Jurema de Sousa Machado “El desafío principal del IPHAN es la institucionalización de la gestión patrimonial por medio de un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural”

URL de la contribución <www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/3622>

Jurema de Sousa Machado en el acto de investidura como presidenta del IPHAN | foto Ministério de Cultura (MinC) de Brasil (Lia de Paula)

Jurema de Sousa Machado preside desde 2012 el Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) de Brasil.

Esta arquitecta urbanista, formada por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), inició su vida profesional participando en el Planejamento da Região Metropolitana de la ciudad brasileña Belo Horizonte, experiencia que continuó durante los años 1993 y 1994, cuando fue directora de Planejamento e Patrimônio de Ouro Preto (MG), coordinando la elaboración del plan director de la ciudad. Posteriormente, llegó a ser presidenta del Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), una de las 27 unidades federales de Brasil, de la que Jurema Machado es oriunda.

De su trayectoria profesional destacamos también su trabajo en el Programa Monumenta entre 1999 y 2001, programa federal del Ministerio de Cultura de Brasil para la rehabilitación y rescate del patrimonio cultural urbano del país. Asimismo, desde 2001 fue coordinadora de Cultura de la UNESCO en Brasil, cargo que abandona cuando la designan presidenta del IPHAN en 2012. No es, sin embargo, la primera vez que trabaja para esta institución. Su vinculación con el IPHAN ha sido estrecha desde 2008, formando parte de su Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

En los tres años que lleva a cargo del IPHAN, Jurema Machado se ha marcado como prioridades incidir en la manera de entender el patrimonio y de unirlo al desarrollo económico y social. Claves para lograrlo: por un lado, trabajar de forma articulada con otras áreas de gestión de la ciudad prioritarias como el saneamiento, la circulación y el transporte; por otro, que la idea de patrimonio deje de asociarse al pasado, para tener un uso en el presente y futuro. A esto se añade otro aspecto que Jurema Machado considera fundamental: la opinión de la población como validación de la gestión pública y los planes de revitalización de los centros históricos de las ciudades.

revista ph: Acaban de inaugurar en Brasil el segundo mandato de Dilma Rousseff. Al frente del Ministerio de Cultura ha situado a Juca Ferreira, quien también se ocupó de esta cartera ministerial en la segunda legislatura de Lula da Silva. ¿Cuáles serán las prioridades de Ferreira en materia de patrimonio histórico/cultural? ¿Cómo van a incidir estas líneas ministeriales en el IPHAN?

El ministro Juca Ferreira es un sociólogo con una larga trayectoria de activismo político en los ámbitos del medio ambiente y de la cultura, a lo que se suma su experiencia en la gestión pública en esas mismas áreas como ministro de cultura desde 2008 a 2010 y secretario de cultura de São Paulo en 2013 y 2014. Durante cinco años participó como representante de la sociedad civil en la Agenda XXI Nacional, y en el año 2004 se unió al grupo redactor de la Agenda XXI de Cultura en Barcelona. En 2011 coordinó, para la Secretaría General Iberoamericana, la realización del Año Internacional de los Afrodescendientes.

Su agenda en el Ministerio de Cultura refleja esta experiencia, ya sea por la importancia que el ministro confiere a la interlocución con los diversos agentes públicos y sociales, o por su determinación en que se lleve a cabo un abordaje integrado de la cultura en relación con las políticas ambiental, educativa y de derechos humanos.

Con respecto a la política de patrimonio, el ministro ha hecho hincapié en la importancia del aparato normativo y la estructura organizativa creados por el IPHAN en sus casi 80 años de existencia (cronológicamente anterior al propio Ministerio de Cultura), así como a la necesidad de que se establezca con mayor claridad una política de protección y salvaguarda de los bienes tangibles e intangibles de la extensa diversidad cultural del país. El IPHAN elabora inventarios del patrimonio cultural brasileño desde su origen, pero sobre todo desde 2000, cuando desarrolló la metodología del Inventario Nacional de Referencias Culturales (INRC), aplicable al patrimonio inmaterial. Esta metodología, ahora ampliamente conocida en Brasil, tiene en cuenta las fuentes documentales y las secundarias, pero se basa principalmente en un importante trabajo de campo, realizado con

la participación y el consentimiento de las comunidades directamente involucradas. Una cartografía de alcance más general, según lo propuesto por el ministro, deberá tener un carácter más estratégico y permitirá, a partir de una visión de conjunto de la diversidad cultural del país, que se establezcan políticas y que se reconozcan prioridades para la preservación y la salvaguardia en sintonía con las líneas de desarrollo y las rápidas transformaciones por las que está atravesando Brasil.

