

# PATRIMÔNIO CULTURAL E IMPACTO AMBIENTAL NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Carlos Eduardo Caldarelli<sup>1</sup> e Solange B. Caldarelli<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo trata das vicissitudes recentes pelas quais a transversalidade entre as tarefas de governo relativas ao impacto ambiental de atividades e as voltadas para a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro tem passado. Essa transversalidade tem se concentrado no licenciamento ambiental.

Tratando-se de matéria relacionada a governo, a transversalidade tem sido entendida como um modo de condução de políticas públicas que é adequado a tarefas que “não se encaixam em somente uma das estruturas organizacionais verticais” (SERRA, 2005, p. 3, trad. dos autores).

Logo, a transversalidade pressupõe a

[...] criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia (IPEA, 2009, p. 780).

Uma formulação recente do ponto de vista avesso à transversalidade aqui focada, exposta em termos claros e de modo sucinto e direto, mostra-se na manifestação de Rinaldo César Mancin, diretor de assuntos ambientais do Instituto Brasileiro de Mineração, em reportagem do jornal “Valor Econômico”:

O licenciamento ambiental se tornou imprevisível, pois para cada item citado é necessária a autorização de um órgão diferente do governo”, diz Mancin, do Ibram. “Um único projeto pode envolver a Funai, caso este esteja próximo a terras indígenas; envolver o Iphan, caso tenha resquícios antropológicos; ou ainda o ICMBio, se for preciso mexer em cavernas.”

“Isso confirma minha tese da complexidade do licenciamento, que foi pensado para atender requisitos ambientais e hoje incorporou outros temas no processo”, afirma Mancin (In: <http://www.valor.com.br/empresas/3780936/licenciamento-e-tema-polemico>. Acesso em 12.06.2015).

Esse ponto de vista, na visão de Kátia Abreu, atual ministra da agricultura, pecuária e abastecimento, decorre da edição da, hoje revogada, Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011<sup>3</sup> (ABREU, 2013):

<sup>1</sup> Sociólogo; Advogado; Especialista (MBA) em Gestão e Tecnologia Ambientais (Poli-USP); Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais (CPDOC-FGV); Diretor da Scientia Consultoria Científica Ltda.

<sup>2</sup> Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais (FFLCH-USP); Arqueóloga; Doutora em Ciências Humanas (FFLCH-USP); Diretora da Scientia Consultoria Científica Ltda..

<sup>3</sup> A Portaria Interministerial nº 419/2011 trazia, em seu Anexo III-D, um termo de referência específico do IPHAN, complementar aos emitidos pelo IBAMA, para ser utilizado nos licenciamentos ambientais de competência federal, exigindo que os diagnósticos socioeconômicos dos estudos ambientais ligados ao licenciamento ambiental deviam conter estudos relativos aos bens culturais de natureza material (arqueológicos, arquitetônicos, urbanísticos, rurais, paisagísticos, ferroviários, móveis e integrados) e imaterial (saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares) existentes nas áreas de influência direta da atividade ou empreendimento em estudo. A Portaria exigia, ainda, que, em complementação ao diagnóstico, independente da

Quando tudo parece já ter sido visto, eis que uma inovação, surpreendente, surge. Pior ainda, as palavras perdem o seu significado original, por virem a significar algo diferente do que pretendiam dizer.

Em situações normais, licenciamento ambiental significa uma série de condicionantes que concerne à instalação de atividade ou empreendimento em função de eventuais danos ambientais, seguidos, se for o caso, de medidas corretivas. Estaríamos, então, diante de uma conciliação necessária, entre, por exemplo, obras de infraestrutura e preservação da natureza.

Até aí não teríamos nenhuma dificuldade de compreensão. Ocorre que a portaria interministerial MMA MJ MINC e MS nº 419, de 26 de outubro de 2011, alterou completamente os termos da questão.

Desde essa data, "licenciamento ambiental" quer dizer 'licenciamento ambiental, indígena, quilombola, cultural e de saúde'.

Logo, um empreendedor, público ou privado, necessita da obtenção de uma nova forma de "licenciamento ambiental" para a realização de uma obra, tendo de passar por vários órgãos do Estado (ABREU, 2013)<sup>4</sup>.

Nessa ótica, a transversalidade em exame neste escrito passa por uma definição de “ambiente”, na qual este é concebido com o auxílio de um tropo que, para quem entende “ambiente” mais extensivamente do que aparece nos trechos citados acima, resulta na redução de “ambiente” a algo que exclui, entre outros, os bens culturais e, ao menos na formulação de Kátia Abreu, é igual a “natureza”.

Posta nesses termos, a questão que será examinada adiante, neste artigo, giraria fundamentalmente em torno do campo semântico abrangido pela palavra “ambiente”, cujo significado jamais seria estabelecido de uma vez por todas pelo resultado final de um hipotético embate, entretido à maneira como Platão figura os que se ferem entre os que estão de costas para a entrada da caverna, opondo os partidários de uma definição mais ampla de “ambiente” aos que defendem uma versão mais restrita para o termo.

Nessa hipótese, esse significado só poderia ser fixado miticamente, sendo, enfim, vislumbrada a realidade fulgurante fora da caverna e chegando-se à unanimidade acerca de como deve ser – se é que deve ser de algum modo - a transversalidade em tela aqui, por simples dedução.

No entendimento aqui esposado, qualquer procedimento de licenciamento ambiental, longe de depender de uma definição prévia de “ambiente”, seja como “natureza” seja como outra coisa qualquer, deve estribar-se, antes, na noção de impacto ambiental, que, ao contrário de pretender designar peremptoriamente alguma coisa específica, aponta para que se afirme e descreva uma relação: a relação que junte ações oriundas de atividades a seus efeitos positivos ou negativos. No presente texto, portanto, entende-se que “ambiente”, em cada

---

especificidade dos bens culturais a serem considerados nestes estudos, sejam eles protegidos ou não, fossem avaliados os impactos resultantes da implantação do empreendimento sobre aqueles bens e que, tendo em vista os eventuais impactos detectados, fossem indicadas as medidas de mitigação e corretivas a serem adotadas pelos responsáveis pelas atividades ou empreendimentos, bem como fossem previstos programas de acompanhamento e monitoramento das mesmas.

<sup>4</sup> Grifos nossos.

procedimento de licenciamento ambiental, deve extrair o seu significado da presença e, sendo esta última constatada, da abrangência espacial dessa relação, vale dizer, das conclusões da avaliação de impacto ambiental então levada a efeito.

