias que surgiram nas últimas décadas a partir da metáfora da abertura da Caixa de Pandora, com impactos ampliados na realidade social e política graças aos efeitos de um implacável sistema econômico. A contaminação de pessoas em larga escala, não é uma novidade recente. No século XIV, a Peste Negra, uma

¹ Mestre de Capoeira. Mestre e Doutor em Sociologia (UnB-Université de Paris I – Pantéon Sorbonne). Professor da Universidade de Brasília. E-mail: lr.luiizenato@gmail.com

² Mestre de Capoeira. Mestrando pelo Programa de Pós-graduação Profissional em Ensino e Formação Docente em associação Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza – GEPDC/UNIFOR. E-mail: jolimpioneto@hotmail.com

doença causada por bactéria, assolou a região da Eurásia. Em 1918, a Gripe Espanhola, no final do período da I Guerra Mundial, atingiu uma parcela significativa da população mundial. Na década de 1990, o Ebola e, logo após, a Gripe Aviária, assustaram o mundo. Na década seguinte, o SARS também surpreende o sistema imunológico inexperiente da humanidade. Esse cenário assustador é enfatizado por produções cinematográficas de Hollywood aliado a outras formas de estimulação do imaginário, além das estruturas de divulgação científica. Tudo corrobora para um cenário desolador e de terror, no qual o coronavírus chega como um monstro. Mesmo diante do avanço tecnológico e crises epidêmicas anteriores, o mundo não estava preparado para essa pandemia. A falta de testes suficientes, a mutação gênica e uma população frágil e pobre se apresentam como entraves para o combate ao vírus.

Segundo Harvey (2020), esse cenário é uma herança do neoliberalismo que, ao fragilizar instituições de proteção social, deixou os mais pobres expostos e vulneráveis frente a uma pandemia, mesmo com ameaças e avisos anteriores, tais como a SARS e o Ebola. Então, diante da realidade em vários países, na qual os sistemas de saúde se encontram colapsados com uma estrutura precária, aliados a rápida transmissão por via comunitária, as autoridades, baseadas na orientação de especialistas na área da saúde, optaram pelo distanciamento social como forma de conter a transmissão. Dessa forma, países de todo o mundo, orientados pela OMS, tomaram ações para conter a circulação de pessoas. Por meio de decisões políticas, nem sempre debatidas com a sociedade, os líderes de governos limitaram o trânsito da população em seus territórios. Várias atividades e espaços como bares, cinemas, teatros, escolas, universidades, entre outros foram suspensas. Espaços de desenvolvimento da Capoeira também tiveram que ser fechados, pois também reúne as pessoas em aglomerações.

O ensaio apresentado é fruto de reflexões desenvolvidas durante esse período de distanciamento social, oriundo da pandemia de COVID – 19, no ano de 2020. A escrita desse texto se moveu a partir da seguinte questão: As mídias sociais utilizadas pelos capoeiristas, durante o período de distanciamento social, são garantidores dos direitos culturais em

tempos de pandemia? O objetivo principal foi refletir sobre a relação entre capoeira, mídias digitais e direitos culturais em tempos de pandemia. Esse trabalho tem uma natureza qualitativa, partindo da imersão pessoal de seus signatários no universo da capoeira e na participação em atividades virtuais promovidas nesse período.

Em meio ao universo da capoeira, percebe-se que alguns grupo³ já utilizam as redes sociais como uma forma de ampliar a divulgação de seus trabalhos e que, nesse momento, também fazem uso como um recurso a mais para proporcionar aulas de movimentos, tutoriais de toque de instrumentos, bate-papo e palestras. Vieira (2020) aponta que a presença dos capoeiristas no mundo virtual é motivo de discussão entre os mestres de capoeira, que não apresenta um entendimento passivo sobre a aceitação das ferramentas virtuais para articulação dos saberes. Para o desenvolvimento dessa reflexão, foi proposta as seguintes seções, a saber: *As medidas de segurança oriundas da pandemia COVID-19; Os capoeiristas e as mídias digitais; e, por fim, A luta pelos direitos culturais na pandemia.*

AS MEDIDAS DE SEGURANÇA ORIUNDAS DA PANDEMIA DE COVID-19

A chegada do COVID-19 nos países causaram mudanças no comportamento comunitário, pois sua transmissão se realiza a partir do contato humano. Diante dessa situação, a OMS orientou os países a tomarem medidas de segurança para que essa transmissão comunitária fosse contida. Dessa forma, o Governo Federal sancionou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto iniciado em 2019 (BRASIL, 2020a).

Conforme Bihl (2020), medidas mais ou menos drásticas foram decretadas pelos governos no intuito de conter a população, que insistiam em manter suas rotinas diárias e circular livremente. Essa foi uma

³ Grupo de capoeira é o nome dado aos coletivos de capoeiristas, constituídos ou não em associações, que, de forma recorrente, aderem a uma uniformização e sistematização de seus fundamentos e são liderados por um mestre. Também levam a nomenclatura de equipes de capoeira, associação de capoeira, escola de capoeira, entre outras denominações.

medida tomada como tentativa de deter a propagação da pandemia e evitar o colapso dos serviços hospitalares, cujas capacidades operacionais foram reduzidas, em um passado não muito distante, por escolhas governamentais. Dessa forma, procederam com a limitação das liberdades públicas, confinando cada em suas próprias casas, sem nos proteger do perigo potencialmente fatal desta pandemia. Entre essas medidas, pode-se citar o distanciamento social caracterizado pela redução de interação entre as pessoas no fito de diminuir a velocidade de transmissão do vírus. Essa é uma estratégia importante quando há indivíduos já infectados, mas ainda assintomáticos ou oligossintomáticos, que desconhecem o seu estado em relação a doença. É o que acontece, no caso do Brasil, onde existe transmissão comunitária, e no qual não há como rastrear os casos (UFRGS, 2020).

Aliado a essa questão, o Brasil, no início da pandemia, não tinha as condicionantes mínimas de funcionamento do sistema de saúde, tais como o número adequado de leitos, ventiladores mecânicos e EPIs. Nesse contexto, foi preciso adotar o distanciamento social ampliado, não se limitando a grupos específicos, tais como idosos, imunodeprimidos ou pessoas com doenças crônicas descompensadas. Assim, no intuito de evitar aglomerações de pessoas, houve o fechamento de escolas e mercados públicos, o cancelamento de eventos e de trabalho em escritórios e o estímulo ao teletrabalho, sendo mantido apenas os serviços essenciais (UFRGS, 2020). Então, os grupos de capoeira, que atuam em espaço próprio, em escolas, universidade, condomínios, clubes, na rua, praças, em qualquer outro espaço público ou privado, também procederam a suspensão de suas atividades presenciais.

Em um cenário no qual as medidas de distanciamento social, isolamento e quarentena individual não fossem suficientes, como ocorreu na cidade de Wuhan, a medida poderia progredir para o bloqueio total, que também recebe a denominação de contenção comunitária, quarentena comunitária ou, ainda, conforme o termo inglês, lockdown. Durante a vigência dessa medida, ninguém tem permissão para entrar ou sair do perímetro isolado. Trata-se de uma intervenção aplicada a uma comunidade, uma cidade ou uma região, que tem o escopo de restringir

a interação entre as pessoas e interromper qualquer atividade por um curto período de tempo, com exceção de saídas para atividades básicas como comprar mantimentos ou remédios (UFRGS, 2020). Ações mais contundentes, tais como o *lockdown* foram aplicadas por muitos entes federativos, o que serviu para agravar mais ainda o banzo, fazendo com que as alternativas de práticas culturais, esportivas e interações sociais no universo virtual fossem cada vez mais necessárias. Privados de seus espaços de reunião e no intuito de evitar o banzo, os capoeiristas passaram a ocupar as redes sociais e plataformas de reunião, compartilhando eventos e realizando atividades síncronas e assíncronas.