También es prioritario para el ministro asociar la protección patrimonial a los demás programas del Ministerio dedicados a la promoción de las expresiones culturales de los diversos grupos étnicos y sociales, al fomento de la lectura, del sector audiovisual y de las artes.

revista ph: Usted asume la presidencia del Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) en 2012, a mitad del período estratégico marcado por el plan del Gobierno 2010-2015. Desde su experiencia al frente de la institución ¿en qué aspectos tendrá que hacer especial hincapié el plan estratégico que se diseñe para 2016-2020?

El desafío principal con el que nos enfrentamos en estos cuatro años es la institucionalización de la gestión del patrimonio, en cooperación con los demás organismos gubernamentales en los tres niveles de gobierno y con la sociedad civil, por medio de un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural. Este sistema deberá concretarse mediante el intercambio de instrumentos normativos, experiencias y prácticas de gestión, conservación y salvaguarda del patrimonio protegido, especialmente a través de la incorporación, en la legislación local referida a cuestiones urbanísticas, culturales y medioambientales, de principios que garanticen la protección de dichos bienes protegidos.

Otro principio rector se refiere a la relación entre el patrimonio y el desarrollo. Aunque se trata de un debate tratado a fondo, tanto a nivel nacional como internacional, en Brasil el patrimonio ha contribuido mucho menos de lo que hubiera podido incidir en los procesos de desarrollo social y económico. El programa de financiación a

los propietarios de inmuebles en los centros históricos, puesto en marcha por el IPHAN en 25 ciudades, debería, en los próximos cuatro años, obtener instrumentos que le permitieran alcanzar mayor escala.

Un programa de reutilización de las propiedades inmobiliarias en las áreas protegidas debe completarse con un esfuerzo para la revitalización de los centros históricos en contextos urbanos. Si tenemos en cuenta las propiedades del IPHAN, los bienes remanentes de la antigua Rede Ferroviária Federal (empresa del sistema federal de ferrocarriles, hoy día desactivada), y otras propiedades en estado de abandono en los sitios protegidos, tenemos un gran y valioso conjunto inmobiliario para empezar a trabajar. Deben diseñarse mecanismos jurídicos específicos, ya sean modalidades para la finan-

ciación a propietarios, o que contemplen la utilización de instrumentos urbanísticos o asociaciones público-privadas ya adoptadas en otros sectores.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de las ciudades históricas, que es el gran programa de conservación del patrimonio destinado a 44 ciudades brasileñas, se llevará a cabo y deberá tener asociadas medidas para la salvaguarda del patrimonio inmaterial y para la educación patrimonial. Esta estrategia le dará mayor visibilidad y contribuirá a la generación de empleos y oportunidades económicas, contribuyendo al desarrollo local.

La política de protección del patrimonio inmaterial debe profundizar en el desarrollo de estrategias que mejoren

Zona del Mercado de Peixe de Belem, Brasil, revitalizada por el Programa de Aceleración del Crecimiento, PAC | foto José Paulo Lacerda

las condiciones de vida de los portadores de esas prácticas tradicionales, abordando temas como la certificación profesional de los maestros y artesanos tradicionales, la calificación profesional y el acceso al mercado laboral, o la circulación y difusión de los bienes culturales.

La cooperación internacional pondrá el énfasis en la ejecución de proyectos comunes. El Centro Lucio Costa, centro de Categoría II creado bajo los auspicios de la UNESCO, ya en funcionamiento y ratificado por los gobiernos de seis países, debe gestionar una agenda que favorezca una mayor aplicabilidad de los instrumentos internacionales –en especial de la Convención de Patrimonio Mundial– a las realidades y políticas culturales de los países de América del Sur y de África.

En MERCOSUR, la atención se centrará en la promoción del patrimonio cultural de la región, debiendo continuar con las acciones de reconocimiento del patrimonio común –Patrimonio Cultural de MERCOSUR– pero también con proyectos como el de las Misiones Jesuíticas y su itinerario cultural. La experiencia con los países africanos ha demostrado una mayor viabilidad para una agenda multilateral, que se ejecutará en colaboración con la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), con el Centro Lucio Costa y también con el African World Heritage Fund.