Paralelamente às controvérsias acerca do significado de “ambiente”, as invectivas que acusam o licenciamento ambiental de ser lento, caro e despropositado têm corroborado o ponto de vista avesso à transversalidade entre o impacto ambiental de atividades e a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Sob o subtítulo “Governo quer reduzir o poder da Funai, do Iphan e da Fundação Palmares para dar maior agilidade à emissão de licenças ambientais”, o jornal “O Estado de São Paulo”, de 3 de agosto de 2014, trouxe o seguinte:

Na prática, a intenção do governo é reduzir o poder de atuação de outros órgãos que participam dos processos de licenciamento ambiental: a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Fundação Palmares, ligada ao Ministério da Cultura e que é voltada para as comunidades afrobrasileiras. Uma portaria com as novas regras deverá ser publicada nos próximos dias. Nela, o governo vai definir mais claramente quando e como esses órgãos serão consultados, e quais serão os critérios de consulta a cada um [...]

A demanda gerada por projetos de infraestrutura em todo o País transformou o licenciamento ambiental no principal argumento usado pelo setor privado para justificar os atrasos em obras.

Em alguns casos, esses atrasos podem levar anos, num momento em que a infraestrutura deficiente é cada vez mais apontada como um dos principais entraves ao crescimento do País. Os empresários também acusam o governo de incluir no licenciamento obrigações sociais que deveriam ser atendidas pelo poder público, e não pelas empresas (BORGES, 2014).

Na sequência dessa mesma reportagem, a então e atual ministra do meio ambiente, Izabella Teixeira, indagada acerca do assunto, apresentava a recepção favorável do governo a essas invectivas:

Izabella Teixeira admite a "socialização" do processo, mas afirma que a tendência é de que essa relação diminua. "O licenciamento não é a 'Geni' das obras públicas, mas também não pode ser a cereja do bolo. Ele é apenas um instrumento de caráter preventivo e é dessa forma que deve ser tratado", afirma.

As mudanças estudadas pelo Ministério do Meio Ambiente, diz a ministra, pretendem evitar situações como a verificada no processo de licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, em construção no Rio Xingu, no Pará.

"Eu não consigo entender como um estudo de impacto ambiental pode ter 35 mil páginas, como acontece no caso de Belo Monte. Não dá para ser assim, tem algo errado nisso, e que precisa mudar", disse Izabella (BORGES, 2014).

Menos de um ano depois da publicação dessa reportagem, tendo, portanto, o tumultuado período eleitoral de 2014 de permeio, eram editadas, em 24 e 25 de março de 2015, respectivamente, a Portaria Interministerial nº 60/2015 e a Instrução Normativa nº 1/2015, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. A parcela mais substancial do presente artigo é dedicada ao exame dos efeitos da edição dessas normas sobre a

transversalidade entre as tarefas de governo relativas ao impacto ambiental de atividades e as voltadas para a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

### 1. Saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares

Considerem-se, antes do mais, os seguintes fatos:

Na área de influência da UHE Belo Monte, atualmente em construção no estado do Pará, existem comunidades já antigas, onde ocorrem celebrações tradicionais. Foi esse o caso da comunidade de Santo Antônio, na qual ocorriam a festa e a procissão de Santo Antônio, que era o santo que dava nome à comunidade.

Devido a ter sido planejada a construção de estruturas da UHE Belo Monte no local do povoado habitado pelos moradores da comunidade de Santo Antônio, esta última foi desfeita, indenizando-se os seus membros, que se dispersaram. Com essa dispersão, perderam-se tanto a festa quanto a procissão de Santo Antônio que ali acontecia. As Figuras 1, 2, 3 e 4 mostram, respectivamente, a própria comunidade de Santo Antônio, tal como era antes da sua dissolução; detalhes da procissão, em duas fotos; e a antiga localização da comunidade de Santo Antônio, em um mapa, e, em outro mapa, as estruturas planejadas da UHE Belo Monte sobre o território antes ocupado pela comunidade.



Figura 1: Comunidade de Santo Antônio. Acervo Scientia/Stephanie Salateo



Figura 2: Detalhe da procissão de Santo Antônio. Acervo Scientia/Stephanie Salateo



