



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IPHAN



PARECER Nº 373/2014-PF/IPHAN/SEDE

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 01450.010230/2008-15.

INTERESSADOS: Secretaria de Cultura e Governo de PE, Superintendência do IPHAN/PE e DPI.

ASSUNTO: Proposta de Registro do Cavalo-Marinho.

I. Ponderações quanto à instrução do Processo de Registro.

II. Necessidade de Publicação do Edital de Registro, em atenção aos princípios do devido processo legal e da publicidade.

Senhor Coordenador,

1. O presente processo administrativo, relativo ao pedido de Registro no Livro Formas de Expressão do Cavalo-Marinho como Bem Cultural do Brasil de natureza imaterial, foi encaminhado para esta Procuradoria Federal a fim de subsidiar a análise dos aspectos exclusivamente jurídicos relacionados ao tema.

I - RELATÓRIO

2. Para o deslinde da questão, importa extrair dos autos o que segue:

- Segundo a Área Técnica, o processo é composto por:

- Caixa 01/03: Processo administrativo - Vols. I e II; Anexo 02 – Dossiê Descritivo do Cavalo-Marinho; Anexo 03 – INRC do Cavalo-Marinho – Relatório Analítico; Anexo 14 – Termo de Autorização de Uso de Imagem (Termos de cessão gratuita para uso de documentos sonoros, visuais, audiovisuais e escritos e Autorizações de uso de som, imagem e informações);

- Caixa 02/03: Anexo 04 – INRC do Cavalo-Marinho – Sítio Inventariado; Anexo 05 – INRC do Cavalo-Marinho – Localidade Extremo Norte e Limítrofes; Anexo 06 – INRC do Cavalo-Marinho – Localidade Norte-Centro e Paulista;

- Caixa 03/03: Anexo 07 – INRC do Cavalo-Marinho – Localidade Sul-Oeste; Anexo 08 – DVD com “Relatório Analítico, Dossiê, Fichas e Anexos”; Anexo 09 a – Vídeo Documentário (60 minutos); Anexo 09 b – Vídeo Documentário (15 minutos); Anexo 10 – DVD “Fotografias” v. 1; Anexo 11 – DVD “Fotografias” v. 2; Anexo 12 – DVD com “Registros Sonoros”; Anexo 13 – HD Externo com material bruto do audiovisual; Anexo 01 – Depoimentos orais para a proposta de candidatura do Cavalo-Marinho como Patrimônio Cultural do Brasil.

- 9 apensos, elencados na p. 387 do vol. II – 7 CDs e 2 DVDs.

- Memorando do Gabinete da Presidência, de 21/12/2007, encaminhado à Diretora do DPI, solicitando providências quanto aos procedimentos do registro dos tradicionais folguedos populares de Pernambuco (o caboclinho; o cavalo marinho; o maracatu nação; o maracatu rural) no Livro das Formas de Expressão do Patrimônio Imaterial (p. 01 do vol. I). Encaminha-se o Ofício nº 3338/2007/GM/MinC, de 19/12/2007, o qual remete o Ofício nº 659/2007, de 07/12/2007, do Governador do Estado de PE, para análise e manifestação da Presidência do IPHAN, em caráter de urgência. Destaca-se que o original encontra-se no processo nº 01450.010231/2008-51 “Maracatu-Rural” (anotação datada de 17.10.2014).

- Ofício nº 3338/2007/GM/MinC, de 19 de dezembro de 2007, encaminhado ao então Presidente do IPHAN, mencionando que o então Sr. Ministro de Estado da Cultura estaria a encaminhar o Ofício acima citado, solicitando posicionamento da Presidência do IPHAN ao Gabinete do Ministro da Cultura, com urgência (p. 02).

- Ofício nº 096/2007/GM/MinC, de 19 de dezembro de 2007, do então Ministro de Estado da Cultura, Gilberto Gil Moreira, encaminhado ao então governador do Estado de Pernambuco, Sua Exa. o Sr. Eduardo Henrique Accioly Campos, informando que o assunto fora encaminhado ao então Presidente do IPHAN, para análise e providências (p. 03).

- Ofício nº 659/2007-GG/PE, de 07 de dezembro de 2007, do então Governador de PE, encaminhado ao então Ministro de Estado da Cultura (pp. 04 e segs.). Destaca-se que a preservação, o fomento e a difusão da riqueza cultural dos folguedos populares de PE, parte integrante da história do Estado e legítima representação da criatividade dos pernambucanos, tem sido uma diretriz permanente daquele Governo, em ação liderada pelo então Secretário Estadual de Cultura, Ariano Suassuna. Menciona-se que a honraria ora pedida já foi concedida ao frevo. Observa-se que a Fundarpe (Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de PE) estaria pronta para colaborar com o IPHAN. Encaminha-se breve resumo de cada um dos folguedos populares como ponto de partida para a pesquisa aprofundada do IPHAN. Por fim, destaca-se que o frevo e as manifestações ora em destaque sempre estiveram juntos nas festas de rua dos pernambucanos.

- Ofício nº 0220/07-GAB/DPI/IPHAN, de 27 de dezembro de 2007, encaminhado ao Gabinete do então Governador de PE, com cópia para o Gabinete da Presidência do IPHAN, assinado pela Diretoria do DPI, informando que seria necessário o envio de um pedido de Registro para cada bem cultural em tela, separadamente, além de outros documentos instrutórios (pp. 08 e segs.).

- São juntados nos autos reportagens publicadas na mídia e um Texto introdutório sobre o folgado Cavalo Marinho (pp. 15-22).

