

I - Notícia Regulatória

1. Em atenção ao princípio da publicidade e considerando as melhores práticas de transparência, diálogo e permeabilidade social, o Ministério da Cultura informa aos agentes envolvidos na proteção do patrimônio cultural nacional e a todos os interessados a sua intenção de propor uma Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais. A proposta possui fundamentação legal no artigo 216, §1º, da Constituição Federal, que garante a proteção do patrimônio cultural brasileiro; a *Convenção relativa às Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícita dos Bens Culturais de 1970*, da UNESCO, incorporada por meio do Decreto nº 72.312, de 31 de maio de 1973, e a *Convenção sobre Bens Culturais Furtados ou Ilicitamente Exportados de 1995*, do UNIDROIT, incorporada pelo Decreto nº 3.166, de 14 de setembro de 1999.

2. A adoção de uma política nacional tem por finalidade melhorar o planejamento e a coordenação das ações, tornar mais eficiente a alocação dos recursos públicos, ampliar a efetividade dos resultados esperados e fortalecer a articulação das instituições e das políticas que tratam do tema, por meio do estabelecimento de diretrizes e eixos de ação de defesa, proteção, promoção e capacitação das entidades envolvidas, de modo a sanar eventuais lacunas ou contradições legais e promover a cooperação internacional no combate ao tráfico desses bens.

3. O objetivo da presente **Notícia Regulatória** é coletar informações e opiniões dos agentes envolvidos na proteção do patrimônio cultural e demais interessados, de modo a identificar as principais dificuldades encontradas, externalidades positivas e negativas, os possíveis eixos de ação e as possibilidades de cooperação no âmbito da criação de uma Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais.

4. Os interessados poderão apresentar manifestação propositiva, com sugestões de eixos ou ações, bem como fornecer estudos, dados e elementos que ampliem a discussão sobre a matéria e embasem o desenho da política pública. O formato da manifestação é livre.

5. O prazo para manifestação dos interessados será de 15 (quinze) dias, a contar da data da publicação no sítio do Ministério da Cultura na Internet, pelos canais de comunicação indicados no sítio.

II - Contexto

A Proteção do Patrimônio Cultural Nacional e o Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais

6. O patrimônio cultural é elemento estrutural da identidade dos povos e um instrumento relevante de coesão social. Os bens culturais integram o patrimônio cultural brasileiro e, independentemente de sua condição, pública ou privada, devem ser protegidos pelo Estado, em razão do seu valor simbólico, histórico, cultural e social. Diferentemente de outros bens, o patrimônio cultural não se constitui em um bem renovável, ou seja, uma vez deteriorado, perdido ou destruído, ele se extingue e, com sua extinção, perde-se uma parte da memória da nação. Nesse sentido, a Convenção de Haia para a Proteção da Propriedade Cultural em Conflitos Armados de 1954 estabelece a relevância universal do patrimônio cultural de cada nação e a importância de cooperação entre os Estados para salvaguardá-lo¹.

7. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no artigo 216, dispõe que *Constituem patrimônio cultural 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 e 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*. Já o §1º desse dispositivo estabelece que é obrigação do Poder Público, em conjunto com a sociedade civil, proteger o patrimônio cultural brasileiro, enquanto o §4º prevê, expressamente, que *os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da Lei*.

8. Em consonância com o disposto na Constituição Federal, foram constituídas, de maneira difusa, inúmeras políticas e normativos legais nacionais que lidam com a proteção do patrimônio cultural. No entanto, não há, no Brasil, uma política ou norma específica, de alcance nacional, que trate, de forma coordenada entre os diferentes órgãos públicos e privados, do combate ao tráfico de bens culturais. Nesse contexto, vale esclarecer que o tráfico ilícito de bens culturais nada mais é do que a transferência da posse ou propriedade de bens culturais (ex. bens de arqueologia, pré-históricos, de história, literatura, de arte ou ciência) de forma ilícita, seja com fins mercadológicos ou não. Esse tráfico pode ser realizado de diferentes formas, incluindo desde furtos ou roubos a instituições de patrimônio cultural ou coleções particulares, como museus, galerias e casas de leilão, até mesmo importação e exportação ilegal, falsificação de títulos, saques a sítios arqueológicos e remoção de bens culturais durante conflitos armados ou ocupação militar. Além disso, há casos em que países considerados paraísos fiscais são utilizados como instrumentos para lavagem de ativos relacionados a bens culturais e para remessa ilegal de divisas. Entende-se, assim, fundamental o combate ao tráfico ilícito de bens culturais, tendo em vista não apenas a possibilidade de vilipêndio