OS CAPOEIRISTAS NAS MÍDIAS SOCIAIS

A capoeira é uma manifestação cultural que, por meio de um de seus bens imateriais, a roda de capoeira, articulada pelo mestre de capoeira e por capoeiristas, reúne grupos de pessoas para sua materialização. Nesse momento há uma aproximação entre os seus praticantes, por meio de toques corporais e do contato com objetos, tais como os instrumentos musicais. Sendo assim, a expressão desses saberes e fazeres, durante esse período pandêmico, colocaria a saúde de seus praticantes e detentores em risco. Diante dessa interrupção obrigatória, o capoeirista, sobretudo o mestre de capoeira, precisou se reinventar e pensar em formas para se manter em atividade. Entre elas, o uso das redes sociais foi fundamental para não interromper o fluxo dos saberes envolvidos nessa forma de expressão.

Instados por essa crise, os capoeiristas se viram obrigados a inovar e proporcionar meios para que não houvesse a interrupção de suas atividades em sua integralidade. Assim, passou-se a perceber uma maior circulação de informações, transmissão de lives e compartilhamento de imagens, vídeos de aulas, cantigas e desafios interativos. Pode-se observar essas ações por meio da navegação nos feeds de notícias do Facebook e Instagram, bem como em plataformas de vídeos como YouTube, na qual são transmitidos diversos eventos. Em meio aos grupos de WhatsApp que reúnem capoeiristas, entre mestres e discípulos, também é nítida a propagação de informações, saberes e compartilhamento de eventos

virtuais. Vieira e Silva (2020, p. 348) assinalam que os capoeiristas já utilizavam amplamente as redes sociais, mas agora entraram em um ritmo impressionante.

São aulas, cursos, palestras, podcast, lives e atividades coletivas virtuais para todos os gostos e estilos. Enxergamos como muito positivo todo esse processo de utilização intensiva da tecnologia e dos recursos da rede mundial de computadores, que tem proporcionado para a comunidade da capoeira um aprendizado mais horizontalizado.

Foram promovidos desafios interativos em redes sociais, postagens com conteúdos históricos, lives no Instagram e no Facebook, compartilhamento de vídeos com movimentação de capoeira, gravação de momentos de treino nas redes sociais, falas educativas para manter as pessoas em casa, *hashtags*, tais como #treinoemcasa, para manter os alunos ativos e colaborar com a conscientização das pessoas. Vieira e Silva (2020, p. 349) afirmam que “A pandemia veio para consolidar o uso responsável e solidário das redes sociais por esta comunidade, que, não faz muito tempo, era um pouco reticente para o ensino aprendizagem da capoeira através das redes sociais”. No entanto, muitas dessas ações também esbarram em dificuldades, pois em muitos casos, sobretudo quando se trabalha com crianças e adolescentes de zona periférica, o contato nem sempre é possível devido a limitação do acesso à *Internet*, oriunda das desigualdades sociais.

O fluxo de saberes, que permeia essa forma de expressão, passou por diversas mudanças ao longo de sua trajetória histórica e se processa de inúmeras maneiras. Os aprendizados foram se modificando e se ampliando ao longo do tempo. A mimética, a oitiva, a metodologia, a sistematização, o uso de VHS, vinis, K7s, CDs, DVDs entre outros ganharam muito espaço. Não há dúvidas de que esse processo, apesar das críticas sobre uma possível “pasteurização” da cultura, colaboram significativamente para que os saberes chegassem a um maior número de pessoas e trafegassem no universo capoeirístico. Temos aí, uma situação típica da expansão da cultura no mundo contemporâneo: as

tensões existentes entre ampliação do acesso e uma possível perda dos elementos críticos e criativos das cultura contemporânea.

Essa dinâmica colocou os capoeiristas no ciberespaço, lugar onde um universo oceânico de informações trafegam, englobando não apenas uma infraestrutura material, mas albergando também os seres humanos que navegam e alimentam esse universo (LÉVY, 2010). Assim, surgem cursos, compartilham-se arquivos de vídeos, áudios e textos, utiliza-se plataformas como *YouTube*, *Spotify* entre outros com o objetivo de facilitar e ampliar o aprendizado. Embora não haja um entendimento pacífico sobre o uso do ciberespaço e suas ferramentas, essas tecnologias da informação e da comunicação já se incorporou ao cotidiano de muitos capoeiristas. Conforme Vieira e Silva (2020, p. 350), “As circunstâncias, entretanto, mostraram que as aulas virtuais podem ser não apenas um recurso adicional, como podem se tornar o principal meio de ensino em determinadas circunstâncias”. Assim, o ciberespaço, se constitui em um importante espaço de expressão dos saberes e fazeres da capoeira. Ressalta-se, ainda, que mesmo os mais resistentes às mudanças causadas pelas tecnologias, aderiram às suas possibilidades.

Na esteira de Lévy (2010), pode-se dizer que o ciberespaço, dispositivo de comunicação interativa e comunitária, apresenta-se como meio que amplia o fluxo dos saberes, como um suporte para o desenvolvimento dos capoeiristas e quiza da capoeira, e não como algo que impacta ou possa causar estragos, como projétil que atinge uma vidraça e a destrói, trazendo a imagem de capoeiristas que não têm a mínima ideia do que fazem ou de que são corruptores das tradições.

AS LUTAS PELOS DIREITOS CULTURAIS NA PANDEMIA

Os direitos culturais, o registro da capoeira e a Lei Aldir Blanc

A cultura é inserida na Constituição Federal de 1988, por meio de seus artigos 215, 216 e 216a como um integrante dos direitos humanos, entre os direitos fundamentais. O artigo 215 traz em seu bojo a expressão direitos culturais (BRASIL, 1988), que segundo Cunha Filho (2000) são aqueles atinentes às artes, memórias coletivas e fluxos dos saberes que

tem como objetivo a dignidade da pessoa humana. Vale destacar, ainda, o princípio da participação popular, que pode ser inferido do artigo 216, §1º, da CF/88, que prevê a proteção do patrimônio cultural realizada com a participação da comunidade, por meio de instrumentos de proteção, como os registros, com o qual a capoeira teve seus bens contemplados.

A Roda de Capoeira e o Ofício dos Mestres de Capoeira foram reconhecidos, em 2008, como Patrimônio Cultural do Brasil, esses dois bens imateriais foram registrados, respectivamente, no Livro das Formas de Expressão e no Livro dos Saberes (FERREIRA NETO, 2018). Esse reconhecimento é fruto de lutas coletivas de capoeiristas que viajam pelo mundo divulgando essa arte afro-brasileira, que está presente em espaços formais e não formais, colaborando na formação das pessoas por meio de ensinamentos de respeito e tolerância à diversidade, com fundamento na ancestralidade.

Depois do registro como patrimônio cultural pelo Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, iniciou-se um diálogo entre o instituto e os capoeiristas em vários estados, a partir das superintendências estaduais. Assim, ampliou-se a participação popular no desenvolvimento de ações para fomentar e apoiar à Capoeira em suas peculiaridades locais, além de implementar um plano de salvaguarda. No desenvolvimento desse processo, em 2014, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO reconhece a Roda de Capoeira como Patrimônio Cultural da Humanidade, sendo inscrita na *Lista do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade* (FERREIRA NETO, 2018).

Na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, o conceito de Salvaguarda vem expresso no artigo 2º, nos seguintes termos:

Entende-se por ‘salvaguarda’ as medidas que visam garantir a viabilidade do patrimônio cultural imaterial, tais como a identificação, a documentação, a investigação, a preservação, a proteção, a promoção, a valorização, a transmissão – essencialmente por meio da educação formal e não-formal – e revitalização deste patrimônio em seus diversos aspectos (UNESCO, 2003).

Pode-se entender, a partir da leitura do artigo que ações, como Lives, incentivam o fluxo dos saberes, sobretudo durante o período de distanciamento social, colaborando para a manutenção do bem cultural. No entanto, não se pode ficar restrito às ações desenvolvidas em redes sociais. O ciberespaço amplia, mas não comporta a capoeira, ela continua o seu movimento e precisa dar seguimento aos saberes e fazeres envolvidos em sua prática. Dessa forma, também precisa de suporte logístico, oriundo da ação estatal, implementado pela Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, conhecida como a Lei Aldir Blanc, que dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública. Essa estrutura normativa traz em seu bojo, explicitamente, em dois de seus artigos o termo “capoeira”, quando se refere aos profissionais da cultura, citando “professores de capoeira” e quando se refere aos espaços, citando “escolas de capoeira”. Então, os mecanismos que a lei prevê, a saber, auxílio para o trabalhador da cultura, subsídios para espaços e editais de fomento, podem e devem ser acessados pelos capoeiristas (BRASIL, 2020b).