- Memorando nº 0229/2008, de 02/04/2008, do Superintendente do IPHAN/PE ao então Presidente do IPHAN, enviando documentação para abertura do processo de Registro



do Cavalo-Marinho, demonstrando apoio à solicitação e enviando Avaliação Técnica Preliminar realizada pelas técnicas do Núcleo do Patrimônio Imaterial da SR (pp. 23 e segs.): Ofício nº 197/2008-GG/PE, de 01 de abril de 2008 (p. 24); Avaliação Técnica Preliminar do Núcleo do Patrimônio Imaterial da SR/PE, concluindo que a documentação entregue atende ao disposto na Resolução 001/2006 (pp. 25-28); volume Cavalo-Marinho (Proposta de Candidatura – pp. 29-66); Anexo I (Referências Documentais e Bibliográficas disponíveis – pp. 69-76); Anexo II (Cartas de anuência, com o objetivo de atestar o apoio das comunidades produtoras do bem ao processo de registro, utilizando-se o resultado da pesquisa no desenvolvimento de políticas públicas de cultura que permitam a preservação do folgado, considerando seus condicionantes sócio-culturais, representativos da identidade cultural de PE – pp. 77-199 do vol. I; 204 do vol. II - 210); Anexo III (Depoimentos orais); Anexo IV (Documentação Mínima Disponível).

- Memória da 10ª Reunião da Câmara do Patrimônio Imaterial (pp. 211-216v), em que a Câmara decidiu solicitar à Gerência um exame mais detido do material encaminhado e a elaboração de notas técnicas para cada bem cultural em questão, antes de responder à solicitação do Estado de PE. Após, o assunto retornaria à Câmara para análise da pertinência.

- Memorando nº 0565/2008, de 07/07/2008, do Superintendente do IPHAN/PE, para o então Presidente do IPHAN, enviando documentação para abertura de Processo, juntamente com o Ofício nº 309/2008-GG/PE, de 15 de maio de 2008, do Governo de PE ao então Presidente do IPHAN, no qual o Governo do Estado de PE solicita a candidatura do Cavalo-Marinho ao Registro no Livro das Formas de Expressão do Patrimônio Imaterial (pp. 217, 218).

- Memória da 11ª Reunião da Câmara do PI (pp. 219-222). Nela se verificou que, apenas após as pesquisas, poder-se-ia estabelecer a delimitação do recorte geográfico referencial das manifestações. Mencionou-se que poder-se-ia oficializar o Estado de PE informando que a Câmara teria julgado os pedidos pertinentes. Isso foi feito via Ofício nº 279/08-GAB/DPI/IPHAN, de 23 de outubro de 2008 (pp. 225 e seg.), da Diretora do DPI ao então Governador do Estado de PE. Solicitou-se na oportunidade a indicação da instituição cultural do Estado de PE que se encarregaria do projeto de instrução técnica do processo, com orientação do DPI e da equipe da 5ª SR/IPHAN. Via Memorando nº 0575/08 GAB/DPI, de 23/10/2008, a Diretora do DPI informa à SR/IPHAN/PE sobre o andamento do processo, que conta, segundo se afirma, com o conhecimento, participação e acompanhamento daquela SR (p. 227).

No Ofício nº 329/2008-CGG/PE, de 05 de novembro de 2008, do Gabinete do Governador de PE para a Diretora do DPI, informam que a instrução técnica de todos os processos ficaria a cargo da Fundação de Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco/FUNDARPE, na pessoa de sua titular, Sra. Luciana Azevedo (p. 228).

- No Ofício nº 279/08 – GAB/DPI/IPHAN, de 23 de outubro de 2008, do DPI, para o Sr. Governador do Estado de PE, informam a abertura, no DPI, do processo de Registro do Cavalo-Marinho; que o processo fora submetido à análise preliminar da Câmara do Patrimônio Imaterial, que concluiu pela pertinência do pedido e andamento da instrução do processo, que consistiria na produção de conhecimento e documentação de todos os aspectos culturalmente relevantes do Cavalo-Marinho, cf. art. 9º da Resolução nº 001/2006. A Câmara teria resolvido, no entanto, que, diante de informações sobre a ocorrência dessa manifestação em outros Estados do NE, constantes da documentação apresentada pelo proponente, a pesquisa para instrução do processo deveria ser estendida oportunamente, para contemplar suas outras expressões na região. Ainda, para encaminhar os procedimentos de pesquisa e

documentação do Cavalo-Marinho em PE, solicitam ao Exmo. Sr. Governador a indicação da instituição cultural de PE que se encarregaria do projeto de instrução técnica do processo de Registro, para que pudessem, o DPI e a 5ª SR/IPHAN, instruir e orientar os técnicos que realizariam os trabalhos (pp. 230 e seg.).

- No Ofício nº 248/09-GAB/DPI/IPHAN, de 18 de dezembro de 2009, do DPI, para a FUNDARPE, informam que, estando abertos, desde outubro de 2008, os processos de Registro do Maracatu Nação, Maracatu Rural, Caboclinho e Cavalo-Marinho, a partir de pedidos apresentados pelo então Governador de PE, a partir do comunicado feito pelo Gabinete do Governador de que a instrução técnica dos processos ficaria a cargo desta FUNDARPE, para orientar e apoiar os procedimentos necessários a tais instruções, o DPI e a Representação do IPHAN em PE se colocaram à disposição, como também a metodologia do Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC – e o treinamento para sua aplicação. Considerando que o prazo estabelecido para instrução dos processos é de 18 meses (pú do art. 9º da Resolução nº 001/2006, e que já teria passado um ano sem qualquer comunicação sobre mobilização de equipes e início dos trabalhos de pesquisa e documentação dos bens, consultam sobre o interesse da FUNDARPE em dar continuidade aos projetos de Registro em pauta, cuja pertinência já teria sido positivamente avaliada pela Câmara do Patrimônio Imaterial, considerando que essas quatro formas de expressão possuem pré-condições requeridas para o Registro e seu conseqüente reconhecimento como patrimônio cultural brasileiro. Reiteram a disposição em apoiar e orientar os encaminhamentos necessários ao andamento do projeto, tão significativo, segundo destacam, para a valorização do patrimônio cultural de PE e do Brasil (pp. 232 e seg.).