Figura 3: Detalhe da Procissão. Acervo Scientia/Stephanie Salateo



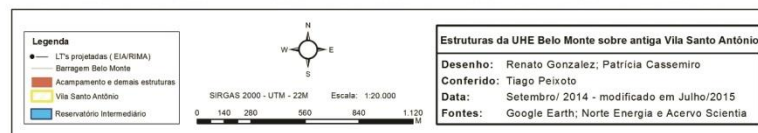
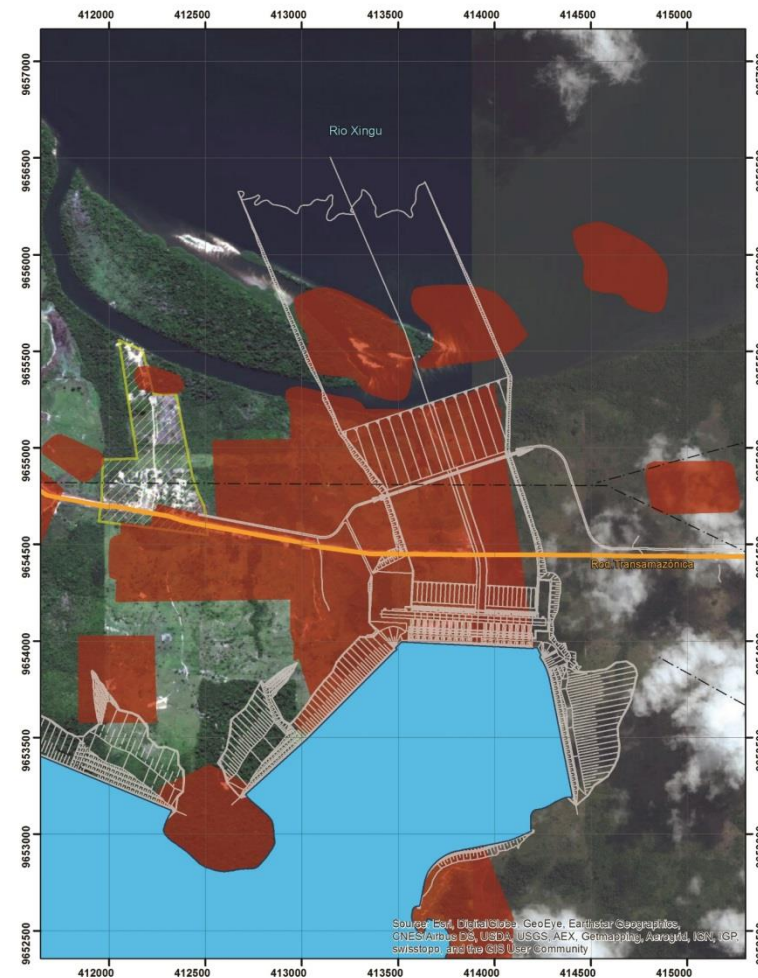
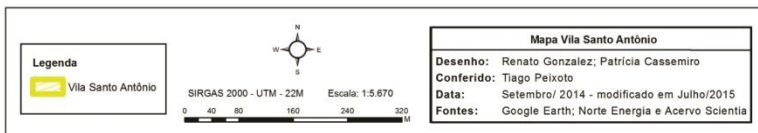
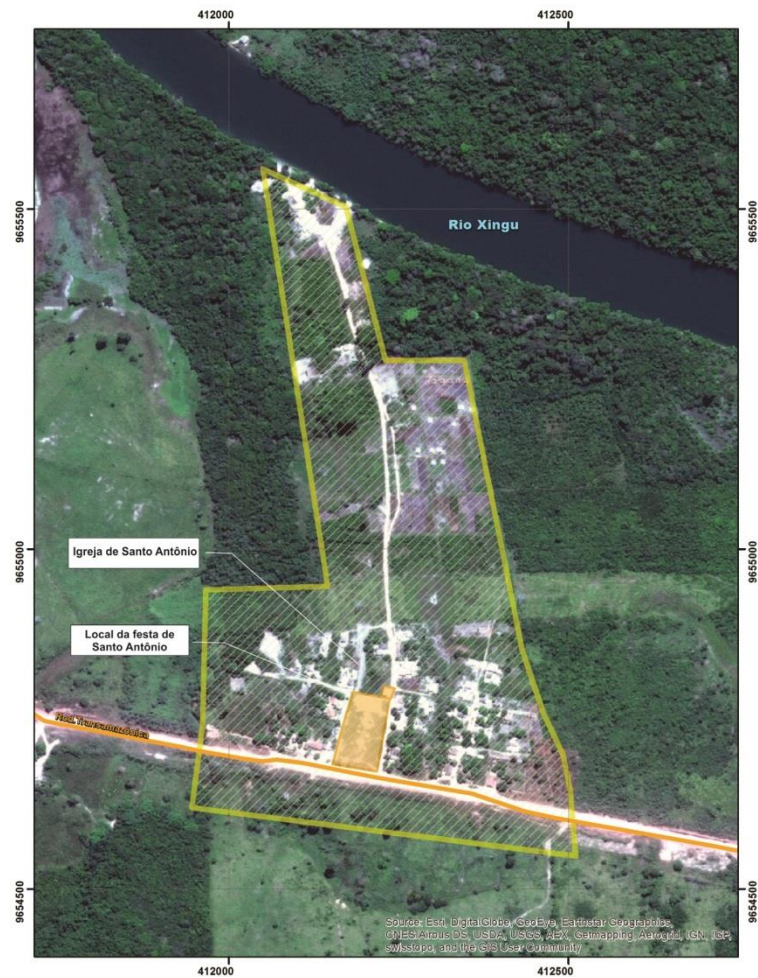


Figura 4: A antiga localização da comunidade de Santo Antônio e as estruturas planejadas da UHE Belo Monte sobre o território antes ocupado pela comunidade.

Considerados os fatos apresentados, cabe indagar, primeiramente, se se está diante de um impacto ambiental, dando-se, desde logo, resposta positiva a essa indagação.

Os membros da comunidade de Santo Antônio e os construtores da UHE Belo Monte, em um determinado momento, desejaram utilizar o mesmo espaço físico para finalidades diferentes e incompatíveis. Os comunitários desejavam aquele espaço, naquele momento, para continuar a residir ali e ali prosseguir realizando algumas atividades comunitárias, dentre as quais se contavam a festa e a procissão de Santo Antônio; aos construtores da UHE Belo Monte, por sua vez, aquele espaço interessava para que ali erigissem uma das barragens da Usina e ali mantivessem estruturas de apoio à construção da barragem.

Esse espaço foi, afinal, atribuído aos construtores da UHE Belo Monte e, conseqüentemente, destinado às suas finalidades, em detrimento das finalidades a que queriam destiná-lo os moradores do povoado, que, em virtude disso, foram indenizados, dispersaram-se, deixaram de viver uns próximos dos outros e, entre outras coisas, de realizar a festa e a procissão de Santo Antônio. Eis o impacto ambiental e eis-nos diante da segunda indagação: Esse impacto ambiental, no todo ou em parte, deu-se sobre um bem integrante do Patrimônio Cultural Brasileiro?

A resposta a essa segunda indagação, no entanto, só pode ser dada se for respondida, antes, esta outra, que a antecede: Afinal, a festa e a procissão de Santo Antônio devem ser consideradas como fazendo parte do Patrimônio Cultural Brasileiro ou, ao contrário, como não pertencentes àquele Patrimônio?

Quanto a isso, parece muito difícil, se não inteiramente impossível, negar que a festa e a procissão de Santo Antônio dizem respeito “à identidade, à ação, à memória” de um grupo - o dos membros da comunidade de Santo Antônio, que faz parte dos ribeirinhos das margens do Xingu e, em última análise, dos ribeirinhos de toda a Amazônia nacional – formador da sociedade brasileira. Sendo assim, à luz do artigo 216 da Constituição Federal<sup>5</sup>, deve-se reconhecer que a festa e a procissão de Santo Antônio fazem parte, sim, do Patrimônio Cultural Brasileiro.

---

<sup>5</sup> É o seguinte o texto do “caput” do artigo 216 da Constituição Federal: “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” (In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).; acesso em julho/2015).

Posto isso e seguindo, então, adiante com a segunda indagação proposta acima, perdidas a festa e a procissão de Santo Antônio, que são bens integrantes do Patrimônio Cultural Brasileiro, pode-se afirmar, sem embargo, que aquele Patrimônio foi atingido pelo impacto ambiental identificado parágrafos atrás.

Pois bem, é dificultando maximamente, ou mesmo impedindo de todo, que arrazoados como o que se veio compondo nesta parte deste escrito – que, de resto, apoiam-se fundamentalmente na noção de impacto ambiental, ao mesmo tempo que apontam o que, no “ambiente”, interessa analisar em cada caso - sejam expendidos, no licenciamento ambiental, que se tem buscado tornar aquele procedimento mais rápido e mais barato e, por isso mesmo, mais “a propósito”. Desde 24 e 25 de março de 2015, arrazoados como o que foi feito acima, acerca festa e a procissão de Santo Antônio, não poderão mais sequer ser esboçados em licenciamentos ambientais.