A partir da análise dessa lei, pode-se entender que a articulação dos recursos deve ter ênfase na dimensão local. Segundo Canedo (2020), há uma possibilidade de exercício da cidadania cultural de forma mais ampla por meio da participação popular na cobrança dos gestores. A mobilização social, participação em conselhos, organização em fóruns são alguns exemplos de organização para exposição das demandas coletivas e cobrança da execução de ações. Em outro giro, Cunha Filho (2020) adverte que essa lei ainda demanda uma série de regulamentações, sobretudo por conta dessa descentralização, que trará burocratizações locais. Necessitando, então, uma articulação dos coletivos para o enfrentamento em debates, cobranças e fiscalização dos recursos.

Nesse contexto, pode-se dizer que a Capoeira, por meio de seus articuladores, os capoeiristas e os espaços que administram podem ser objeto de benefício da lei em tela. No entanto, na esteira do jurista alemão Ihring (2011), pode-se afirmar que é preciso lutar por esses direitos, sob o risco da lei não se materializar de forma efetiva e equitativa.

Refletindo sobre os impactos da pandemia e as lutas por direitos

O contexto hodierno se apresenta não apenas como um momento de crise sanitária, mas também política e econômica. É preciso fazer o recorte específico e compreender a capoeira dentro desse contexto. Então, pensa-se em proceder uma atividade de reflexão, no intuito de sair da zona de conforto, entendendo a capoeira para além de resistência, pois pensá-la assim, não é mais suficiente para promover o debate crítico e coletivo. A sociedade se encontra em um momento de transição de linguagens e de nível comunicacional que tem enormes implicações, que podem reforçar e perpetuar desigualdades sociais. Então, é preciso pensar em estratégias de resistência no campo cultural, de enfrentamento político, a partir das condições sociais e políticas dadas, no contexto de pandemia.

Nesse momento, a rua não é uma possibilidade segura. Então, restam os meios virtuais, porém, por mais que se consiga ampliar o uso das redes sociais, dos mecanismos comunicacionais, dos recursos tecnológicos no Ciberespaço, corre-se o risco de reforçar as assimetrias. Observa-se que o uso da linguagem padrão já impõe uma hierarquia, o mesmo é susceptível de acontecer com os recursos da tecnologia digital, sobretudo no Brasil, um país que promove uma modernização seletiva, excludente e assimétrica que acentua as desigualdades sociais. Talvez, esse seja um sinal de divisão de classes e a comprovação de que a democratização do mundo virtual seja falsa. Davis (2020, p. 9) enfatiza que a crise da saúde expôs explicitamente a divisão de classes na sociedade. Nessa esteira, Harvey (2020) indica que a ideia de que as doenças infecciosas não reconhecem classe ou outras barreiras e limites sociais é uma conveniência dentro de um sistema que usurpa as minorias. Os capoeiristas, em sua maioria, compõem a classe trabalhadora, grande parte do contingente não dispõem de fartos recursos.

As *lives* estão sendo um forte aliado na articulação de saberes históricos e musicais atinentes ao universo da capoeira. Essa forma de compartilhamento virtual de saberes foi utilizada por iniciativa de coletivos assim como de forma individual, a partir da iniciativa de alguns mestres e capoeiristas menos graduados. Apresentou-se, conforme Vieira e Silva (2020), como uma oportunidade de exercício

de aprendizado horizontal e paralelo aos esquemas tradicionais das chamadas linhagens, proporcionando aos alunos e alunas não aprendem mais exclusivamente com seus mestres.

Como indica Bihir (2020), não há segurança do que está por vir. Desfalcam o sistema de saúde e restringiram a liberdade das pessoas. Esse é um momento para que a força comunitária dos diversos movimentos que tenham um cunho social têm para manifestar sua insatisfação e promover alternativas em contraposição a esse modelo capitalista. O fortalecimento da comunidade é uma ação necessária por meio de produção de conteúdo, circulação de saberes de forma crítica e reflexiva.

Faz-se urgente a implantação de uma política que garanta aos detentores a continuidade de suas atividades, algo que a Lei Aldir Blanc só pode garantir transitoriamente. A ocupação do Ciberespaço foi a maior estratégia adotada por seus detentores no momento de pandemia. No entanto, é preciso compreender que não garante uma maior equidade do ponto de vista da distribuição desses bens. Não é apenas um ganho de visibilidade da capoeira e de outras manifestações culturais nos ambientes de redes sociais que geram democracia no campo da cultura. Mesmo que alguns tenham essa visibilidade, é preciso pensar naqueles que não têm acesso nenhum, não dispõem dessa tecnologia.

É nesse contexto conturbado, conforme Vieira (2020), que surgem novos e imensos desafios para a Salvaguarda da Capoeira como Patrimônio Imaterial. A expectativa é de que os diálogos e trocas de saberes sejam fortalecidos, ao lado do empenho dos órgãos do Estado. Muito já foi e é realizado graças aos esforços dos capoeiristas no intuito de preservar as formas de expressão, tradições e memórias e pela valorização dos nossos patrimônios vivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a realizar uma reflexão sobre capoeira, mídias sociais e direitos culturais em tempos de pandemia. Observou-se, por meio da experiência pessoal na capoeira e de imersão no universo virtual, que os capoeiristas continuaram a desenvolver suas atividades com as devidas

adaptações durante a aplicação de medidas restritivas de circulação de pessoas. Para a realização dessas atividades, o papel das mídias e tecnologias foi fundamental. Algumas atividades virtuais propostas por meio de redes sociais foram uma forma de dar continuidade às atividades dessa manifestação cultural, que foi capaz de ampliar o acesso aos seus saberes.

O oferecimento de cursos virtuais de capoeira já era uma realidade possível. Essas iniciativas sofrem muitas críticas dos mestres mais tradicionais. Porém, nesse novo contexto pandêmico, as aulas virtuais mostraram-se fundamentais para vivenciar a capoeira. Mesmo diante dessa dissonância, é preciso destacar que muitos capoeiristas também fazem uso do estudo de jogos e cantigas por meio de vários suportes de informação, entre eles, a *Internet* passou a figurar como uma fonte a partir de várias plataformas de compartilhamento de dados, tais como *You Tube* e *Spotify*, nos quais é possível compartilhar, respectivamente, vídeos e cantigas. Mesmo com a possibilidade de vivenciar a capoeira por meio do mundo virtual, também é preciso destacar a dificuldade de acesso à *Internet*, que não é garantido de forma equitativa, pois muitos não dispõem dos recursos materiais e imateriais para imergir no ciberespaço.

O ambiente social e cultural da capoeira, como pudemos perceber, revela diversas características próprias do campo cultural em momentos de tensão social e política. É possível constatar todo um complexo processo de readequação de tradições centenárias (incluindo técnicas corporais e aspectos de musicalidade) para que os processos de transmissão da cultura não seja interrompido. Dessa forma, foi possível identificar, nas redes sociais, uma enorme variedade de ações culturais e pedagógicas relacionadas à capoeira, no campo do ensino de sua história, de suas técnicas corporais, de suas tradições culturais e de sua musicalidade. Como afirmam diversos autores clássicos no campo da análise da cultura popular, por exemplo Canclini (1997), a sobrevivência das culturas das classes subalternas depende de sua capacidade de adequação às transformações da sociedade em seu processo de modernização. Importante registrar que a capoeira, objeto desse estudo no momento, é apenas uma das diversas manifestações culturais que consolidam, expressam e possibilitam a luta e a mobilização das classes populares.

Dessa forma, a efetivação dos direitos culturais nesse campo depende de condições para o seu exercício e sua preservação. Por tais razões, políticas públicas perenes, consistentes e construídas em diálogo com as comunidades são mais do que relevantes. São, no contexto atual, imprescindíveis.