- O Ofício DPC nº 002/2010, de 04 de janeiro de 2010, da Fundarpe, para o DPI, vem reiterando sobre o interesse da Fundação em dar continuidade aos projetos, fato justificado pelo entendimento de que o registro desses bens promove o reconhecimento de referências emblemáticas da cultura nacional, como também aponta para o apoio, fomento, salvaguarda e apreensão da sua importância para a identidade e história do povo pernambucano e brasileiro. Comunicam ainda que foram tomadas as medidas cabíveis para o devido cumprimento da instrução técnica do processo administrativo de registro, salientando que o processo licitatório de contratação das equipes seria realizado ainda em janeiro daquele ano. Estimariam o término e encaminhamento dos inventários dos bens para o mês de março de 2011 (pp. 234 e seg.).

- No Memorando nº 0153/2010, de 22/02/2010, da SR/IPHAN/PE, para o DPI, informam acerca do andamento dos processos de Registro do Maracatu de Baque Solto, Maracatu de Baque Virado, Caboclinho e Cavalo-Marinho, cuja instrução técnica estaria sendo levada a efeito pela FUNDARPE/Secretaria de Educação do Governo do Estado de PE. Destacam que a Diretora de Preservação Cultural da FUNDARPE, Célia Maranhão Campos, em conversa telefônica com servidor do IPHAN-PE, teria informado que a previsão da Fundação para publicação do Edital de contratação da equipe de pesquisa para a instrução técnica dos processos seria o fim do mês de fevereiro de 2010, sem prejuízo do prazo final de conclusão dos trabalhos – março de 2011. Ainda segundo a Diretora, a metodologia utilizada para a pesquisa sobre os bens culturais, cuja aplicação seria exigência do Edital da FUNDARPE, seria o INRC – Inventário Nacional de Referências Culturais. Concluem ratificando que o acompanhamento técnico dos processos de Registro seria feito pela SR, por meio de sua equipe técnica, com o apoio da Coordenação-Geral de Identificação e Registro, do DPI (p. 236).

- Ofício DPC nº 168/2011, de 09 de dezembro de 2011, da FUNDARPE, para o DPI, c/c para a SR/IPHAN/PE, informando que a FUNDARPE teria autorizado, desde 07 de novembro, o início dos serviços previstos no Edital de Concorrência Pública nº



01/2011, referente à realização de serviços especializados para sistematização, produção de dados, documentação e conhecimento, por meio da metodologia do INRC, das Formas de Expressão em processo de Registro pelo IPHAN. Em observância às recomendações para a continuidade da instrução técnica, realizaram, juntamente com os técnicos da SR/IPHAN/PE, em 29 de novembro, a oficina de capacitação para as equipes técnicas, tendo em vista a aplicação da metodologia INRC. Assim, solicitam que seja disponibilizado o Termo de Compromisso para o Uso do Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC, considerando a aplicação da metodologia nos Inventários supracitados, cf. Planos de Trabalho enviados em anexo (p. 237).

- Plano de Trabalho com execução da Associação Respeita Januário (ARJ) e propriedade da FUNDARPE/IPHAN, com o INRC do Cavalo-Marinho de PE, datado de novembro de 2011. Informam ali que pretendia-se também a elaboração de um Plano de Salvaguarda, composto de ações de apoio e fomento voltadas à garantia de condições de produção e continuidade da expressão cultural tradicional do Cavalo-Marinho. Segundo afirmam, o Cavalo-Marinho é uma manifestação típica da zona da mata norte de PE e zona da mata sul da PB, região historicamente da economia canavieira (pp. 238-257).

- Parecer nº 03/2012 CI/DPI, de 24 de janeiro de 2012, que é o Parecer Técnico sobre os Planos de Trabalho para a aplicação da metodologia do INRC dos bens culturais (pp. 258 e seg.). Segundo consta, os planos de trabalho estão de acordo com o manual de aplicação do INRC e estão coerentes com o que é esperado de um plano de trabalho para inventários desse porte. Eles buscam também, segundo se afirma, observar as recomendações feitas no sentido da realização da instrução técnica do processo administrativo de Registro; porém, é necessário que isso seja mais profundamente verificado pelos técnicos da Coordenação de Registro do DPI. As capacitações das equipes que executariam as pesquisas estariam sendo realizadas pela SR/IPHAN/PE. A Coordenação de Identificação do DPI teria entrado em contato com o técnico George Bessoni, da SR/IPHAN/PE, e foram esclarecidos os procedimentos realizados para viabilizar a aplicação da metodologia do INRC. Foi informado que os requisitos de autorização de uso do INRC estariam sendo apresentados e verificados pela SR, e esses documentos seriam posteriormente encaminhados ao DPI. Tendo em vista que se trata de cessões de metodologia, com vistas à instrução de processos de Registro, considera-se extraordinariamente que seria dispensável o envio do restante da documentação para análise da CI, como pré-requisito para a assinatura do Termo de Compromisso. A referida assinatura ficaria condicionada, entretanto, à realização, pela SR, da análise dos documentos apresentados e à elaboração de Nota Técnica relativa à pertinência da solicitação, assim como ao atendimento de todos os itens requeridos pela resolução ali citada. Solicitam também que seja aberto processo formal na SR para oficializar o pedido das cessões de metodologia e reunir toda a documentação correspondente, e ainda que sejam enviados à CI cópias dos Termos assinados e da NT da SR. Lembram que cada projeto implica a assinatura de um TC específico. Comunicam que a CI encaminharia cópia da documentação recebida para a Coordenação de Registro, para avaliação técnica dos planos de trabalho, de modo que se atendesse às especificidades do uso do INRC na instrução de processos de reconhecimento do patrimônio cultural brasileiro. Nesse sentido, a SR deveria entrar em contato com o DPI para agendamento de reunião. Esclarecem que o acompanhamento da área central se daria de forma conjunta pelas Coordenações de Identificação e Registro. Solicitam ainda que, ao término de cada etapa, sejam encaminhados à CGIR os relatórios técnicos e materiais produzidos no âmbito do inventário, além de outros materiais que fossem necessários. Pedem também a verificação do andamento da pesquisa para informar se os prazos dos cronogramas estariam sendo suficientes e se estariam sendo cumpridos. Atendidas as disposições

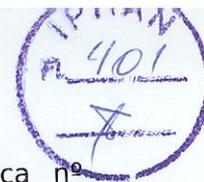
mencionadas, há um pronunciamento favorável à realização dos projetos de inventário. Tal parecer é enviado à SR/IPHAN/PE, para ciência e providências (pp. 260 e seg.).