No entanto, foi graças a arrazoados como o que foi feito acima terem sido possíveis, e mesmo obrigatórios, antes da edição da PI nº 60/2015 e da IN IPHAN nº 1/2015, que o impacto ambiental que atingiu a festa e a procissão de Santo Antônio, além de outras celebrações e formas de expressão da área de influência direta da UHE Belo Monte, pôde ser, antes da sua ocorrência, descrito e avaliado (LEME, 2009); ter a sua compensação prevista (LEME, 2009); e, após emendada pelo IPHAN<sup>6</sup>, inscrita como condicionante na licença prévia que foi concedida ao empreendimento.

O empreendedor da UHE Belo Monte, então, providenciou para que tanto a festa e a procissão de Santo Antônio quanto os bens culturais de outras comunidades igualmente atingidas por impacto similar fossem objeto de documentação, que está, presentemente, sendo integrada a um acervo que ficará à disposição dos atingidos e de outros interessados, nas cidades de Altamira e Vitória do Xingu. Foram realizadas, ainda, ações de educação patrimonial com os membros das comunidades impactadas, com o objetivo de construir ainda outros meios para que os seus bens culturais continuassem, de algum modo, em um contexto inteiramente novo, a prestar testemunho da sua identidade, ação e memória.

O Anexo III-D da Portaria Interministerial nº 419/2011 (ver nota 1, acima) cuidou de sistematizar os procedimentos brevemente sumarizados nos dois parágrafos anteriores, que, antes disso, fundavam-se na Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, e na de nº 237, de 19 de dezembro de 1987, além de terem sido construídos na prática, sob a égide as disposições do artigo 216 da Constituição Federal, em um processo longo de vinte e três anos.

---

<sup>6</sup> Através do Ofício 093/11 CNA/DEPAM/IPHAN, de 10 de maio de 2011.

A partir de 24 e 25 de março de 2015, todavia, esses procedimentos tornam-se impossíveis de ser replicados, pois, apesar de o IPHAN ter por finalidade institucional “proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do artigo 216 da Constituição Federal” (Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009, Anexo I, artigo 2º), especificamente no licenciamento ambiental, a sua atuação vai se restringir somente ao que o artigo 2º da PI nº 60/2015 e o igualmente artigo 2º da IN IPHAN nº 1/2015 denominam “bens culturais acautelados em âmbito federal”, quais sejam, os tombados (Decreto-Lei 25/1937); os arqueológicos (Lei 3.924/1961); os registrados (Decreto 3.551/2000); e os valorados (Lei 11.483/2007).

No que toca aos saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, a que se referia o Anexo III-D da PI nº 419/2011, trata-se dos bens registrados da forma determinada pelo Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, em quatro livros, sendo que o dos saberes inclui os modos de fazer<sup>7</sup>.

No que diz respeito aos saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, no estado do Pará, para citar um exemplo, havia, até agosto de 2014, apenas dois bens culturais registrados: o Círio de Nossa Senhora de Nazaré, que acontece em Belém, e as Festividades do Glorioso São Sebastião, na região do Marajó (In: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/495>; acesso em março/2015). Só muito recentemente, em meados do mês setembro de 2014, o Carimbó, que é uma forma de expressão bastante difundida no Pará, foi acrescentado ao respectivo Livro de Registro (In: [http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset\\_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/id/1213103](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/id/1213103); acesso em março/2015).

Portanto, aplicando-se a ótica esposada pela PI nº 60/2015 e pela IN IPHAN nº 1/2015 aos grandes empreendimentos instalados no estado do Pará, desde a edição da Resolução CONAMA nº 001/1986 até o mês de agosto do ano de 2014, se a sua totalidade estivesse sendo implantada neste último mês, nenhum deles teria sido examinado do ponto de vista dos seus impactos sobre os saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, aí incluídas todas as grandes hidrelétricas implantadas no estado, no período; todas as rodovias; e todos os empreendimentos minerários, inclusive os de Carajás, pois não haveria bens registrados nas suas áreas de influência direta, embora seja difícil, se não impossível, encontrar quem se atreva a sustentar aprioristicamente que aquelas áreas foram sempre, desde então até agosto de 2014, desprovidas de saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e

---

<sup>7</sup> Os demais livros são o das celebrações, formas de expressão e lugares.



lugares “portadores de referência à identidade, à ação, à memória” dos grupos formadores da sociedade brasileira ali presentes.

Dessa forma, a identidade, a ação e a memória daqueles grupos, inclusive a relacionada à festa e à procissão de Santo Antônio, teriam sido retiradas da “invisibilidade” que tem caracterizado secularmente aqueles grupos (SILVA, 2007), para serem sepultadas de vez na vala de sete palmos do oblívio.

Por último, quanto a este item, embora o registro do Carimbó implique que uma área geográfica mais alentada seja considerada sob a rubrica das formas de expressão nos licenciamentos ambientais levados a efeito no estado do Pará, nos casos em que o Carimbó estiver presente nas áreas de influência direta de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, somente essa forma de expressão, entendida como “patrimônio imaterial acautelado”, sendo indicadas as comunidades a que esteja ligada - e ignorando-se todos os demais saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares ali presentes - poderá ser objeto de estudo, avaliação de impactos e proposta de medidas de controle e mitigação, conforme a Seção II, subseção II, da IN IPHAN nº 1/2015.

## **2. Bens culturais arqueológicos e históricos, tombados e valorados**

Começando pelo final, isto é, pelos bens culturais tombados e valorados, em virtude da semelhança que existe entre o trato que lhes é dispensado pela Portaria Interministerial nº 60/2015 e pela Instrução Normativa IPHAN nº 1/2015 com o tratamento que essas normas dão aos saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares, cabe anotar, antes do mais, que soa no mínimo estranha a ideia de, além de localizar, delimitar e caracterizar, nas áreas de influência direta de atividades submetidas ao licenciamento ambiental, bens tombados na esfera federal, avaliando, em seguida, os impactos que poderão sofrer, exija-se também que sejam propostas medidas de controle e mitigação destes últimos. Os artigos 62; 63 e 64, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, cominam penas, respectivamente, à destruição, inutilização ou deterioração desses bens, entre outros; à alteração do seu aspecto ou estrutura; e à construção indevida que os prejudique, sem autorização da autoridade competente. O Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, institui as mesmas condutas que a Lei nº 9.605/1998 penaliza criminalmente como infrações administrativas, impondo-lhes sanções nessa órbita.