REFERÊNCIAS

BIHR, Alain. França: pela socialização do aparato de saúde. In: BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY, David; ZIBECCHI, Raúl; ŽIŽEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020. 25-30

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **D.O.U.** 7.4.2020a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **D.O.U.** de 30.6.2020b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>>. Acesso em: 20 out. 2020.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas** - estratégias para entrar e sair da modernidade . Tradução de Ana Regina Lessa e Heloísa Pezza Cintrão. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAVIS, Mike. A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. In: BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY,

David; ZIBECCHI, Raúl; ŽIŽEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020. p. 05-12

CANEDO, Daniele (Instrutura Pimentinha). A Capoeira e a Lei Aldir Blanc: Dúvidas, sugestões e mobilizações (Entrevista concedida ao Mestre Macaco). **Salv guarda da Capoeira na Bahia. Instagram**. 14 jul. 2020, Disponível em: <<https://www.instagram.com/tv/CCo-ICKFZxa/?igshid=16j7190vz1eoc>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Me engana que eu gosto. **Diário do Nordeste**. 18 jul. 2020. Disponível em:<<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colaboradores/me-engana-que-eu-gosto-1.2967758>>. Acesso em: 26 out. 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FERREIRA NETO, José Olímpio. **O Princípio Jurídico-Político da Participação Popular no Reconhecimento da Capoeira como Patrimônio Cultural do Brasil e da Humanidade**. 2019. 69 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2018.

HARVEY, David. Política Anticapitalista em tempo de COVID-19. In: BADIOU, Alain; BIHR, Alain; DAVIS, Mike; HARVEY, David; ZIBECCHI, Raúl; ŽIŽEK, Slavoj. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020. p. 13-24

IHERING, Rudolf von. **A Luta pelo Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2010

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPAS). Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acessado em: 08 abr. 2020.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Qual a diferença de distanciamento social, isolamento e quarentena?** 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/telessauders/posts_coronavirus/qual-a-diferenca-de-distanciamento-social-isolamento-e-quarentena/>. Acessado em: 08 abr. 2020.

VIEIRA, Luiz Renato; SILVA, Paulo Henrique Menezes da. Capoeira, Confinamento e Salvaguarda. *In*: TEIXEIRA, João Paulo Allain. **Pensar a Pandemia: Perspectivas Críticas para o enfrentamento da crise**. Tirant lo Blanch: São Paulo, 2020. p. 347-351

VIEIRA, Luiz Renato. **Capoeira, Salvaguarda e Confinamento**. 2020. Disponível em: <<https://berimblog.com.br/2020/04/03/capoeira-confinamento-e-salvaguarda/>>. Acessado em: 20 out. 2020.

WUHAN, onde surgiu o novo coronavírus, é exemplo de ‘esperança’, diz OMS. 20 de março de 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/wuhan-onde-surgiu-o-novo-coronavirus-e-exemplo-de-esperanca-diz-oms/>>. Acessado em: 20 out. 2020.

REINVENÇÃO DA CULTURA NO MUNDO PÓS-PANDEMIA? APONTAMENTOS SOBRE OS IMPACTOS DA COVID-19 NA ECONOMIA CRIATIVA

Daniele Canedo¹, Carlos Paiva², Carmen Lima³, Carlos Magno Guerra⁴, Elizabeth Ponte⁵, Karine Karam⁶, Leonardo Costa⁷, Luiz Gustavo Campos⁸, Mércia Queiroz⁹, Raissa Caldas¹⁰, Renata Rocha¹¹, Rosimeri Carvalho¹², Luciana Guilherme¹³, João Guerreiro¹⁴

INTRODUÇÃO

O contexto da crise sanitária de 2020 deve ficar registrado como um marco na história global. Além dos efeitos do novo coronavírus sobre a saúde pública e sobre a vida de milhares de pessoas, a pandemia tem impactado também a economia mundial e tem se mostrado particularmente crítica para os setores artísticos, culturais e criativos. Eles estão entre os primeiros que sentiram os impactos da crise e, provavelmente, estarão entre os últimos a voltarem à normalidade no mundo pós-pandemia. Suas atividades dependem do encontro entre pessoas, da presença em espaços fechados e de aglomerações em todas as etapas da cadeia produtiva: na criação, na produção, na distribuição

¹ Docente e pesquisadora Cecult - UFRB / Coordenadora do OBEC-BA - danieleanedo@ufrb.edu.br

² Pesquisador e gestor público FUNCEB/SECULT - cpaiva.cultura@gmail.com

³ Docente e pesquisadora UNEB - carmen.lima20@gmail.com

⁴ Docente e pesquisador UNEB/ Doutorando NPGA/UFBA - cmagnodiniz1@gmail.

⁵ Pesquisadora e gestora cultural - pontebeth@gmail.com com

⁶ Docente e pesquisadora ESPM/RJ - karine.karam@espm.br

⁷ Docente e pesquisador FACOM/UFBA - leocosta@ufba.br

⁸ Mestrando PÓS-CULTURA/UFBA - lugzca@gmail.com

⁹ Doutoranda PÓS-CULTURA/UFBA; FUNCEB/SECULT - melaquinoqz@gmail.com

¹⁰ Mestranda PÓS-CULTURA/UFBA - rahissacaldas@gmail.com

¹¹ Docente e pesquisadora FACOM/UFBA - renatatrocha@ufba.br

¹² Docente e pesquisadora UFRGS - rosimeri.carvalho@ufrgs.br

¹³ Docente e pesquisadora ESPM/RJ - luciana.guilherme@espm.br

¹⁴ Docente e pesquisador IFRJ - joao.mendes@ifrj.edu.br

e no consumo ou fruição. O fechamento de espaços culturais e o cancelamento de eventos e apresentações resultou, portanto, em uma súbita e substancial perda de receitas.

No Brasil, no que compete às políticas públicas para a cultura no âmbito federal, é possível afirmar que a crise nos setores artísticos, culturais e criativos precede a pandemia do novo coronavírus. Desde 2015, o orçamento do Ministério da Cultura vinha diminuindo e a Emenda Constitucional 95, conhecida como a PEC do teto de gastos públicos, apontava para um achatamento ainda maior. (BRANT, 2018) Adicionalmente, a partir do governo Temer foram realizadas sucessivas reformas administrativas que reduziram a estrutura do órgão, culminando em sua transformação na Secretaria Especial de Cultura, no início do governo Bolsonaro. A nova secretaria tem vivenciado um período de instabilidade com alta rotatividade de gestores e sem quaisquer políticas de repercussão nacional positiva. Somam-se a isso o contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Cultura e o fato de que as políticas culturais de fomento foram alvo de campanhas difamatórias, com tentativas de criminalização resultando, inclusive, na instauração de CPI. Infelizmente, tal contexto tem repercutido nos âmbitos estadual e municipal, resultando no enfraquecimento de suas estruturas de gestão da cultura. Entre 2015 e 2018 os gastos federais caíram 14,5%, já os gastos estaduais em cultura foram reduzidos em 25,9% e os municipais em 9,8% (PAIVA NETO, 2020).

Neste contexto, o Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA), entendeu, logo no início da pandemia, que era urgente criar mecanismos para registrar, monitorar e analisar suas consequências nos setores artísticos, culturais e criativos. A pesquisa “Impactos da COVID-19 na Economia Criativa” foi desenvolvida em março de 2020 para coletar dados, promover análises e gerar subsídios para os debates e para as políticas públicas de enfrentamento aos efeitos da crise sanitária que tem atingido indivíduos e organizações. Primeira pesquisa nacional com este formato e propósito, inspirada em estudos internacionais, foi desenvolvida para identificar o perfil, os impactos, as estratégias e as percepções dos diversos profissionais e organizações que compõem os

setores da economia criativa no Brasil. A coleta de dados ocorreu entre os dias 27 de março e 23 de julho, obtendo 2.608 respostas, sendo 1.639 de indivíduos e 969 de organizações. Destas, 1.910 respostas foram validadas e analisadas.