¹ SOARES, Anauene D. *O Direito Internacional do Patrimônio Cultural: o Tráfico Ilícito de Bens Culturais*. Fortaleza: IBDCult. 2018.

do patrimônio cultural do país de origem desse bem, mas também em razão de sua conexão, muitas vezes, com o crime organizado, lavagem de dinheiro ou, até mesmo, obtenção de recursos para o financiamento do terrorismo.

9. Apesar da existência de bancos de registro de bens desaparecidos, segundo a Interpol, é muito difícil ter uma ideia exata de quantos bens culturais foram extraviados ilegalmente em todo o mundo. O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) estima que o tráfico internacional de bens culturais movimenta cerca de US\$ 6 bilhões por ano. No entanto, não é possível estimar, de forma precisa, o impacto econômico resultante do tráfico ilícito de bens culturais. Sabe-se que os danos causados por esse tipo de delito para as nações e sua história são significativos. Ainda de acordo com a Interpol, o tráfico internacional de bens culturais afeta tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, atingindo de forma significativa o patrimônio cultural da humanidade. Como se sabe, o patrimônio cultural de um país faz parte de sua identidade e, portanto, um país que é privado de usufruir de seu patrimônio cultural porque foi saqueado ou roubado é um país que está perdendo parte de sua identidade e de sua memória².

Necessidade de criação de uma Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais

10. Em geral, tanto as normas quanto as ações relacionadas à proteção do patrimônio cultural e ao combate ao tráfico ilícito de bens culturais, no Brasil, são descentralizadas, seja em termos institucionais, seja em aspectos normativos. Por exemplo, há, no país, uma multiplicidade de órgãos federais e estaduais que lidam com o tema, como IPHAN, ABRAM, Departamento Nacional de Produção Mineral (Agência Nacional de Mineração), Arquivo Nacional, Fundação Biblioteca Nacional, Polícia Federal e Receita Federal, sem contar o Poder Judiciário e o Ministério Público. Já no tocante às normas, existem, atualmente, pelo menos 25 (vinte e cinco) leis nacionais que podem ser usadas somente para aplicação de sanções administrativas para quem comete infrações relacionadas ao tráfico ilícito de bens culturais, sem contar as sanções penais previstas em outros dispositivos legais, em particular no Código Penal. Há, desse modo, um conjunto regulatório difuso constituído por diversas leis, portarias e atos normativos que regulam, direta ou indiretamente, a matéria, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Embora existam ações importantes sendo executadas por parte de alguns órgãos do governo, a ausência de uma política coordenada para o enfrentamento do tema compromete a eficácia no combate ao tráfico ilícito de bens culturais no país.

11. É relevante destacar o compromisso internacional do Brasil com o combate ao tráfico internacional de bens culturais. O país é parte de mais de 10 (dez) normativos internacionais que tratam da matéria, incluindo não apenas as já mencionadas *Convenção relativa às Medidas a serem adotadas para Proibir e Impedir a Importação*,

² Disponível em: <https://www.interpol.int/Crime-areas/Works-of-art/Frequently-asked-questions> (Acesso em: 31/08/2018)

Exportação e Transferência de Propriedade Ilícita dos Bens Culturais (1970), da UNESCO, e *Convenção sobre Bens Culturais Roubados ou Ilicitamente Exportados* (1995), do UNIDROIT, mas também recomendações e resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Observa-se que, acompanhando a retomada do tema pela UNESCO, em 2012, o tráfico ilícito de bens culturais ganhou maior relevância nos debates e negociações no âmbito regional, com destaque para as discussões no Conselho Sul-Americano de Cultura (CNC) da UNASUL, que resultou na *Declaração de Compromisso das Ministras e Ministros de Cultura e Culturas da América do Sul para a prevenção e luta contra o tráfico ilícito de bens culturais e patrimoniais* (2015). Posteriormente, em 2017, aprovou-se a criação de um Comitê Técnico de Prevenção e Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais do MERCOSUL e da UNASUL. Nesse período, o Brasil firmou 6 (seis) acordos bilaterais de cooperação sobre bens culturais subtraídos ilegalmente ou ilicitamente exportados com diversos países, como Peru, Bolívia e Equador.