O responsável pela atividade submetida ao licenciamento ambiental, que não pode alegar desconhecimento dessa legislação sancionatória nem dos tombamentos existentes na área de influência direta do seu empreendimento, não carece mais do que ser informado da existência destes últimos, o que corresponde a localizar, delimitar e caracterizar esses bens, mas, no que

toca a impactos sobre eles, não lhe cabe senão evitá-los, não se cogitando, em licenciamentos ambientais, sobre controlar ou mitigar impactos sobre esses bens.

Por outro lado, a qualquer tempo, podem ser propostas e autorizadas intervenções em bens tombados no âmbito federal (Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, artigo 17 e ss. c/c Portaria IPHAN nº 420, de 22 de dezembro de 2010) e tombamentos podem ser cancelados (Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, artigo 19, § 2º c/c Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941). Serão, então, essas autorizações de intervenção e esses cancelamentos as medidas de controle e mitigação de impactos sobre bens tombados a que a IN IPHAN nº 1/2015 se refere?

Manifestada essa estranheza e prosseguindo no exemplo paraense do item 1, retro, até 2015, havia 30 tombamentos finalizados ou aprovados naquele estado da federação, sendo 25 em Belém; um em Gurupá, na margem direita do rio Amazonas; dois em Óbidos, próximo à divisa entre o Pará e o estado do Amazonas; e dois em Vigia, na Baía de Marajó (In: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista\\_Bens\\_Tombados\\_pelo\\_Iphan\\_%202015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_Bens_Tombados_pelo_Iphan_%202015.pdf); acesso em maio/2015 ), de modo que valem para os tombamentos o que se afirmou sobre os saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares paraenses: nenhum dos grandes empreendimentos instalados no estado do Pará, desde a Resolução CONAMA 001/1986 até 2015, teria sido objeto de avaliação de impacto nesse particular, se tivesse sido submetido ao licenciamento ambiental, sob a vigência da PI nº 60/2015 e da IN IPHAN nº 1/2015.

A esse respeito, deve-se ter presente, ademais, que:

O tombamento não constitui o valor cultural do bem, mas apenas o declara. A ausência de tombamento não implica, portanto, a inexistência de relevância histórica ou cultural. Esta pode ser reconhecida na via judicial, sanando-se, por este caminho, a omissão da autoridade administrativa (COSTA NETO, 2008, p. 192)<sup>8</sup>.

Há farta jurisprudência corroborando o entendimento de Costa Neto, mas, para não onerar demasiadamente este texto, transcreve-se abaixo, pela sua clareza e brevidade, apenas o seguinte trecho de julgado do TJ de Santa Catarina:

Não há qualquer exigência legal condicionando a defesa do patrimônio cultural – artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico – ao prévio tombamento do bem, forma administrativa de proteção, mas não a única. A defesa é possível também pela via judicial, através de ação popular e ação civil pública, uma vez que a Constituição estabelece que ‘o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação’ (art. 216, § 1º) (Apel. Cív. n. 97.001063-0 – 3ª Câmara Cív. do TJSC – Criciúma – Rel. Des. Silveira Lenzi – J. 24.8.1999)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Grifo nosso.

<sup>9</sup> Grifo nosso.

Assim, passa-se a dar atenção a bens cujo valor cultural já foi declarado e, por isso mesmo, não podem ser turbados, a não ser que se autorizem intervenções sobre eles ou que o seu tombamento seja revogado, ignorando-se inteiramente a imensa maioria, cujo valor cultural ainda não foi aquilatado e, nos casos em que se constate que possuem valor cultural, mas não é o caso de serem tombados, podem necessitar que, em seu favor, em licenciamentos ambientais, sejam tomadas medidas de controle e mitigação, se ameaçados.

Quanto aos bens ferroviários “não valorados” - se é que se pode chamá-los assim -, mas que carregam valor cultural, passa-se algo semelhante ao que se acaba de afirmar acerca dos bens “não tombados”, com valor cultural: certamente, não é porque um bem ferroviário não provém da liquidação da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, condição *sine qua non* para que um bem seja considerado valorado tanto pela PI nº 60/2015 quanto pela IN IPHAN nº 1/2015, que baseiam esse conceito no artigo 9º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, que esse bem não poderá ser portador “de referência à identidade, à ação, à memória” de um ou mais grupos formadores da sociedade brasileira.

Retomando a trajetória delineada até aqui, de um ponto de vista diverso, as manifestações materiais sobreviventes de nosso passado, neles incluídos os vestígios edificados e móveis deixados no solo ou sob as águas, voluntária ou involuntariamente, desde os tempos mais remotos aos mais recentes, são as abrangidas pelos termos “patrimônio arqueológico” e “patrimônio histórico”<sup>10</sup>, cuja proteção, por fazerem parte do Patrimônio Cultural Brasileiro, tem estado a cargo do IPHAN, sendo que o patrimônio arqueológico, atualmente, encontra-se sob a gestão específica do Centro Nacional de Arqueologia - CNA.

As mudanças referentes aos requisitos mínimos para execução de pesquisas arqueológicas voltadas ao licenciamento de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico nacional sofreram mudanças desde a última norma que tratou desse assunto (Portaria IPHAN 23/2002), a qual teve ampla repercussão não só na quantidade de pesquisas arqueológicas empreendidas no País com a implementação dos programas Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003)<sup>11</sup>, ambos contemplando, entre outros, os setores de infraestrutura e energia. Como consequência, ocorreu a produção de uma imensa quantidade de dados e de acervo material, gerando problemas de gestão compatíveis com o que já se

---

<sup>10</sup> As manifestações materiais do patrimônio histórico, embora também incluam bens móveis, tem como principal componente as edificações, ou seja, os bens edificados do período histórico, o que, no Brasil, corresponde aos bens construídos a partir da colonização do território nacional pelos exploradores europeus, sejam eles tombados ou não.

<sup>11</sup> A respeito, consultar CARDOSO, 2008.

observava em outros países ao redor do mundo, amplamente debatidos como desafios em busca de decisões compartilhadas entre todos os atores participantes desse processo (SEBASTIAN, 2010).