Desde o princípio, estávamos cientes de que o poder público seria central no enfrentamento da crise, motivo pelo qual entramos em contato com todas as secretarias de estado e das capitais, oferecendo a pesquisa e os dados por ela coletados como insumos para a reflexão e tomada de decisão pelos gestores. Foram realizadas parcerias com os seguintes órgãos: a Secretaria de Cultura do Estado da Bahia; a Fundação Gregório de Mattos, da Prefeitura de Salvador; o RS Criativo e a Secretaria de Estado da Cultura do Rio Grande do Sul; a Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais; a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Cultura de Belo Horizonte e a Cátedra Unesco de Políticas Culturais e Gestão da Fundação Casa de Rui Barbosa. Também realizamos parcerias com centros de pesquisa, compreendendo que podemos desenvolver melhores reflexões em rede. Assim, somaram-se à equipe inicial pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM- Rio), do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Ao longo dos quatro meses de aplicação dos questionários, buscamos acompanhar os efeitos da pandemia com análises periódicas por meio dos Boletins Resultados Preliminares. Divulgamos cinco boletins que estão disponíveis no site da pesquisa¹⁵, incluindo uma edição especial com recomendações para a implementação da Lei 14.017/2020, conhecida como “Lei Aldir Blanc”.

15 Disponível em: <https://ufrb.edu.br/proext/economiacriativa-covid19/> e <http://obec.ufba.br/>. Acesso em: 30 set. 2020.

NOTAS METODOLÓGICAS

Inicialmente, o OBEC-BA decidiu realizar uma pesquisa com foco no estado da Bahia. Todavia, a partir do levantamento de outras iniciativas dedicadas a mensurar as consequências da COVID-19 no setor cultural, foi identificada uma lacuna quanto a projetos de abrangência nacional. Percebeu-se que o instrumento de coleta de dados, que estava em desenvolvimento, poderia ser aplicado em outros estados da federação, oportunizando análises comparativas importantes para um país do tamanho e diversidade do Brasil. Foram, então, realizados contatos com pesquisadores de outras regiões buscando estabelecer colaborações acadêmicas.

A decisão de elaborar dois instrumentos para coletar dados de indivíduos e organizações teve o propósito de captar as particularidades de cada tipo de respondente. No início da pandemia, a maior parte das pesquisas no Brasil procurava mensurar impactos econômicos, com foco na quantidade de eventos cancelados e nas perdas de receita e renda para o setor. A equipe optou por ampliar a perspectiva da avaliação de impacto para além da dimensão econômica, agrupando os temas investigados em três:

1. Impactos estimados da COVID-19 - Identificação do perfil dos impactados, a proporção das atividades afetadas, a escala de grandeza das perdas financeiras, receitas mais afetadas e repercussões no mercado de trabalho da economia criativa;
2. Estratégias e necessidades - Levantamento da percepção do setor criativo em relação às estratégias de enfrentamento que estão sendo acionadas e as principais necessidades, incluindo as não atendidas;
3. Relações prévias com mecanismos de financiamento à cultura - Identificação da relação dos agentes culturais, nos últimos cinco anos, com os três níveis de governo no Brasil, com instituições privadas de crédito e com organizações estrangeiras, através dos mecanismos de fomento mais tradicionais (apoio direto, incentivo fiscal e crédito).

O questionário passou por duas fases de teste. Na primeira, foi enviado para pesquisadores e agentes culturais experientes que fizeram uma série de recomendações e sugestões. Posteriormente, entre os dias 27 de março e 17 de abril, foi disponibilizado para o público e recebeu respostas de 392 indivíduos e 255 organizações. A análise dos resultados dos primeiros 22 dias de aplicação contribuiu para a exclusão e a reformulação de algumas questões, de modo a facilitar a coleta e a leitura dos dados. O formato final do questionário de indivíduos possui 45 questões, sendo 32 questões obrigatórias e 13 opcionais, divididas em 30 fechadas e 15 questões abertas. Já o de organizações possui 37 questões, sendo 23 obrigatórias e 14 opcionais, divididas em 27 fechadas e 10 questões abertas. No total, a pesquisa ficou disponível entre os dias 27 de março e 23 de julho e recebeu 2.608 contribuições, sendo 1.639 respostas de indivíduos e 969 de organizações.

A etapa seguinte foi dedicada ao processo de validação da base de dados. As respostas com campos completamente vazios e/ou sem informações centrais (estado e setor de atuação) foram excluídas. No final, foram consideradas válidas 1.910 respostas, sendo 1293 de indivíduos e 617 de organizações. É importante ressaltar que nos questionários aplicados nem todas as respostas eram obrigatórias.

Na base de dados final, foram criados novos agrupamentos para facilitar as análises:

- Classificação temporal: semanas (1 a 17), quinzenas (1 a 9) e meses (1 a 4). A temporalidade mensal leva em consideração os seguintes períodos: mês 1, 27 de março a 23 de abril; mês 2, 24 de abril a 21 de maio; mês 3, 22 de maio a 18 de junho; e mês 4, 19 de junho a 23 de julho;
- Classificação dos municípios: capital; acima de 500 mil habitantes; entre 100 mil e 500 mil habitantes; abaixo de 100 mil habitantes;
- Tipo de organização: poder público, organização privada sem fins lucrativos e organização privada com fins lucrativos;
- Agrupamento dos estados por região;
- Classificação dos setores nos domínios culturais da UNESCO.

Parte dos resultados da pesquisa foram previamente divulgados nos Boletins Resultados Preliminares. Já no seu relatório final (CANEDO et al., 2020), os dados foram analisados observando a totalidade de respondentes para ambos os questionários e o período integral de aplicação da pesquisa. Também são apresentadas algumas análises a partir de cruzamentos por recorte geográfico e setorial. Em relação ao recorte geográfico, Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram selecionados uma vez que representam 67,6% dos respondentes para indivíduos e 64% para organizações. Já em relação aos setores de atuação, foram selecionados Cinema e Audiovisual, Dança, Música, Produção Cultural e Teatro, por figurarem como os setores com maior número de respondentes.

É preciso também ressaltar alguns desafios da pesquisa. Um dos primeiros identificados foi a dificuldade de se mensurar impacto em termos absolutos. A economia criativa é um conceito guarda-chuva que abriga setores heterogêneos e com modelos de negócios díspares, com organizações e profissionais com receitas e perdas em escalas muito diversas. Ademais, é preciso ressaltar a histórica carência de dados macro e microeconômicos que sirvam como referência para as análises. Falta consenso quanto aos conceitos e metodologias adotados em estudos oficiais e acadêmicos. Há ainda a dificuldade de alguns profissionais e organizações da economia criativa em sistematizar e reportar informações sobre a própria atuação, incluindo dados precisos de receitas e perdas. Faltam registros administrativos, planejamento e previsões e, em alguns casos, também existe receio de revelar estas informações. Por fim, somam-se as dificuldades de acesso à internet e a falta de tempo de quem tem como prioridade a garantia do sustento familiar.

Apesar dessas limitações, considera-se que a pesquisa atingiu os objetivos iniciais, tendo coletado dados de quase todos os estados brasileiros, com exceção de Rondônia, bem como dos setores que compõem a economia criativa. A iniciativa tem contribuído para o fortalecimento das pesquisas no campo da cultura e para o enriquecimento do debate público sobre políticas culturais. A construção de políticas públicas baseadas em dados e evidências ainda é uma prática incipiente

no campo da cultura. As universidades e os centros de pesquisa podem ter um papel ativo no levantamento desses dados, na análise de informações quantitativas e qualitativas e na geração de conhecimentos sobre a economia criativa.

IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL DOS IMPACTADOS

A pesquisa validou as respostas de 1.293 indivíduos e 617 organizações de quase todo os estados brasileiros, com exceção de Rondônia. A maior participação de respondentes da Bahia (30,9%) pode ser justificada pelo motivo de ser o local de origem da pesquisa. Rio de Janeiro (24,8%) e Rio Grande do Sul (10,7%) tiveram a pesquisa impulsionada pelas parcerias estabelecidas, o que garantiu maior participação de indivíduos atuantes nos setores culturais e criativos dos dois estados.