- O Superintendente do IPHAN/PE encaminha ao DPI, via Memorando nº 0464/2014, de 22/04/2014, a Nota Técnica nº 001/2014/GB/IPHAN-PE/MinC, que analisa o Dossiê de Registro do Cavalo-Marinho, e produtos finais do INRC do Cavalo-Marinho, referentes à instrução do pedido de Registro do bem cultural Cavalo-Marinho no Livro de Registro das Formas de Expressão. A caixa conteria: 1 HD externo com material audiovisual bruto; 1 envelope contendo ERRATA e Formulários de Cessão e Autorização originais; 1 vol. 1 – Relatório Analítico; 1 vol. 2 – Dossiê; 1 vol. 3 – Sítio inventariado; 1 vol. 4 – Localidade Extremo-Norte e Limítrofes; 1 vol. 5 – Localidade Norte-Centro e Paulista; 1 vol. 6 – Localidade Sul-Oeste; 6 mídias digitais – vídeo documentário de 15 minutos; vídeo documentário de 60 minutos; Relatório Analítico; Dossiê e Fichas INRC; Fotografias (vols. 1 e 2); Registros Sonoros (pp. 262 e seg.).

- INRC do Cavalo-Marinho (pp. 264-353v). “De forma sucinta, a brincadeira do Cavalo-Marinho é uma forma de expressão tradicionalmente realizada pelos trabalhadores rurais da região da Zona da Mata Norte de Pernambuco e sul da Paraíba durante o ciclo natalino. Trata-se de uma espécie de teatro popular que representa o cotidiano (presente e passado), real e imaginário, deste grupo social brasileiro por meio da poesia, da música, dos rituais e de seus movimentos corporais. Contém personagens com máscaras (figuras), variados tipos de danças, um rico repertório musical, a louvação ao Divino Santo Rei do Oriente, momentos de culto à Jurema Sagrada e a presença de animais ou *bichos*, como o Cavalo e o Boi. A brincadeira, que é comandada pelo Capitão, se realiza num terreiro em formato de semicírculo, em lugares planos e, normalmente, ao ar livre. Antigamente, era praticado nos engenhos e usinas de açúcar. O brinquedo tem suas raízes consolidadas nas senzalas como cultura produzida pelos negros escravizados oriundos da África. ... O processo de identificação deste bem cultural teve como base o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC)... e abrangeu o estado de Pernambuco e cidades limítrofes da Paraíba, em específico, os municípios de Pedra de Fogo (PB), Itambé (PE), Camutanga (PE), Ferreiros (PE), São Vicente Ferrier (PE), Condado (PE), Goiana (PE), Aliança (PE), Paulista (PE), Araçoiaba (PE), Lagoa de Itaenga (PE), Passira (PE), Feira Nova (PE) e Glória do Goitá (PE).” Houve um Encontro de Mestres (encontro histórico com todos os mestres), ocorrido em 04 de junho de 2012 na cidade de Condado (PE), organizado pela equipe do INRC do Cavalo-Marinho e pela Fundarpe.

Em linhas gerais, a proposta metodológica de trabalho consistiu primeiramente em definir o bem cultural como *forma de expressão*, mesclando dramaturgia, dança e música. A tradição do Cavalo-Marinho corrobora o primordial conceito de patrimônio, na perspectiva que faz recordar o passado, numa estrita relação com o conceito de memória social, que, por sua vez, legitima a identidade de um grupo.

Na pesquisa de identificação, foram registradas 3 localidades definidas, 3 grandes linhagens de formação histórica dos Cavalos-Marinhos. Dentro dessas 3, foram consideradas duas grandes variantes do brinquedo. A representação retrata, de forma interpretativa, a realidade do mundo do trabalho rural específico da região pernambucana que, há séculos, tem como base econômica principal a plantação de cana e a produção dos derivados desta planta. Registrar o Cavalo-Marinho como Patrimônio Cultural Imaterial, segundo consta do documento, é reconhecer justamente esses processos históricos como parte da memória do grupo social produtor do bem cultural em questão.



- O Técnico George Bessoni, da SR/IPHAN/PE, assina a Informação Técnica nº 001/2014/GB/lphan-PE/MinC, de 22 de abril de 2014 (pp. 354-381). Segundo afirma, a pesquisa permite compreender o Cavalo-Marinho como bem cultural singular, situado na construção da identidade cultural da população da região canavieira norte de PE e sul da PB. Conclui que, como o Cavalo-Marinho consiste em uma referência cultural para a identidade e a memória de significativo grupo social formador da sociedade brasileira; como o bem cultural possui evidente continuidade histórica, tendo sido documentado desde o século 19; como possui características culturais próprias, defende a inscrição do bem no Livro de Registro das Formas de Expressão.

- Encaminhamento do Ofício 131/2014, de 29 de setembro de 2014, subscrito pelo Secretário de Cultura do Estado de PE, solicitando o registro de Cavalo-Marinho no Livro das Formas de Expressão do Patrimônio Imaterial, ao DPI (pp. 382 e segs.). No documento citado, menciona-se que o aceite da candidatura irá atuar no sentido do reconhecimento da importância das festas e brinquedos populares como parte integrante da história de PE e legítima representação social e cultural do seu povo.

- Parecer nº 84/2014-DPI (pp. 385-390v), de 20 de outubro de 2014, assinado pela Coordenadora de Registro e pela Coordenadora-Geral de Identificação e Reconhecimento do DPI, parecer conclusivo da etapa de instrução técnica do processo, aberto no DPI em maio de 2008, sobre o reconhecimento do Cavalo-Marinho como Patrimônio Cultural do Brasil.