La política de comunicación y de difusión de los conocimientos acumulados por el IPHAN podría mejorarse en muchos aspectos. El interés por el patrimonio, constatado por la presencia de IPHAN y de los temas patrimoniales en los medios de comunicación, o el gran volumen de accesos al portal y a las colecciones del IPHAN, entre otras cuestiones, muestra que existe potencial para un uso más sistemático y estratégico de la comunicación.

revista ph: El IAPH y el IPHAN llevan muchos años colaborando en materia de patrimonio cultural. En este sentido, habría que destacar el proyecto bilateral Guía del Paisaje para el Desarrollo Sostenible del territorio de las Misiones Guaraníes. ¿Qué han aportado cada una de las partes a esa cooperación prolongada en el tiempo? ¿Hasta qué punto los trabajos de gestión, documenta-

Puente Barão de Mauá que une las ciudades de Jaguarão, en el lado brasileño, y Rio Branco, en el lado uruguayo. Es el primer bien binacional catalogado por el IPHAN y reconocido como primer patrimonio cultural de Mercosur | foto Márcio Vianna

ción o puesta en valor del patrimonio en Andalucía son extrapolables a Brasil y viceversa?

Esta cooperación viene realizándose desde 2004, tras el interés mostrado por ambas partes en colaborar en las Misiones Guaraníes. A lo largo de ese tiempo, la aplicación de los conceptos y la metodología adoptados por el IAPH han aportado una valiosa contribución para los trabajos llevados a cabo en el sitio. Para el IPHAN, el establecimiento de principios como la lectura del territorio, la consideración del paisaje como una dimensión más compleja que conlleva el tener en cuenta los diversos agentes que actúan en el territorio, así como la transversalidad necesaria en la definición de un programa de acción se identifican con la experiencia andaluza en la formulación y aplicación de una *guía del paisaje*. La experiencia andaluza, en cuanto un marco de referencia, ayuda a los técnicos locales, del IPHAN y de las demás instituciones involucradas, a reflexionar y proponer soluciones que favorezcan la incorporación de una lectura patrimonial del paisaje. Considero que el trabajo que se lleva a cabo en las Misiones Guaraníes aportará igualmente para el IAPH reflexiones que favorecerán el perfeccionamiento de sus prácticas. Un verdadero y rico intercambio de visiones y aproximaciones que va a contribuir en el desarrollo de nuestras labores institucionales.

Misiones jesuíticas de Brasil, donde IPHAN e IAPH llevan a cabo un proyecto de guía del paisaje para el desarrollo sostenible | foto Sylvia Braga

revista ph: El IPHAN es una institución muy compleja que abarca todo el territorio brasileño; se organiza en 27 superintendencias, 27 oficinas técnicas y las unidades especiales. El modelo es aparentemente muy distinto del que conocemos en España. ¿Cómo se articulan las relaciones entre los niveles local, regional y estatal al abordar la protección y conservación del patrimonio? ¿Desde la capital federal es posible atender las necesidades de los municipios más pequeños?

Ese formato institucional, con una excelente implantación en el país e influencia directa en la vida cotidiana de muchas comunidades, desde los grandes centros urbanos a las pequeñas ciudades, es el resultado de las

peculiaridades de la legislación brasileña y del proceso histórico de creación y consolidación de IPHAN.

Creado en 1937 por iniciativa del presidente Getúlio Vargas, que gobernó el país en régimen dictatorial desde 1937 hasta 1945, el IPHAN se apoyó en una legislación con características muy avanzadas para la época, basada en el principio de subordinación del derecho de la propiedad privada al interés común, representada, en este caso, por la protección del patrimonio. Desde sus primeros años, el IPHAN promovió la protección de varias ciudades coloniales, en muchos casos cubriendo casi la totalidad de sus zonas urbanas –como sucedió con las ciudades del ciclo del oro en el estado de Minas

Gerais—y empezó a trabajar en actividades de conservación, supervisión y control de la densidad y expansión urbanas, anteponiéndose, en caso de conflicto legal, a las instancias locales.

Más recientemente, en 1988, la Constitución Federal reafirmó que el patrimonio es una responsabilidad común para ser compartida entre la Unión, representada por el IPHAN, los Estados, los municipios y la comunidad, sin establecer jerarquías ni subdivisión de atribuciones. De esto se deduce, por lo tanto, que la protección de un determinado bien podrá efectuarse por todas o por cualquiera de estas entidades, siendo frecuentes las protecciones dobles o triples sobre un mismo bien, así como también es habitual que la protección federal entre en conflicto con la legislación urbanística local.