Com o objetivo de identificar em quais setores criativos e da cultura os respondentes atuam de forma prioritária, a pesquisa listou 41 opções, das quais 40 foram indicadas por 1.286 indivíduos e 615 organizações. Música foi o setor com maior representação na pesquisa, assinalado por 15,7% dos indivíduos e 13,3% das organizações. O único setor que não obteve representação foi culturas indígenas.

Após música, entre os indivíduos, os quatro setores mais representados são: produção cultural (11,7%); cinema e audiovisual (10,9%); dança (10,2%); e teatro (9,4%). Entre as organizações, são: teatro (11,1%), produção cultural (9,6%); dança (8,8%); e gestão cultural (7,4%).

Agrupando os setores a partir da classificação de domínios culturais proposta pela UNESCO (2009), dois dentre esses domínios foram os mais representados na pesquisa, por ambos os tipos de respondentes: Apresentações Artísticas e Celebrações, por 40% dos indivíduos e 38% das organizações e Equipamentos e Materiais de Apoio, por 16% dos indivíduos e 17% das organizações.

Tabela 1: Principal setor de atuação

PRINCIPAIS SETORES	INDIVÍDUOS %	PRINCIPAIS SETORES	ORGANIZAÇÕES %
Música	15,7	Música	13,3
Produção Cultural	11,7	Teatro	11,1
Cinema e Audiovisual	10,9	Produção Cultural	9,6
Dança	10,2	Dança	8,8
Teatro	9,4	Gestão Cultural	7,5
Artes Visuais	6,2	Cinema e Audiovisual	6,3
Gestão Cultural	4,4	Cultura Popular	6,3
Livro, Leitura e Literatura	4,2	Artes Visuais	4,9
Artesanato	3,2	Livro, Leitura e Literatura	4,4
Fotografia	2,5	Artesanato	2,9
Circo	2,1	Museu	2,8
Capoeira	1,8	Capoeira	2,1
Museu	1,8	Culturas e Juventude	1,9
Design	1,76	Circo	1,8
Pesquisa	1,7	Festas e Celebrações	1,8

Fonte: CANEDO et al., 2020, p. 17.

Sobre as etapas da cadeia produtiva melhor identificadas com a atuação profissional dos respondentes, criação, produção e formação foram as três com maior representatividade na pesquisa, concentrando, tanto entre indivíduos quanto entre organizações, mais da metade das respostas: 79,4% e 67,5% respectivamente. Informaram em qual etapa atuam 1.287 indivíduos e 616 organizações.

CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA CULTURA

Esta seção contou com 1.293 respostas. Do total, 71,3% afirmaram possuir renda individual de até três salários mínimos por mês. Sobre a natureza da ocupação, 70,5% relataram trabalhar por conta própria, como autônomo ou *freelancer*, de maneira individual ou contratando outros

profissionais. Os servidores públicos representam 10,8%, enquanto que empregados com carteira assinada são 8,4%, empregados sem carteira assinada 7,3%, e os que trabalham sem remuneração ou de forma voluntária correspondem a 3%.

Portanto, até o mês de março, momento em que a pandemia chega ao Brasil, 80,7% dos respondentes não possuíam vínculo empregatício formal. De acordo com o IBGE (2019), 44% dos ocupados da cultura trabalham por conta própria, o que indica maior participação deste perfil de profissionais na pesquisa. Observando os dados, é possível afirmar que a maioria dos respondentes é potencialmente elegível para receber auxílio emergencial, tanto o previsto na Lei Aldir Blanc, quanto o federal. Dentre os beneficiários de ambos os auxílios, se enquadram os trabalhadores informais; os que tenham contrato intermitente inativo; e autônomos (conta própria).

Diante da diminuição do ritmo de atividades do setor desde março, esses dados merecem destaque ainda maior: mais da metade dos respondentes estavam com suas atividades profissionais prejudicadas, enfrentando dificuldades para conseguir trabalho e, conseqüentemente, sem garantia de renda. Quando questionados sobre o tempo que poderiam se manter no caso de suspensão total de suas atuais fontes de receita provenientes da cultura, 71,1% dos 804 indivíduos que responderam a esta questão indicaram só possuir recursos para se manter por até três meses. Apenas 7,6% indicaram ter capacidade de se manter financeiramente por mais de 12 meses.

ATIVIDADES ADIADAS OU CANCELADAS

Sabia-se, desde o início das medidas contra a pandemia, que as atividades culturais estavam entre as mais atingidas. No entanto, era importante conhecer a extensão do impacto real sobre as atividades. Por isso a pesquisa incluiu um grupo de questões sobre a proporção de atividades canceladas por mês e por períodos, visando compreender tanto o impacto da pandemia nas atividades já programadas quanto a capacidade de indivíduos e organizações de traçar uma previsão de impacto futuro. Obtivemos respostas de 807 indivíduos e de 341 organizações.

Na análise por mês, é evidente a escalada dos impactos da crise. Mais de dois terços dos respondentes afirmam que entre 76% e 100% de suas atividades foram canceladas no período de abril a maio. Se considerarmos o cancelamento de mais de 50% das atividades, os percentuais alcançam 78% em abril e 76% em maio.

Em relação às atividades futuras, 51% dos indivíduos e 43% das organizações informaram que não tinham como estimar a quantidade de cancelamentos para o 2º semestre de 2020 e 69% dos indivíduos e 65% das organizações não conseguiram estimar os cancelamentos em 2021. Isso indica que as estimativas de retomada não são suficientes para planejar atividades, considerando as incertezas quanto às fontes de receita disponíveis a curto prazo e a imprevisibilidade do atual contexto da crise sanitária. Um cenário que acentua as dificuldades no planejamento a médio e longo prazo, características do setor cultural.

A pesquisa perguntou, em uma questão aberta, quais os tipos de atividades que foram impactadas pela crise da COVID-19. Foram obtidas 1.268 respostas. A Figura 1 ilustra a diversidade de tipos de atividades que foram canceladas ou adiadas no contexto da pandemia. Vale ressaltar que os respondentes mencionam atividades nos diferentes elos da cadeia produtiva da cultura que não requerem aglomerações e interações com públicos e que também sofreram os efeitos da crise.

Figura 1: Tipos de atividades eventuais ou contínuas que foram mais impactadas com a crise da COVID-19



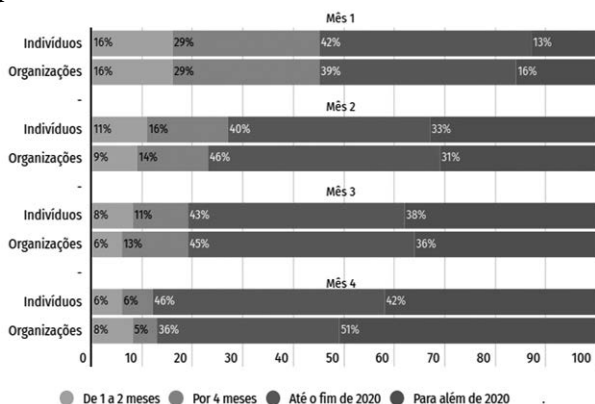
Fonte: CANEDO et al., 2020, p. 29.

ESTIMATIVA TEMPORAL DOS IMPACTOS

A pesquisa também se dedicou a conhecer e analisar as estimativas dos profissionais e organizações acerca do período de restrição de atividades e diminuição das receitas. Dos indivíduos participantes, 968 responderam a questão sobre a restrição das atividades e 967 sobre diminuição das receitas. Quanto às organizações, foram obtidas respostas de 432 e 433, respectivamente.

Ao longo dos quatro meses de pesquisa observou-se a acentuada modificação das percepções sobre o tempo estimado de impactos da pandemia. Em relação à restrição das atividades, no primeiro mês da pesquisa 67% dos indivíduos e 72% das organizações avaliavam que o problema não demoraria mais do que quatro meses. No mês seguinte, já há uma significativa diminuição desses percentuais, com 40% dos indivíduos e 42% das organizações. Nesse momento, mais da metade dos respondentes acreditava que sentiria os impactos das restrições até o final de 2020 ou além. No último mês, 89% dos indivíduos e 87% das organizações acreditavam que as atividades ficariam restritas até o fim de 2020 ou além, sendo que mais de um terço previa que em 2021 as atividades ainda teriam restrições.