A necessidade de novas normas que atendessem ao amplo panorama gerado pelas cada vez mais numerosas e geograficamente dispersas pesquisas arqueológicas associadas aos projetos de licenciamento ambiental ocorridos em todo o mundo também se refletiu no Brasil, tendo a arqueologia sido destacada nas duas Portarias Interministeriais, 419/2011 e 60/2015, e na IN IPHAN 01/2015. O curto prazo decorrido entre a edição dessas normas reflete o dinamismo das questões suscitadas pelo crescimento geométrico dos projetos de engenharia submetidos ao licenciamento ambiental e, conseqüentemente, das pesquisas arqueológicas em porções muitas vezes ainda virgens de conhecimento arqueológico no território nacional, com a implantação dos Programas de Aceleração do Crescimento pelo Governo Federal em substituição aos acima mencionados, a partir de 2007.

Desde seus primórdios, discute-se qual seria o maior impacto da implantação de grandes empreendimentos sobre os bens arqueológicos das nações e da humanidade. Um dos primeiros a propor uma solução foi T. King (1977), à época ainda sob grande influência da arqueologia processualista, chamou a atenção para a necessidade de resolver o conflito existente entre uma arqueologia voltada ao resgate do maior número possível de dados de uma área a ser impactada por grandes projetos e uma arqueologia orientada para a solução de problemas científicos. Segundo ele, a solução do conflito estaria no planejamento das atividades de salvamento arqueológico por intermédio de abordagens regionais, onde problemáticas científicas pré-formuladas orientariam as atividades de pesquisa e de salvamento dos sítios arqueológicos em risco pela implantação de empreendimentos em cada região, com especial ênfase à significância atribuída a cada sítio para o esclarecimento dessas problemáticas, de modo a que todos os projetos de pesquisa arqueológica demandados para cada região contribuíssem para a solução dos problemas previamente colocados e dos que fossem sendo colocados com a multiplicação das pesquisas nas mesmas regiões.

Embora hoje outras teorias e problemáticas científicas tenham sido e estejam sendo colocadas, num processo dinâmico que reconhece que distintas e igualmente legítimas concepções do passado se colocam para os diferentes interessados na herança cultural representada pelos sítios arqueológicos<sup>12</sup>, a abordagem regional continua comprovando sua força.

---

<sup>12</sup> Ver, a respeito, MATTERS; DARVILL; LITTLE, 2005.

O melhor momento para se estabelecer problemáticas e definir os interessados no passado de uma determinada região, ao menos no Brasil, é aquele onde se fazem os estudos ambientais que visam orientar planos e programas governamentais, os quais, em princípio, devem anteceder e ajudar a definir quais empreendimentos planejados pelo Governo, Nacional ou Estadual, devem passar pelo Licenciamento Ambiental (ou seja, pelos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e subsequentes Planos Básicos Ambientais - PBA), como projetos já definidos, último passo a ser ultrapassado para que sejam implantados.

Os instrumentos que orientam planos e programas governamentais são a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental de Bacias Hidrográficas (AAI), a qual corresponde à AAE, mas voltada apenas para avaliação da viabilidade dos empreendimentos de geração de energia hidrelétrica pensados para implantação em uma determinada bacia.

De acordo com a Secretaria de Planejamento Energético do Ministério de Minas e Energia (2007), a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) de bacias hidrográficas tem como objetivo identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos, de modo a compatibilizar a geração de energia elétrica com a conservação da biodiversidade, a sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento econômico da bacia hidrográfica em estudo.

Os estudos ambientais, nessa etapa de planejamento governamental, precisam, necessariamente, visualizar o impacto conjunto dos fatores de degradação antrópicos que já vêm atuando na região com as interferências adicionais que decorrerão desses empreendimentos, uma vez que, conforme ressalta Spaling (1994; 1996), as alterações ambientais originadas de ações humanas repetidas ou múltiplas podem se somar, resultando em impactos cumulativos significativos.

Várias bacias hidrográficas brasileiras têm sido objeto de Avaliações Ambientais Integradas, desde 2003, quando o IBAMA passou a exigir que os estudos de impactos ambientais de empreendimentos de geração de energia hidrelétrica se reportassem à bacia hidrográfica, em conformidade com a Resolução CONAMA nº 001/86 (TUCCI; MENDES, 2006), ao final das quais devem ser apontadas, entre outras, diretrizes para as pesquisas arqueológicas futuras, relacionadas ao licenciamento ambiental dos empreendimentos hidrelétricos que a AAI considerou viáveis (CALDARELLI, 2012).

As vantagens da AAI de bacias hidrográficas para orientar os posteriores Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Planos Básicos Ambientais (PBA) são evidentes: a região passa a ser vista como uma entidade em sinergia, onde os impactos numa área ou num local se refletem noutra área, desencadeando impactos cumulativos. No entanto, o instrumento, nosso ver, ainda apresenta uma séria falha: embora procure identificar e compreender os impactos cumulativos



que podem decorrer da implantação de diversos aproveitamentos hidrelétricos numa determinada bacia hidrográfica que, por vezes, já vem sofrendo sucessivas agressões, a análise de impactos sinérgicos se restringe aos impactos de outras variáveis não culturais em relação aos impactos culturais. A AAI de bacias hidrográficas, entretanto, não coloca, em seu escopo, a análise de impactos sinérgicos e cumulativos decorrentes da implantação de empreendimentos outros que os de geração de energia hidrelétrica (de transmissão de energia, de infra-estrutura logística, como rodovias, ferrovias, portos, etc.) na bacia hidrográfica em análise.

Infelizmente, além da falha acima apontada, que se suprida daria um grande alcance sobre os reais impactos que o patrimônio arqueológico poderia sofrer numa dada bacia hidrográfica, inclusive diferenciando a magnitude desses impactos entre os empreendimentos propostos, permitindo uma melhor gestão dos custos de sua implantação: certamente haverá empreendimentos mais sensíveis sobre os bens arqueológicos que outros, o que poderia resultar numa melhor avaliação dos custos de cada empreendimento levado a leilão) na mesma bacia hidrográfica.

Outro aspecto que tem se revelado negativo é o fato de que, na maioria das vezes, os resultados da AAI, no que concerne ao patrimônio arqueológico regional, estejam sendo desconsiderados nos Estudos de Impacto Ambiental (os EIAs). Assim, os programas e os custos de sua implementação acabam não contando com variáveis que considerem a bacia hidrográfica como um todo, afetado diferentemente por cada empreendimento de geração hidrelétrica para ela projetado.