Destaca o documento que a brincadeira popular concentra-se principalmente na Zona da Mata Norte pernambucana e Sul paraibana, estando profundamente relacionada à vida rural e do trabalho dessa região; contudo, não teria ficado restrita a elas, ecoando também na região metropolitana de Recife e de João Pessoa, além de outros territórios do país. No passado, era realizada nos engenhos de cana-de-açúcar, onde seus participantes trabalhavam.

A formação do Cavalo-Marinho é em semicírculo, com espaço para a plateia, e seus aspectos constitutivos estão bem detalhados no Dossiê e no INRC, cf. afirma a Área Técnica.

Apontam-se elementos culturais e artísticos, sócio-históricos, relacionados às reminiscências africanas e portuguesas. Afirma-se ainda que o Cavalo-Marinho consegue dialogar com outras manifestações culturais brasileiras, remontando ao período da escravidão no Brasil pois era feito pelos negros da senzala. Assim, vemos mudança e continuidade na manifestação cultural.

Faz-se o relato do diagnóstico de problemas e diretrizes para ações de apoio e fomento/possíveis ações de salvaguarda e se conclui que, por ser uma expressão cultural de longa continuidade histórica, sendo uma tradição que se reitera e se atualiza; por sua relevância nacional; por ser uma referência cultural importante, que foi exercida principalmente pelas práticas dos afrobrasileiros, um dos grupos formadores da nacionalidade; por ser esta brincadeira uma das formas de expressão que auxiliam na construção e afirmação da identidade da população brasileira; por sua capacidade de rememoração do passado e ressignificação do presente; por tudo mais que consta do processo, corroborando a posição da SR/IPHAN/PE, são favoráveis à inscrição no Livro de Registro das Formas de Expressão do Cavalo-Marinho como Patrimônio Cultural do Brasil.

- Memorando nº 423/14 GAB/DPI, de 21/10/2014, solicitando análise jurídica (pp. 391 e segs.), encaminhando também, em anexo, sugestão de extrato para publicação do Aviso no DOU (pp. 393 e v). Informam, por fim, que a próxima reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do Brasil está prevista para acontecer em 3 e 4 de

dezembro. Na minuta encaminhada, menciona-se que a proposta de Registro foi apresentada pela Secretaria de Cultura do Governo do Estado de PE e citam-se, como Amparo Legal, dentre outras normas, apenas o inc. II do art. 216 da CF/88 e o Decreto nº 5.040, de 07 de abril de 2004.

- Processo distribuído em 23/10/2014 (p. 394).

II – DO DIREITO

- A Constituição Federal e o instituto do Registro

3. O registro do Cavalo-Marinho, para ser considerado válido e legítimo, precisa estar em consonância com o nosso ordenamento jurídico. Assim, faz-se necessário num primeiro momento, antes de se abordar a questão de mérito vertida neste processo, examinar o instituto do registro à luz da Carta Magna de 1988.

4. No Título VIII da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Social, encontra-se inserido o Capítulo III, que cuida da Educação, Cultura e do Desporto, sendo que a Seção II deste Capítulo, – composta pelos artigos 215 a 216-A –, é dedicada à Cultura.

5. O art. 216 da Carta Política de 1988 traz em seu bojo definição acerca de quais bens integram o patrimônio cultural brasileiro e estabelece normas de proteção a esse patrimônio, conforme se depreende da leitura desse artigo, vazado nos seguintes termos:

“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;

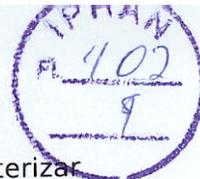
III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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.”

6. Observe-se que o art. 216 em tela refere-se aos bens portadores de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos da sociedade brasileira. Assim, não toma a sociedade brasileira como um todo homogêneo, mas como uma sociedade composta de diferentes grupos, cada um portador de identidades e de modos de criar, fazer e viver específicos.

7. Este posicionamento é importante na medida em que a Carta Magna de 1988 deixa claro que o seu interesse não é de apenas proteger objetos materiais que possuam valor acadêmico, mas também os bens de natureza material ou imaterial portadores de referência à identidade de cada grupo formador da sociedade brasileira. Cada um desses grupos, assim como seus modos de fazer, criar e viver, é objeto de proteção por parte do Estado.



8. A Carta Política de 1988, conhecida como Carta Cidadã, por se caracterizar fortemente pelos ideais republicanos e democráticos, reflete em todas as matérias nela tratadas esses princípios, até mesmo porque constitui-se como objetivo fundamental insculpido na Constituição o de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Tal concepção ineludivelmente informa a maneira pela qual o Estado deve proteger e promover a Cultura.

9. José Afonso da Silva¹, ao tratar da política cultural e da democracia cultural, assinala, *verbis*:

“(…)

4. A questão da política cultural está exatamente no equilíbrio que se há de perseguir entre um Estado que imponha uma cultura oficial e a democracia cultural. A concepção de um Estado Cultural no sentido de um Estado que sustente uma cultura oficial não atende, certamente, a uma concepção de democracia cultural. A Constituição, como já deixamos expresso antes, não deixa dúvidas sobre o tema, visto que garante a liberdade de criação, de expressão e de acesso às fontes da cultura nacional. Isso significa que não pode haver cultura imposta, que o papel do Poder Público deve ser o de favorecer a livre procura das manifestações culturais, criar condições de acesso popular à cultura, prover meios para que a difusão cultural se funda nos critérios de igualdade. A democracia cultural pode-se apresentar sob três aspectos: por um lado, não tolher a liberdade de criação, expressão e de acesso à cultura, por qualquer forma de constrangimento ou de restrição oficial; antes, criar, condições para a efetivação dessa liberdade num clima de igualdade; por outro lado, favorecer o acesso à cultura e o gozo dos bens culturais à massa da população excluída.