Del mismo modo que en todas las capitales del país, en las pequeñas ciudades con centros históricos protegidos, en los que la capacidad de gestión es a menudo limitada, el IPHAN tiene equipos permanentes y lleva a cabo el análisis, aprobación y seguimiento de las intervenciones.

Además del gran volumen de trabajo, son frecuentes los conflictos con los planes directores o leyes de uso y ocupación del suelo municipal, situación que varía en función de la afinidad y del interés por el patrimonio de los líderes y autoridades locales. En los casos, muy comunes, de estructuras municipales frágiles, el IPHAN termina asumiendo funciones análogas a las de la administración local, lo que supone una desviación de su misión institucional. El cambio de este marco depende, entre otras acciones, de un gran esfuerzo institucional para sistematizar los criterios de intervención en cada sitio, en forma de reglamentos y normas, seguido de un trabajo político de incorporación de estas normas al ordenamiento jurídico local. No hay ninguna expectativa de que la responsabilidad compartida con el nivel local, que ya se está dando en algunos lugares, se logre de manera uniforme en todo el país, dada la heterogeneidad de las situaciones y la dificultad de llegar a un acuerdo político que coloque, de hecho, la protección del patrimonio en la agenda de los municipios.

Un desafío semejante emana de la participación del IPHAN en los procedimientos de concesión de licencias ambientales, correspondiendo al Instituto la labor de prevenir el impacto que determinados proyectos puedan ocasionar sobre el patrimonio cultural, especialmente sobre el patrimonio arqueológico. También en este caso corresponde al Instituto la autorización, en cuestiones patrimoniales, de las intervenciones de diversa envergadura, desde las grandes obras de infraestructura, tales como hidroeléctricas, carreteras y vías férreas, hasta equipamiento urbano de menor volumen. Este entorno, al estar más regulado, posibilita que se inicie más rápidamente una estrategia de intercambio entre los estados de la federación.

revista ph: Aunque el concepto tiene ya 20 años, en los últimos tiempos se insiste mucho en la idea de gobernanza para referirse a nuevas formas de gestión de los asuntos públicos, con intervención de la sociedad civil a todos los niveles. ¿De alguna manera estos actores no gubernamentales están teniendo capacidad de influencia y decisión en la gestión del patrimonio brasileño? ¿Qué actores podría citar como más activos?

La participación social y la transparencia en cuanto a los criterios de selección e intervención en el patrimonio se han ampliado considerablemente en los últimos años, pero aún queda mucho trabajo por hacer.

Teniendo en cuenta que, frente a los grandes intereses inmobiliarios y económicos, el patrimonio es el flanco frágil en las disputas sobre la gestión del suelo, el IPHAN intentó protegerse manteniendo, en la medida de lo posible, el distanciamiento de los enfrentamientos políticos y garantizando la solidez y coherencia de sus análisis técnicos. Esta actitud le valió gran respetabilidad, fundamento que hoy es el soporte para la apertura gradual a la participación social en la gestión patrimonial.

Un factor determinante para este cambio gradual es el creciente interés de las comunidades por el patrimonio, tema que no era parte de la agenda de las primeras décadas de existencia del IPHAN.

La política de salvaguardia del patrimonio inmaterial, que se basa en el protagonismo y la participación de las comunidades implicadas, ha contribuido a oxigenar las prácticas de preservación de manera general. El Consejo Consultivo del IPHAN, compuesto en su mayoría por expertos, y no por representantes de sectores sociales, cumple parcialmente este papel, pero todavía necesitan ser explorados los mecanismos de consulta pública y una cooperación más estrecha con las autoridades locales.

Aunque la participación sistemática de los actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la preservación es aún incipiente, el libre acceso a la información y a todas las prácticas democráticas relacionadas con la toma de decisiones en diversos sectores del poder público está haciendo del IPHAN una institución mucho más abierta a la participación social.

revista ph: ¿Participan las comunidades locales afectadas de los procesos de planificación y evaluación de políticas públicas patrimoniales en su territorio? Cuéntenos alguna experiencia de interés que conozca desde sus inicios profesionales en Belo Horizonte.