Uma vez que a destruição física de sítios arqueológicos será inevitável, os impactos advindos da implantação dos empreendimentos previstos só podem ser mitigados com a execução de projetos de pesquisa arqueológica concebidos em função da problemática científica, etno-histórica, histórica e cultural que envolve a região como um todo integrado e sinérgico. Cada aproveitamento hidrelétrico tem de ser encarado como parte de um quebra-cabeças complexo que só fará sentido quando todas as peças se encaixarem, revelando a pluralidade do passado da bacia hidrográfica em questão, com o devido respeito por todos os seus agentes, pretéritos e atuais, dentre os quais os critérios de significância dos bens arqueológicos em risco no território em estudo e, em decorrência, os modos para prevenir, mitigar ou compensar os impactos previstos não raro variam e competem entre si (BOWDLER, 1984; BROWN, 2008; SMITH, 2005).

Assim como a AAI, outro instrumento citado, mas de grande importância no planejamento territorial, é a Avaliação Ambiental Estratégica, um instrumento de planejamento e apoio à

decisão governamental, bastante recomendado por órgãos de financiamento de projetos desenvolvimentistas, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (PELIN *et al.*, 2011), que busca avaliar as consequências ambientais (inclusive sobre o patrimônio cultural *latu senso*) de políticas, planos e programas governamentais numa região determinada, politicamente definida (por exemplo, uma Unidade da Federação – no caso do Brasil, um dos Estados da União), que já vem sendo empregada em vários países do mundo ocidental (ANANDALE, 2001; DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; EGLER, 2001; FISCHER, 2007; OLIVEIRA; BURSZTYN, 2001; THERIVEL; PARTIDARIO, 1996). A idéia é assegurar que tais conseqüências sejam apropriadamente consideradas na fase inicial do processo de tomada de decisão, juntamente com os aspectos econômicos e sociais de políticas, planos e programas governamentais (THERIVEL E PARTIDÁRIO, 1996; PARTIDÁRIO, 1999; EGLER, 2001).

A AAE surgiu no início dos anos noventa do século XX, com o objetivo de proteger o meio ambiente e promover sua sustentabilidade. Seu diferencial é considerar os efeitos cumulativos e sinérgicos da atuação de múltiplos empreendimentos em uma mesma região, a partir de problemas ambientais chaves, elencados por seus participantes, ao invés de abordar muitos problemas de forma detalhada, como ocorre nos EIAs/RIMAs (THERIVEL, 2004). Desse modo, tem o mérito de propiciar uma visão abrangente das vulnerabilidades ambientais de uma região, a partir da construção de indicadores ambientais relevantes e antecipar a previsão de impactos ambientais. TESSLER (2007) afirma que a AAE atende a dois princípios da ECO-92 (realizada no Brasil): os princípios 4, do desenvolvimento sustentável, e 12, da precaução. Infelizmente, no Brasil esse instrumento ainda tem tido participação muito modesta de especialistas em patrimônio cultural (*latu senso*) e arqueológico (*strictu senso*), apesar da extrema suscetibilidade do patrimônio cultural às alterações ambientais.

É, portanto, quando os empreendimentos já se encontram em fase de projeto, que na realidade a arqueologia realmente comparece nos estudos voltados ao Licenciamento Ambiental dos empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico, ou seja, nos EIAs e, em recebendo esses a Licença Prévia (LP), nos Planos Básicos Ambientais (PBA), com vistas à obtenção da Licença de Instalação (LI). Com a LI concedida, o grande desafio é o salvamento e/ou a preservação dos sítios arqueológicos em risco (neste último caso, apenas com uma interação produtiva com os empreendedores, de modo a que estes aceitem alterações no projeto de engenharia, quando possíveis, de modo a preservar o máximo possível de testemunhos arqueológicos, de modo a que estes possam ser objeto de pesquisas por gerações futuras, com novas tecnologias e novas problemáticas, as quais surgem dinamicamente e nem

sempre podem ser previstas no tempo em que o licenciamento ambiental e as pesquisas arqueológicas a ele associadas se realizam. Só com essas pesquisas realizadas e aprovadas pelo IPHAN é que os empreendimentos recebem a Licença de Operação (LO), que é quando os custos arcados pelos empreendedores podem dar lugar aos lucros esperados quando o empreendimento entra em operação.

As pesquisas arqueológicas mais complexas são as realizadas em associação com os grandes empreendimentos de engenharia (que se enquadram nos níveis III e IV da IN nº 001/2015 do IPHAN), sejam eles regionais ou macrorregionais, os quais exigem uma grande interação entre os coordenadores e executores dos projetos de arqueologia preventiva, em qualquer fase do licenciamento ambiental, esperando-se dos arqueólogos, portanto, compreensão sobre o projeto de engenharia e do empreendedor, confiança no consultor de arqueologia, para que o diálogo se estabeleça.

Nesses casos, se enquadram empreendimentos regionais complexos ainda nem leiloados, em busca de LP, como, por exemplo, as UHEs São Luiz do Tapajós e Jatobá, na Bacia do Tapajós; já leiloadas, em busca de LO, como a UHE Belo Monte, na Bacia do Xingu; ou empreendimentos lineares multirregionais, em busca de LI (como a LT em 800 kV Xingu-Estreito); em busca de LO, como as LTs 1 e 2, em 600 kV, Porto Velho-Araraquara; ou com LO recentemente concedida, como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste.

A IN IPHAN 01/2015, no que concerne aos empreendimentos mais complexos, como os acima mencionados, que entrariam nos níveis III e IV, faz uma distinção importante no tipo de projeto que o Arqueólogo Coordenador deverá apresentar para obtenção de Portaria de Permissão de Pesquisa:

- No nível III, os projetos são denominados de “Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico” e
- Já no nível IV, os projetos são denominados de “Projeto de Avaliação de Potencial Impacto ao Patrimônio Arqueológico”, o que revela sensibilidade à complexidade de projetos com os usados como exemplos acima, que nesta categoria se inseririam se estivessem iniciando o licenciamento ambiental após a publicação da referida IN, sendo reconhecido pelo IPHAN que, em empreendimentos extremamente complexos, é comum o projeto de engenharia sofrer alterações significativas em relação ao Projeto Básico apresentado nos EIAs e que, portanto, os impactos avaliados não podem ser tomados como certos, devendo ser considerados *potenciais*. Além disso, empreendimentos complexos, em geral de grandes dimensões, enfrentam muitos problemas fundiários, não se podendo garantir que os proprietários dos terrenos, ainda

não adquiridos na etapa do EIA, aceitem que os terrenos de sua propriedade sofram intervenções arqueológicas.