5. No entanto, a ação cultural pública é absolutamente necessária à democratização da cultura nos aspectos apontados acima, assim considerada como o “processo que faz convergir o alargamento do público e a extensão do fenômeno de comunicação artística”, segundo o pensamento de que “a política cultural é, juntamente com a política social, uma das formas empregadas pelo Estado contemporâneo para garantir sua legitimação, isto é, para oferecer-se como um Estado que vela por todos e que vale para todos.” Em verdade, não se chegará à democratização da cultura desvinculada da democratização social e econômica. (...)” (sem destaques no original)

- Do Decreto n.º 3.551, de 4 de agosto de 2000

10. Em razão de a proteção cultural se fazer em conjunto com o Estado e a Sociedade é que a Constituição Federal estabeleceu que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por intermédio de inventários, registros, tombamentos, dentre outras formas, conforme dispôs o § 1º do art. 216 da CF/88, assim redigido:

§ 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.

¹ SILVA, José Afonso da. Ordenação Constitucional da Cultura. 1ª ed. São Paulo: Editora Malheiros. 1998. pp. 209-210.

11. Depreende-se que, dentre as formas previstas para se proteger os bens culturais brasileiros, encontra-se o instituto do Registro, o qual resta regulamentado pelo Decreto n.º 3.551, de 4 de agosto de 2000, e pela Resolução IPHAN n.º 001, de 03 de agosto de 2006.

12. Deve-se mencionar que a criação do instituto do Registro vincula-se a vários movimentos em defesa de uma compreensão mais ampla acerca do patrimônio cultural brasileiro, conforme nos informa Maria Cecília Londres Fonseca²:

“No Brasil, a publicação do Decreto 3.551/2000, insere-se numa trajetória a que se vinculam as figuras emblemáticas de Mário de Andrade e de Aloísio Magalhães, mas em que se incluem também as sociedades de folcloristas, os movimentos negros e de defesa dos direitos indígenas, as reivindicações dos grupos descendentes de imigrantes das mais variadas procedências, enfim, os “excluídos”, até então, da “cena” do patrimônio cultural brasileiro, montada a partir de 1937. Contribuem, ainda, para essa reorientação não só o interesse de universidades e institutos de pesquisa em mapear, documentar e analisar as diferentes manifestações da cultura brasileira, como também a multiplicação de órgãos estaduais e federais de cultura, que se empenham em construir, via patrimônio, a “identidade cultural” das regiões em que estão situados.” (sem destaques no original)

13. O registro tem por finalidade reconhecer e valorizar bens de natureza imaterial em seu processo dinâmico de evolução, possibilitando uma apreensão do contexto pretérito e presente dessas manifestações em suas diferentes versões. Consoante assevera Marcia Sant’Anna³, nos seguintes termos:

“O Instituto do Registro, criado pelo Decreto 3.551/2000, não é um instrumento de tutela e acautelamento análogo ao tombamento, mas um recurso de reconhecimento e valorização do patrimônio imaterial, que pode também ser complementar a este. O registro corresponde à identificação e à produção de conhecimento sobre o bem cultural de natureza imaterial e equivale a documentar, pelos meios técnicos mais adequados, o passado e o presente dessas manifestações, em suas diferentes versões, tornando tais informações amplamente acessíveis ao público. O objetivo é manter o registro da memória desses bens culturais e de sua trajetória no tempo, porque só assim se pode “preservá-los”. Como processos culturais dinâmicos, as referidas manifestações implicam uma concepção de preservação diversa daquela da prática ocidental, não podendo ser fundada em seus conceitos de permanência e autenticidade. Os bens culturais de natureza imaterial são dotados de uma dinâmica de desenvolvimento e transformação que não cabe nesses conceitos, sendo mais importante, nesses casos, registro e documentação do que intervenção, restauração e conservação.” (sem destaques no original)

14. Acrescente-se, ainda, que os bens escolhidos para registro serão inscritos em livros denominados, respectivamente, Livro de registro dos saberes (para o registro de conhecimentos e modos de fazer); Livro das formas de expressão (para a inscrição de manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas); Livro dos Lugares (para a inscrição de manifestações de espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas) e Livro das celebrações (para as festas, os rituais e os folguedos).

² FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural *in* Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos, Regina Abreu, Mario Chagas (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 62-63.

³ SANT’ANNA, Márcia. A face imaterial do patrimônio cultural: os novos instrumentos de reconhecimento e valorização, *in* Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos, Regina Abreu, Mario Chagas (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 52.



15. É válido salientar que as propostas para registro, acompanhadas de sua documentação técnica, serão dirigidas ao Presidente do IPHAN, que as submeterá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

16. Delineados esses pontos acerca do instituto do registro, cabe examinar se o pleito vertido nesse processo atende aos requisitos normativos aplicáveis à espécie.

- DOS ASPECTOS FORMAIS

17. Segundo consta do parecer técnico conclusivo, os requisitos para o registro de um bem cultural estão contemplados, conforme visto no Relatório.

18. O art. 2º do Decreto n.º 3.551, de 04/08/2000, dispõe a respeito de quais pessoas e entes são legitimados para proporem a instauração do processo de registro, conforme se observa da redação deste artigo:

“Art. 2º São partes legítimas para provocar a instauração do processo de registro:

- I – o Ministro de Estado da Cultura;
- II – instituições vinculadas ao Ministério da Cultura;
- III – Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal;
- IV – sociedades ou associações civis.”

✓ 19. No processo em tela, verificou-se que o requerimento, dirigido à Presidência do IPHAN, foi feito primeiramente pelo então Governador do Estado de PE, em ação liderada pela Secretaria de Cultura do Estado. Ademais, o próprio Ministro da Cultura, à época, também pediu ao IPHAN a tomada urgente de providências a respeito do assunto. Além disso, houve apoio à proposta desde o início por parte da SR/IPHAN/PE. Por fim, o requerimento veio devidamente acompanhado de documentação técnica, prevista no art. 3º do Decreto citado. Consideramos então satisfeito o cumprimento dos requisitos do requerimento para o pedido de Registro, contemplados nos arts. 2º a 4º da Resolução nº 001, de 03 de agosto de 2006.