En general, podemos decir que la movilización social resulta, con mucha más frecuencia, de la reacción a proyectos considerados indeseables y con impacto sobre el patrimonio –densificación inmobiliaria, grandes obras de infraestructura– que del desarrollo de programas y proyectos que tienen como origen a la propia política de patrimonio.

De las experiencias brasileñas de participación social motivadas por programas de conservación de patrimonio, la más importante fue la del Programa Monumenta, dirigido a sitios históricos urbanos, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y ejecutado por el IPHAN en cooperación con 26 municipios brasileños entre los años 2000 y 2010.

En este caso, la selección del Área de Proyectos para las intervenciones de conservación y restauración que

Producción artesanal de *viola de cocho*, reconocida como patrimonio nacional y registrada como patrimonio inmaterial brasileño en diciembre de 2004 | foto IPHAN

se realizarían, así como las actividades complementarias de capacitación y promoción posteriores se decidieron en *workshops* comunitarios, involucrando a los poderes públicos y a los actores locales. Los resultados sirvieron para componer el perfil del proyecto que fue, de hecho, completado en su mayor parte. El Monumenta dejó como sedimento la formación de equipos locales para la gestión patrimonial y la creación de los Fondos Municipales de Patrimonio, que vienen recibiendo aportaciones financieras pos-programa, lo que ha revitalizado su funcionamiento.

revista ph: Ante la crisis del modelo de financiación pública, uno de los grandes problemas a los que tienen que enfrentarse muchos de los países europeos, principalmente los mediterráneos, es hallar la fórmula para sufragar la conservación y restauración de su voluminoso patrimonio histórico. ¿Cuál es el grado de compromiso de la iniciativa privada en Brasil?

El principal mecanismo de recaudación de fondos privados para la preservación del patrimonio existente en Brasil se basa en la exención de impuestos, es decir, el poder público deja de recibir impuestos que debería recibir, para que las empresas destinen una parte o la totalidad de dichos impuestos en proyectos previamente aprobados.

Tanto el gobierno federal como varios gobiernos estatales se sirven de este mecanismo; el gobierno federal renuncia a un porcentaje de hasta un 3% del impuesto de la renta sobre las ganancias netas (Imposto de Renda sobre o Lucro Líquido) de las empresas y los estados establecen cuotas de renuncia del impuesto sobre circulación de mercancías y servicios (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS).

En el caso de la ley federal, conocida en Brasil como Lei Rouanet, los volúmenes aportados son muy significativos, alcanzando, en total, cantidades superiores al propio presupuesto anual del Ministerio de Cultura. En el sector del patrimonio cultural en los últimos cuatro años se han recaudado e invertido 479 millones de reales (unos 160 millones de dólares) frente a los 194 millones de reales (unos 65 millones de dólares) de los recursos presupuestarios, es decir, valores un 147% superiores.

Los incentivos fiscales desempeñaron un papel importante, pero generaron grandes desigualdades regionales, ya que los proyectos de las regiones más pobres del país no consiguieron financiación al ofrecer menos visibilidad para las empresas. Y también porque, en esas regiones, hay pocas empresas grandes cuyos beneficios generen impuestos suficientes para la financiación de proyectos.

Además, en el caso del patrimonio, como la ley permite descuentos de hasta la totalidad de los impuestos

que gravan el proyecto, en la práctica el llamado “mecenasazgo” no tiene lugar porque la empresa privada no aporta ningún recurso financiero nuevo al proyecto, solamente aquel que ya estaba contemplado en los precios públicos, es decir, el impuesto propiamente dicho. La modificación de este mecanismo se está estudiando y se ha presentado un nuevo proyecto de ley en el Congreso Nacional.

Las instituciones públicas y privadas apoyan regularmente proyectos de conservación patrimonial independientes del uso de incentivos fiscales, pero en volumen mucho menor. También en este caso se destacan las empresas estatales, lo que, una vez más, denota el escaso interés del sector privado por el mecenazgo en el sector patrimonial.

revista ph: ¿Se contabilizan y revierten de alguna manera los ingresos por turismo cultural en la gestión y protección del patrimonio en Brasil?

No hay estadísticas ni indicadores específicos que permitan caracterizar la demanda de turismo cultural, en parte debido a que se trata de un interés que se diluye entre el resto de motivaciones para los viajes. Además de las estadísticas del sector, se estudia la creación de “cuentas satélite” (cálculos, contadores), tanto para turismo como para la cultura, pero esta tarea está lejos de ser concluida.