Gráfico 1: Tempo estimado de restrição das atividades - mudança ao longo dos quatro meses



Fonte: CANEDO et al., 2020, p. 35.

Em comparação com a percepção de impactos nas atividades, a estimativa de redução nas receitas é ainda mais acentuada. Enquanto no primeiro mês 45% dos indivíduos e organizações acreditavam que as receitas seriam afetadas por um período de até quatro meses, no último mês 88% dos indivíduos e 87% das organizações acreditavam que sentiriam os impactos nas receitas até o final de 2020 ou além, sendo que aproximadamente metade deste grupo considera que a diminuição segue em 2021.

Evidencia-se um aumento progressivo da percepção de que a restrição de atividades e diminuição da receita irá perdurar até o fim de 2020 ou além. Frente ao agravamento da crise sanitária no período da pesquisa, parte das estimativas se concretizaram ao longo dos quatro meses. Não há, por outro lado, quaisquer horizontes de soluções definitivas para seu arrefecimento.

A escala desta pandemia é inédita para esta geração, e traz consigo um alto grau de incertezas. Ao longo dos meses de aplicação da pesquisa muito se aprendeu sobre o novo coronavírus, ressaltando o dinamismo da situação e a dificuldade de previsões com razoável grau de certeza. Não há dúvidas sobre a intensidade do impacto, mas estimar da melhor forma possível a duração se torna central para o enfrentamento da questão. Apesar do grau de incertezas, há certa convergência entre especialistas sobre diversos temas, como o prazo para a criação e produção de uma vacina segura, para 2021.

O grande número de indivíduos e organizações que indicaram que sentirão os impactos da crise sanitária nas atividades e receitas até o fim de 2020 ou ainda em 2021 ressalta a necessidade de um olhar atento sobre o período de execução das políticas de auxílio ao setor cultural durante a pandemia. O inciso I do Art. 2º da Lei Aldir Blanc (BRASIL 2020) garante, obrigatoriamente, durante três meses (com possibilidade de extensão do período), renda básica emergencial a profissionais do setor para o enfrentamento da crise. Em um cenário em que cerca de 80% dos respondentes demonstram que sentirão impactos para além destes três meses, torna-se central elaborar medidas e estratégias diversificadas para auxiliar a área cultural também a médio e longo prazo.

RECURSOS, NECESSIDADES E MEDIDAS PARA ENFRENTAR OS IMPACTOS DA PANDEMIA

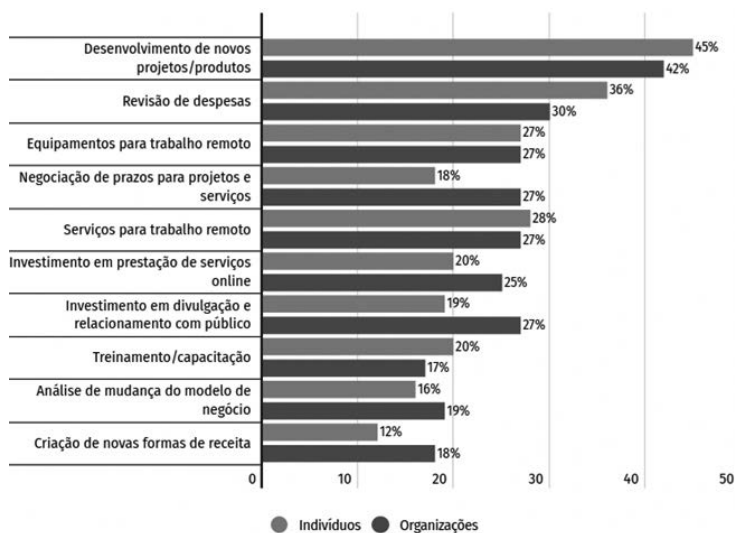
Em relação aos recursos utilizados, no topo da lista, tanto indivíduos (45,1%) quanto organizações (42%) mencionaram o desenvolvimento de novos projetos/produtos. Os profissionais também investiram tempo em ações de capacitação e treinamento, recurso mencionado por aproximadamente 1/5 dos participantes, assim como na prestação de serviços online e na divulgação e relacionamento com o público.

A interrupção das atividades presenciais alterou radicalmente o planejamento e a rotina de trabalho dos profissionais de quase todos os segmentos da indústria criativa. Para manter-se em atividade, profissionais precisaram dedicar parte substancial do seu tempo a outros tipos de tarefas. Nas respostas abertas identificamos muitas menções ao uso do tempo em distanciamento para reposicionamento da imagem pública institucional e de carreiras artísticas; para a criação de campanhas de divulgação e de relacionamento; para reorganização de acervos, materiais, portfólios e até para a organização de processos internos – atividades para as quais muitos não conseguiam dedicar tempo na rotina de trabalho pré-pandemia.

A queda brusca de receita de muitos profissionais e empreendimentos fez com que a revisão das despesas fosse o segundo recurso mencionado por 36,2% dos indivíduos e 30,6% das organizações. Além disso, 27% do total de respondentes buscou negociar novos prazos para projetos e serviços.

A necessidade, no entanto, impulsionou também a adoção de inovações nas estratégias de sustentabilidade de parte dos respondentes. Um pouco mais de 12% dos indivíduos e 18,1% das organizações investiram na criação de fontes de receita até então nunca adotadas por eles, a exemplo de campanhas de doação e/ou financiamento coletivo e da antecipação de venda de ingressos. Outros tipos de recursos que poderiam auxiliar profissionais e organizações neste contexto foram pouco mencionados, à exemplo de empréstimos/linhas de crédito e da contratação de consultores/especialistas.

Gráfico 2: Recursos utilizados para lidar com a situação da pandemia



Fonte: CANEDO et al., 2020, p. 39

Perguntamos também aos participantes quais suas principais necessidades para lidar com os efeitos da pandemia, tendo registrado respostas de 430 organizações e 967 indivíduos. As respostas são reveladoras sobre as políticas públicas e investimentos que deveriam ser priorizados para auxiliar o setor no enfrentamento da crise e seus impactos. Para além da necessidade de apoio financeiro, existe uma relevante demanda por capacitação, serviços e infraestrutura que possibilitem a adaptação das atividades ao ambiente digital. Prova disso, é que a necessidade mencionada em primeiro lugar, por 55% dos respondentes da pesquisa, é a adoção de estratégias digitais de relacionamento com público, venda de produtos e prestação de serviços, seguida de acesso a serviços e equipamentos para trabalho remoto.

Importante ressaltar as dificuldades de monetização online para a maioria dos artistas e profissionais criativos. A monetização se dá basicamente em função de grandes audiências que geram múltiplas visualizações, o que não é construído em pouco tempo, sem o domínio das tecnologias e o conhecimento sobre estratégias de marketing digital.

Quando perguntados, em uma questão aberta, que medidas poderiam ser mais efetivas para ajudar a recuperar a economia do setor no qual atuam, 281 organizações e 608 indivíduos apresentaram sugestões para as políticas públicas. Parte das respostas estão relacionadas com carências e demandas que antecedem a pandemia. Porém, a maioria dos respondentes indicou sugestões que dialogam com as necessidades de adequação para enfrentar as consequências da crise sanitária.

As medidas foram organizadas em quatro categorias. A primeira abarca sugestões de políticas que promovam sustentabilidade financeira. O auxílio emergencial é a medida mais citada pelos indivíduos. Organizações solicitam desoneração tributária, o perdão de dívidas e apoio na manutenção, incluindo suspensão de contas de custeio e apoio para pagamento de funcionários. O fortalecimento da gestão cultural é a segunda categoria com maior número de sugestões recebidas. Os respondentes apontam para a necessidade de fortalecimento institucional dos órgãos públicos de cultura e de ampliação e profissionalização das equipes para que possam atuar como mediadores na reorganização e adaptação dos setores.