✓ 20. Todas as demais manifestações constantes dos autos constituem moções favoráveis ao registro solicitado. O Relatório detalha todas essas declarações, que foram anexadas aos autos.

✓ 21. Assim, em relação aos entes legitimados a proporem o Registro e à documentação técnica preliminar, depreende-se que as normas pertinentes foram atendidas.

22. Deve-se assinalar, ainda, que o Decreto n.º 3551/2000 determina em seu artigo 3º, § 5º, a necessidade de que seja conferida publicidade, após a instrução do processo, do parecer que se manifestar sobre a proposta de registro, o qual deverá ser publicado no Diário Oficial da União. A partir dessa publicação, será aberto o prazo de trinta dias para que eventuais manifestações sejam apresentadas em relação a esse registro.

23. Nesse sentido, encontra-se no processo Minuta de Edital a ser publicada no Diário Oficial da União sobre o processo de Registro em questão, aprovada em parte por esta PF/IPHAN, como será visto adiante. Após o transcurso do trintídio legal, apreciadas as manifestações apresentadas em relação a esse registro, os autos deverão ser encaminhados ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural para julgamento.

24. O processo começou em 2007; ou seja, precisa estar em conformidade com o texto da Resolução nº 001/2006. Destacamos, assim, a necessidade de se observar a norma citada quanto aos procedimentos necessários à instauração e instrução do processo administrativo de registro. Isso restou cumprido no processo em análise, cabendo, no entanto, algumas ressalvas.

25. O requerimento foi apresentado em documento original, datado e assinado, e veio acompanhado de todas as informações e documentos necessários. A SR/IPHAN/PE elaborou a Avaliação Técnica Preliminar. Diante disso, a Câmara do Patrimônio Imaterial pôde proceder ao exame preliminar da pertinência do pedido de Registro, aprovando-o, segundo exigência dos arts. 5º, II, e 6º da Resolução 001/2006. Sendo este um ato administrativo, consideramos que a motivação necessária a essa decisão pode ser encontrada nos elementos técnicos e instrutórios que a precedem; entretanto, vale a orientação de que isso seja feito com motivação formal e expressa - declínio/exteriorização dos motivos de fato e de direito ensejadores da conduta do administrador -, o que a Procuradoria recomenda fortemente quando da edição de qualquer ato administrativo.

26. Os arts. 7º e 8º da Resolução 001/2006 também não restaram comprometidos neste caso pois a instrução técnica coube à Fundarte/PE; contudo, a todo tempo, houve acompanhamento e supervisão da SR/IPHAN/PE e do DPI. A Procuradoria recomenda, todavia, que a Área Técnica procure dar cumprimento ao § 1º da norma; ou seja, fazendo-se sempre tal delegação mediante ato formal, com oitiva prévia da Câmara do Patrimônio Imaterial.

27. O art. 9º, com seus sete incisos, encontra-se concretizado nos inúmeros documentos técnicos que compõem os autos. Ressalte-se ainda que o parágrafo único do artigo citado contempla prazo impróprio, ou seja, cujo descumprimento não leva à inviabilização do processo como um todo. Mais uma vez, ressalta-se, todavia, a recomendação de cumprimento da letra da norma, fazendo-se eventuais prorrogações do tempo de instrução técnica mediante justificativa - motivação para a conduta levada a efeito pelo administrador.

28. O IPHAN deve se assegurar de que houve cumprimento total do art. 10 da Resolução citada a fim de se prevenir problemas em termos de direitos autorais. A cessão prevista no inc. I, por parte das empresas que ganharam as licitações e da Fundarte, e as autorizações do inc. II (o que, segundo consta, foi feito no Anexo 14) precisam estar juntadas aos autos, constando de documentos com conteúdo expresso, completo e claro.

29. No que diz respeito ao art. 11 da Resolução multicitada, o dossiê deve possuir os elementos ali destacados. Finalmente, em relação ao § 2º desta norma, que exige a elaboração de parecer conclusivo da etapa de instrução técnica do processo, é preciso dizer que este deverá ser absolutamente claro quanto ao cumprimento de todos os requisitos formais e materiais para o Registro do bem cultural. No caso dos autos, o



Parecer Técnico, corroborando a posição da SR/IPHAN/PE, é favorável à inscrição no Livro de Registro das Formas de Expressão do Cavalo-Marinho como Patrimônio Cultural do Brasil. Recomendamos, contudo, que haja a aposição do De acordo da Diretoria do DPI neste documento.

30. Deverá, após a análise da Procuradoria Federal, ser dado cumprimento aos arts. 12 e seguintes da Resolução 001/2006. Nesse sentido, far-se-á a publicação de Aviso contendo o extrato do parecer técnico e demais informações pertinentes. Nessa minuta encaminhada, menciona-se que a proposta de Registro foi apresentada pela Secretaria de Cultura do Governo do Estado de PE e citam-se, como Amparo Legal, dentre outras normas, apenas o inc. II do art. 216 da CF/88 e o Decreto nº 5.040, de 07 de abril de 2004. Recomendamos as seguintes modificações e/ou acréscimos:

- É possível destacar que a proposta de Registro foi apresentada pelo Governo do Estado de PE, em nome de demanda formulada por sua Secretaria de Cultura;
- Acrescentar o inc. I do art. 216 da CF/88 como fundamento normativo;
- Retirar a citação a decreto revogado, colocando no lugar a menção ao Decreto nº 6.844/2009, vigente.

31. Concluída a análise dos aspectos formais deste processo, e ressaltando o dever de o administrador analisar as ponderações acima declinadas, passamos ao próximo ponto.

- DOS ASPECTOS MATERIAIS

32. Os aspectos materiais são de responsabilidade exclusiva da Área Técnica pois guardam relação com a conveniência e oportunidade, que constituem o mérito do ato administrativo. Este, não havendo afronta direta às normas do ordenamento jurídico ou lesão aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade, incumbe exclusivamente ao administrador, em seu ofício. Fazemos apenas alguns comentários a fim de se analisar o cumprimento dos aspectos jurídicos relacionados à questão.