III - Proposição

Proposta de Eixos de Ação para a Política Nacional de Combate ao Tráfico de Bens Culturais e Dinâmica de Trabalho

12. Diante desses fatos e considerações, o Ministério da Cultura avalia alguns possíveis eixos de ação a serem incorporados em eventual ato a ser editado pelo Poder Executivo, *a priori* como anexo de um Decreto, que estabeleça a Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais. Esses eixos em proposição consideram experiências desenvolvidas por outros países na adoção de políticas públicas e na regulação do tema. O texto legal poderá descrever ações imediatas a serem executadas pelos órgãos vinculados à Administração Federal; delegar competências; apresentar compromisso na elaboração e envio de determinado(s) Projeto(s) de Lei(s) quando for pertinente em razão da abrangência da matéria ou recomendações a serem adotadas por outros entes da federação ou instituições privadas.

13. A Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual do Ministério da Cultura formulou possíveis eixos de ação, com objetivo de propor a sua discussão com outras instituições e órgãos governamentais, entidades privadas e sociedade civil, para que apresentem suas contribuições, na forma de críticas, sugestões de melhoria e, inclusive, novas proposições de outros possíveis eixos de ação, diretrizes e estratégias a serem incluídos em uma Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais.

14. Definidos os eixos, diretrizes e as estratégias com a ampla participação da sociedade e de todos os interessados, a Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual do Ministério da Cultura consolidará o texto em seu formato de normativo e submeterá à Consulta Pública, para nova discussão com a sociedade. Concluído o

processo de formulação, o texto seguirá para análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura, para verificação da aderência à legalidade, e por fim será submetido ao Ministro de Estado da Cultura para aprovação final e análise da pertinência e conveniência de encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República.

15. Os eixos propostos e suas principais ações são:

(1) Articulação Institucional

- a. **Criação de um Comitê Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais.** A criação do comitê teria como objetivo promover a coordenação institucional dos órgãos e instituições públicas e das entidades privadas na elaboração e na execução das ações e estratégias voltadas ao combate ao tráfico ilícito de bens culturais. Vários países têm um comitê com esse objetivo. No Uruguai, o comitê foi criado em 2017, como resposta ao compromisso internacional assumido pelo país na recomendação dos Ministros da Cultura do MERCOSUL e da UNASUL, e tem, como parte de suas competências, trabalhar na elaboração e na instrumentalização de estratégias para a capacitação de servidores públicos, a gestão de um registro de bens culturais ilegalmente subtraídos ou traficados e a elaboração de protocolos de atuação para a prevenção, a identificação, a recuperação e a restituição desses bens³. Já, na Argentina, o Comitê Nacional, criado em 2003 e presidido pelo Secretário de Cultura da Nação, tem como função, além de estabelecer os procedimentos adequados para a prevenção e luta contra o tráfico ilícito de bens culturais, a de promover campanhas de sensibilização da população para o tema e a de articular a participação das instituições que integram o comitê através do intercâmbio de informação e capacitação interinstitucional.

(2) Gestão Estratégica da Informação

- b. **Construção de plataforma ou sistema eletrônico caracterizado pela interoperabilidade.** A construção de uma plataforma que possibilite a interoperabilidade das bases de dados de diferentes instituições, como IPHAN, IBRAM, FBN, AN, Receita Federal e Polícia Federal, é fundamental para o intercâmbio de dados e informações que auxiliem no combate ao tráfico ilícito de bens culturais. O plano inicial é que se construiria, no Brasil, uma plataforma aberta, tendo o Ministério da Cultura como órgão centralizador, em que as instituições pudessem

³ Disponível em: http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/about-this-office/single-view/news/uruguay_initiates_process_to_regulate_the_protection_and_tra/ (Acesso em: 01/09/2018).

alimentar e garantir a manutenção de informações de forma individualizada, tais como banco de dados de bens culturais desaparecidos, encontrados, pessoas físicas e pessoas jurídicas atuantes no mercado de obras de arte, padronização de formulários, notificação de saídas e entradas de bens culturais do país. A ideia é incluir, nessa plataforma aberta, informações de acesso ao público em geral e informações disponibilizadas somente para as instituições envolvidas, podendo haver, inclusive, a integração de manuais aduaneiros, cartilhas da Polícia Federal etc.