A terceira categoria abrange medidas para o aprimoramento da atuação profissional em ambiente digital. As demandas vão além do apoio para a realização de eventos e festivais nas redes sociais e incluem aquisição de equipamentos, capacitação e suporte para digitalização de acervos e inclusão de produtos nas plataformas de comercialização e distribuição pela internet. Por fim, a quarta categoria abarca propostas de iniciativas de Pesquisa e Formação Continuada. Além de demandas genéricas por cursos, capacitações, pesquisas e informações atualizadas na área, é fundamental ressaltar que a maioria das medidas desta categoria estão relacionadas com as três categorias anteriores.

RELAÇÕES PRÉVIAS COM MECANISMOS DE FINANCIAMENTO À CULTURA

A pesquisa coletou informações sobre as relações dos respondentes, nos últimos cinco anos, com mecanismos de financiamento à cultura dos governos federal, estadual e municipal, de instituições de crédito privadas e de organizações estrangeiras.

Verificou-se que, entre as três modalidades de fomento, o apoio direto é mais utilizado que o incentivo fiscal e ambos mais utilizados que crédito. O segundo destaque é que, apesar da maioria dos respondentes declararem ao menos uma experiência com apoio direto, há um percentual significativo de agentes que realiza suas atividades culturais sem qualquer subsídio de mecanismos de financiamento.

Entre as organizações, 18,1% não solicitaram apoio direto em qualquer um dos entes ou internacionalmente nos últimos cinco anos. Este percentual se eleva consideravelmente nos demais mecanismos, já que 42,5% não pleitearam incentivo fiscal para financiamento de suas atividades culturais e 73,5% não tentaram empréstimos nos últimos cinco anos. Entre os indivíduos, 27,5% não apresentaram propostas para apoio direto, 58,2% não solicitaram apoio a mecanismos de incentivo fiscal e 77,8% não procuraram por linhas de crédito.

Vale ressaltar que parte dos indivíduos e das organizações respondentes, mesmo sem ter acessado diretamente quaisquer subsídios, pode ter se beneficiado deles indiretamente, por meio de outros agentes que tenham acessado esses mecanismos.

No momento em que é colocado uma quantidade inédita de recursos disponíveis através da Lei Aldir Blanc, a familiaridade limitada com o fomento público requer dos entes públicos especial atenção com a simplificação dos procedimentos e a capacitação continuada dos agentes culturais.

CONCLUSÃO

O ano de 2020 será tristemente lembrado pela magnitude dos impactos da pandemia de COVID-19 em todo o mundo. O setor criativo foi duramente afetado em sua forma de subsistir e de existir, pois a coletividade, a presença e o convívio são centrais para a criação e a distribuição de grande parte dos produtos culturais. Os resultados da pesquisa são relevantes para a compreensão do setor criativo no Brasil antes, durante e pós-pandemia.

Os dados contribuem para confirmar alguns pontos presentes no debate público, a exemplo do baixo alcance do fomento estatal e da

baixa adesão ao associativismo nos setores culturais. Mais importante ainda, os dados também revelam que agentes e organizações não estão paralisados, visto que estão investindo em outras frentes, como desenvolvimento de novos bens, produtos e serviços artísticos, culturais e criativos, apesar de terem sido altamente impactados pela suspensão e cancelamento das atividades. Os profissionais e as organizações estão sendo desafiados a desenvolver novos modelos de negócio; modos de produção; estratégias de difusão de bens, produtos e serviços; e de relacionamento com os públicos.

De forma inédita, a pesquisa captou como a percepção sobre a duração da pandemia e seus impactos foi se alterando ao longo dos meses, acentuando a avaliação de que as consequências da crise serão sentidas para além de 2020. Este é um tema central para o planejamento das políticas públicas e de estratégias de medidas de médio e longo prazo para o setor.

O levantamento também permitiu identificar achados relevantes em relação às medidas que poderão ajudar a recuperar a economia dos setores artísticos, culturais e criativos. O apoio à sustentabilidade financeira do setor é central e urgente, dado o curto período em que os respondentes poderiam se manter com suas atividades suspensas. Neste sentido, a conquista histórica no processo de aprovação da Lei no 14.017, de 29 de junho de 2020, conhecida como a Lei Aldir Blanc, é um exemplo da mobilização atual do setor. A Lei oferece os meios necessários para evitar que a cultura sofra impactos ainda mais devastadores e duradouros. Mas não é, por si só uma garantia. A extensão do sucesso na sua implementação depende da visão estratégica dos gestores no uso desses recursos, e demanda ampla participação social e colaboração na construção das medidas, além de uma dose de realismo quanto à gravidade e duração da crise e consciência das peculiaridades e da importância da cultura.

Devemos ainda lembrar que a existência de recursos é apenas parte da solução. A familiaridade limitada de boa parte dos agentes culturais com o fomento público requer a simplificação dos procedimentos e o investimento em capacitação continuada. É igualmente importante

prever a inclusão daqueles que atuam em funções mais técnicas que dão o suporte necessário para que as atividades artísticas aconteçam. Da mesma forma, as especificidades da atividade cultural demandam a criação de mecanismos de crédito financeiro mais adequados ao setor.

As políticas públicas para apoio neste momento de crise devem mais do que nunca ser construídas ouvindo o setor cultural. A análise das principais medidas sugeridas na pesquisa indica a necessidade de fomento público aos diferentes elos da cadeia produtiva: a criação, a produção, a distribuição e o consumo cultural. Indicam ainda não apenas a necessidade de apoio financeiro, mas também a expectativa por parte dos agentes culturais de que órgãos públicos de cultura atuem como consultores técnicos e mediadores na reorganização e adaptação dos setores.

REFERÊNCIAS

BRANT, J. A morte lenta das políticas federais de cultura. In: ROSSI, Pedro; SWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza M.. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (**Lei Aldir Blanc**), Brasília, DF; 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>. Acesso em: 30 set. 2020.

CANEDO, D; LIMA, C.; PONTE, E. ; COSTA, L.; CAMPOS, L. G.; QUEIROZ, M.; SOUZA, R. P. T. R. ; PAIVA NETO, C.; GUERRA, C. M.; CALDAS, R; CARVALHO, R. Impactos da COVID-19 na Economia Criativa - **Relatório final** 2020.

IBGE. **Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101687.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

PAIVA NETO, Carlos B. **Políticas culturais, financiamento e asfixia da cultura..2020** (no prelo).

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **2009 UNESCO framework for cultural statistics**. Quebec: UNESCO Institute for Statistics, 2009.

Estamos permanentemente enfrentando situações conflituosas, quer no âmbito pessoal quer coletivo; afinal de contas, o conflito é inerente à condição humana. Todavia, de tempos em tempos, somos atingidos por fenômenos que agudizam nossa capacidade de resiliência, de reflexão e de propor caminhos para superar tais fatos e estabelecer melhores condições de vida. Assim, a pandemia vivida no ano de 2020, por conta da Covid-19, trouxe consequências para as mais variadas esferas da atividade humana – pessoal, familiar, social, institucional – tanto no âmbito local quanto mundial, e nas diversas áreas de atuação da sociedade: política, jurídica, econômica, social e cultural.

Mais especificamente, no campo cultural, o distanciamento social praticamente impediu ou minimizou ao extremo a realização de diversas atividades que dependiam da participação presencial de público, tais como cinema, teatro, museu, entre outras, afetando, assim, os direitos culturais, quer diminuindo seu alcance quer provando violações.

A construção coletiva do 5º volume da obra “Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas”, abordando questões importantes relativas aos direitos culturais no contexto pandêmico da Covid-19, vivenciado em 2020, apresenta-se em harmonia com a temática proposta pelo IX Encontro Internacional de Direitos Culturais, realizado no período de 5 a 9 de outubro de 2020, de forma on line, e organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais da UNIFOR.

Nessa perspectiva, a obra propõe reflexões sobre direitos culturais e sua efetividade, a partir da contribuição colaborativa de acadêmicos, políticos, artistas, pesquisadores e ativistas, que têm já reconhecidas suas atividades no campo dos direitos culturais, quer de forma individual quer como membros de organizações privadas e instituições públicas afeitas às práticas de defesa e promoção da cultura. [...]

Os organizadores.