33. Segundo consta, na brincadeira do Cavalo Marinho, afirmam-se identidades e preservam-se saberes e memória da singularidade do universo dos cortadores de cana da região da Zona da Mata pernambucana e paraibana (p. 62). Os elementos técnicos narrados, que permitiram a consolidação de informações sobre o objeto analisado por meio do uso da metodologia do Inventário Nacional de Referências Culturais - INRC -, revelam-se como ímpares na compreensão do Cavalo-Marinho como rica expressão do patrimônio imaterial brasileiro.

34. Verifica-se a participação de representantes da sociedade com interesse em dirigir ao Estado, *in casu* ao IPHAN, um pleito no sentido de ser reconhecida uma prática social que lhes dá identidade e que corresponde ao exercício do direito de ter a sua cultura valorizada.

35. É válido assinalar que, no decorrer do tempo, ocorreu uma mudança na percepção de como o Estado deveria se relacionar com a sociedade, o que refletiu na aquisição de direitos e deveres dos cidadãos em relação ao ente estatal. Pode-se mencionar que esse evoluir correspondeu a quatro dimensões.

36. A primeira dimensão relaciona-se com os limites do poder do Estado diante das liberdades públicas, impondo-se um dever de abstenção dos agentes do Estado, ex.: o direito de ir e vir, a liberdade de pensamento. Na segunda dimensão dos limites do poder do Estado, temos os direitos coletivos, culturais e econômicos.

37. A terceira dimensão surge com a imposição de condutas pró-ativas ao Estado, onde as políticas públicas dão concretude e efetividade aos direitos de solidariedade. Por sua vez, a quarta dimensão dos limites do poder do Estado em face dos vários e relevantes aspectos jurídicos, morais, econômicos, religiosos e científicos dos avanços da biogenética.

38. Em relação à cultura, verifica-se que ela encontra-se fortemente ligada à segunda dimensão pois deve-se assegurar aos cidadãos o exercício e o acesso à cultura, mas igualmente à terceira dimensão, vez que o Estado deve atuar na proteção e reconhecimento dos valores culturais que são importantes aos seus cidadãos.

“(…) Assim se delinea a dupla dimensão da expressão “direitos culturais”, que consta do art. 215 da Constituição: de um lado, o direito cultural, como *norma agendi* (assim, por exemplo, o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais” é uma norma), e o direito cultural, como *facultas agendi* (assim, por exemplo, da norma que garante a todos o pleno exercício dos direitos decorre a *faculdade de agir* com base nela). O conjunto de normas jurídicas que disciplinam as relações de cultura forma a *ordem jurídica da cultura*.

Esse conjunto de todas as normas jurídicas, constitucionais ou ordinárias, é que constitui o *direito objetivo da cultura*; e quando se fala em *direito da cultura* se está referindo ao direito objetivo da cultura, ao conjunto de normas sobre cultura. Pois bem, essas normas geram situações jurídicas em favor dos interessados, que lhes dão a faculdade de agir, para auferir vantagens ou bens jurídicos que sua situação concreta produz, ao se subsumir numa determinada norma. Assim, se o Estado garante o pleno exercício dos direitos culturais, isso significa que o interessado em certa situação tem o direito (faculdade subjetiva) de reivindicar esse exercício, e o Estado o dever de possibilitar a realização do direito em causa. Garantir o acesso à cultura nacional (art. 215) – norma jurídica, *norma agendi* – significa conferir aos interessados a possibilidade efetiva desse acesso – *facultas agendi*. Quando se fala em direito à cultura se está referindo a essa possibilidade de agir conferida pela norma jurídica de cultura. Ao direito à cultura corresponde a obrigação correspectiva do Estado. (…)”⁴(sem destaques no original)

39. O presente processo revela-se como um mecanismo que traduz a interação entre a sociedade e o Estado, a fim de se reconhecer valores e práticas vivas em nosso tecido social que conferem sentido à cultura brasileira, mormente aquela presente na Zona da Mata norte-pernambucana e sul-paraibana.

III - DA CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, e diante dos dados coligidos nesse processo, verifica-se que, para que ele seja considerado devidamente instruído, é preciso que a Área Consulente pondere sobre as observações constantes do item II deste Parecer. Ademais, deverá ser feita a publicação da comunicação para efeito de registro do objeto como patrimônio cultural brasileiro, a fim de que sejam resguardados os princípios da publicidade e do devido processo legal.

⁴ SILVA, José Afonso da. Ordenação Constitucional da Cultura. 1ª ed. São Paulo: Editora Malheiros. 1998. pp. 47-48.



41. Após a análise técnica das questões suscitadas pelos interessados durante o prazo de 30 dias aberto para manifestações, o presente processo administrativo poderá ser encaminhado ao Egrégio Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, que, em nível federal, decidirá acerca do registro do Cavalo-Marinho, que constitui uma referência cultural das localidades inventariadas, por meio de sua inscrição no Livro de Registro das Formas de Expressão, como Patrimônio Cultural Brasileiro.

42. Registramos que as especificações técnicas, por não serem da área de conhecimento jurídico, são de inteira responsabilidade de seus emitentes.

À consideração superior.

Brasília, 30 de outubro de 2014.


Marana Costa Beber Stefanelo
Procuradora Federal
Mat. SIAPE 1357875 – OAB DF 17.908

ENTRADA



41. Após a análise técnica das questões suscitadas pelos interessados durante o prazo de 30 dias úteis para manifestações, o presente processo administrativo poderá ser encaminhado ao órgão Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, que, em nível federal, temida acerca do registro do Cavalão-Matão que constitui uma referência cultural das localidades inventariadas, por meio de seu registro no Livro de Registro das Formas de Expressão, como Patrimônio Cultural Brasileiro.

42. Registrando que as especificações técnicas por não serem de sua de conhecimento jurídico, são de inteira responsabilidade de seus autores.

A consideração superior.

Brasília, 20 de outubro de 2014.

Marcos Costa Siqueira
Procurador Federal
MEX 2946 135515 - OAB DF 17.908

EM BRANCO