(3) Difusão e Capacitação

- c. **Informação e educação patrimonial para a sociedade civil.** A finalidade de uma ação voltada para a informação e educação patrimonial da sociedade civil seria o desenvolvimento de projetos que tenham como objetivo informar à sociedade sobre como prevenir o tráfico ilícito de bens culturais, fornecendo aparatos legais e administrativos de como exportar, importar, transferir permanente e temporariamente bens culturais. O acesso a essas informações poderia ser realizado ou facilitado, por meio de cartilhas, vídeos curtos transmitidos em meios de comunicação, aeroportos, museus etc. Poder-se-ia, também, estabelecer parcerias com centros de pesquisas e cursos universitários que trabalham com o tema, além de desenvolver programas educativos em comunidades próximas a regiões com rico acervo cultural. A abordagem adotada seria uma educação patrimonial com foco na importância e no significado do patrimônio cultural como identificação, memória e pertencimento sociocultural.
- d. **Capacitação de agentes envolvidos no combate ao tráfico ilícito de bens culturais.** Já existem alguns cursos de capacitação e cartilhas informativas destinados a agentes públicos, feitos pelo IPHAN, IBRAM, FBN e DNPM/ANM. Tanto a realização de cursos de capacitação à distância, individualizado ou integrando instituições, quanto de capacitação presencial seriam importantes para educar e capacitar agentes e a sociedade civil no combate ao tráfico ilícito de bens culturais. No caso, um dos cursos que poderia ser oferecido seria o de identificar bens culturais, como atuar para fiscalizar tais bens, principalmente fornecendo dados sobre pessoas suspeitas, objetos suscetíveis a roubos e períodos para intensificar essa fiscalização (ex. feiras de arte internacionais, congressos e eventos sobre o tema). A UNESCO, por exemplo, oferece oficinas de treinamento para agentes aduaneiros sobre prevenção contra o tráfico ilícito de bens culturais, que envolve exatamente o aprendizado sobre como identificar e manusear bens culturais, assim como sobre as ferramentas e instrumentos desenvolvidos

pela Organização Mundial das Alfândegas, a Interpol e outros parceiros internacionais⁴.

(4) Padronização

- e. **Harmonização, compatibilização e elaboração de normativos, que incluam normas de padronização de certificados de autenticidade e proveniência de obras.** A falta de normas padrões, em particular em relação à emissão de certificados de autenticidade e proveniência de obras, dificulta a aquisição de bens culturais por pessoas físicas e jurídicas e a fiscalização por parte de autoridades públicas. A elaboração e adoção de normas de padronização de certificados de autenticidade e proveniência de obras, em tese, não só garantiriam maior segurança jurídica tanto para as pessoas que compram quanto para as que vendem bens culturais, mas também auxiliariam no trabalho de fiscalização e controle desses bens pelo Poder Público.

(5) Integração Social

- f. **Integração da população local em atividades de valorização, difusão, exposição e observação dos bens protegidos.** Desenvolvimento de ações sustentáveis que combatam a vulnerabilidade social e integrem as comunidades locais em atividades remuneradas que tenham por objeto difundir a cultura por intermédio dos bens protegidos, ampliando o sentimento de pertencimento responsivo, garantindo geração de emprego e renda e interrompendo o envolvimento de pessoas em situação de risco social com a cadeia delitiva. As ações devem considerar mecanismos afirmativos em relação a gênero, raça, deficiência física e idade, com atenção especial à terceira idade.

⁴ Disponível em: http://www.unesco.org/new/en/beirut/single-view/news/training_on_the_prevention_of_illicit_trafficking_of_cultura/ (Acesso em: 01/09/2018).