Outro ponto interessante na IN IPHAN 01/2015, é o fato de ela retomar um aspecto importante da Portaria 07/1988, que não foi ressaltado na Portaria 230/2002, que por doze anos representou o parâmetro a ser seguido no caso de projetos associados a empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico, que é a *divulgação científica dos resultados*, grande fator de compensação de impactos aos sítios arqueológicos que não puderam ser preservados *in situ*, compensando a perda física desses sítios pela geração de conhecimento *compartilhado* com os interessados no significado desses bens, mesmo que seja para contestar ou fornecer outras interpretações ao conhecimento científico objeto da divulgação demandada pelo IPHAN.

Ainda no que concerne à IN IPHAN 01/2015, é importante observar que é preservada a elaboração de projeto<sup>13</sup> para solicitar ao IPHAN permissão de pesquisas arqueológicas associadas aos empreendimentos de nível III e IV, o que, em última instância, indica respeito ao direito do coordenador do projeto de justificar seus objetivos e métodos de pesquisa, quando estes divergirem quanto aos procedimentos citados na citada IN, fundamentando teórica e metodologicamente as razões dos procedimentos propostos e, em função deles, os resultados esperados. Daí se depreende que o coordenador do projeto arqueológico poderá sempre fazer mais do que o que se encontra especificado na IN, embora não possa fazer menos, e, caso isto ocorra, sempre poderá justificar no relatório as razões (de campo ou de outra ordem) de não ter sido possível atingir todos os objetivos propostos no projeto submetido ao IPHAN.

### **3. Educação Patrimonial**

A importância da Educação Patrimonial, desde a década de 80 do século XX, passou a ser discutida por profissionais preocupados com o patrimônio cultural em artigos e encontros, conforme se pode ver em LERNER (1991), ao afirmar que a preservação do passado se faz não apenas salvando e cuidando dos vestígios materiais de culturas pretéritas, mas também ensinando a importância de aprender sobre o passado.

---

<sup>13</sup> Ou seja, o IPHAN não substituiu o projeto de pesquisas por um mero formulário a ser preenchido pelo arqueólogo responsável pelas pesquisas que subsidiarão o parecer do IPHAN sobre a licença solicitada pelo empreendedor.

A importância de se educar para o patrimônio foi reiterada por órgãos internacionais nas últimas décadas do século XX, conforme se pode ver em UNESCO (1994) e Conselho da Europa (1995), o que também se refletiu no Brasil.

Conforme Horta (2003):

A proposta de uma **metodologia** para o desenvolvimento de ações educacionais voltadas para o uso e a apropriação dos bens culturais que compõem o nosso “patrimônio cultural” foi introduzida no Brasil, em termos conceituais e práticos, por ocasião do 1º. Seminário sobre o “Uso Educacional de Museus e Monumentos”, realizado em julho de 1983, no Museu Imperial, em Petrópolis, RJ. A partir dessa proposta inicial, inúmeras experiências e atividades vêm sendo realizadas, em diferentes contextos e locais do país, que vieram demonstrar resultados surpreendentes na recuperação da memória coletiva, no resgate da auto-estima de comunidades em processo de desestruturação, no desenvolvimento local e no encontro de soluções inovadoras de preservação do patrimônio cultural, em áreas sob o impacto de mudanças e transformações radicais em seu meio ambiente.

No Licenciamento Ambiental especificamente, a Educação Patrimonial foi exigida pela primeira vez pelo IPHAN na Portaria 230/2002, artigo 7º, que especifica as condicionantes para que um determinado empreendimento receba a LO, conforme reproduzido abaixo:

**Artigo 7º** - O desenvolvimento dos estudos arqueológicos acima descritos, em todas as suas fases, implica trabalhos de laboratório e gabinete (...), **bem como programa de Educação Patrimonial**<sup>14</sup>, os quais deverão estar previstos nos contratos entre os empreendedores e os arqueólogos responsáveis pelos estudos, tanto em termos de orçamento quanto de cronograma (In: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria\\_n\\_230\\_de\\_17\\_de\\_dezembro\\_d\\_e\\_2002.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_230_de_17_de_dezembro_d_e_2002.pdf), acesso em maio/2015)

Desse modo, o IPHAN, pela primeira vez, inseria a Educação Patrimonial como um programa importante do componente arqueológico no processo de licenciamento ambiental. A partir daí, a Educação Patrimonial foi reforçada em todas as normas mais recentes publicadas, como as já mencionadas Portarias Interministeriais 419/2011 e 60/2015, bem como na IN IPHAN 01/2015, tornando-se, portanto, reconhecidamente um programa importante das medidas exigidas dos empreendedores responsáveis por projetos de engenharia que afetem bens e manifestações culturais.

Malgrado isso, não se vislumbra como será possível, após a edição da IN IPHAN nº 1/2015, a execução de ações de educação patrimonial, integrando em um só programa, como requer o artigo 43 daquela norma, “o patrimônio arqueológico e os demais bens acautelados”, nos casos – e deverão ser inúmeros, desde então, como se procurou mostrar neste escrito – em que esses “demais bens acautelados” não tiverem sido objeto de estudo, simplesmente por inexistirem nas áreas diretamente afetadas das atividades submetidas a licenciamento ambiental em questão.

---

<sup>14</sup> Negrito nosso.



#### **4. Considerações Finais**

Nestas considerações finais, enfim, procura-se sumarizar o que se prevê, em face do que ficou dito até aqui, venham a ser os efeitos da edição da PI nº 60/2015 e da IN IPHAN nº 1/2015 sobre a transversalidade entre as tarefas de governo relativas ao impacto ambiental de atividades e as voltadas para a proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Assim, em primeiro lugar, os licenciamentos ambientais conduzidos no âmbito federal, no que respeita à questão cultural, de 24 e 25 de março de 2015 em diante, devem restringir-se à atuação do IPHAN, uma vez que a PI nº 60/2015 não determina que, nesses casos, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA officie aos órgãos culturais estaduais e municipais para que participem desses licenciamentos, aduzindo-lhes as suas óticas acerca do assunto<sup>15</sup>.

Nesses licenciamentos, deve estabelecer-se, então, a substituição da proteção ao Patrimônio Cultural Brasileiro, que havia se tornado regra antes disso, pela proteção ao que a PI nº 60/2015 e a IN IPHAN nº 1/2015 denominam “bens culturais acautelados em âmbito federal”.

Em segundo lugar, esse conceito de “bens culturais acautelados em âmbito federal” introduz, no componente cultural do licenciamento ambiental, uma dupla inversão, sendo a primeira a que privilegia um número restrito de bens culturais, os “acautelados em âmbito federal”, em detrimento de um número importante e significativo de bens que não cabem nessa categoria.

A segunda inversão diz respeito a sobrepor esses “bens culturais acautelados em âmbito federal”, enfeixados desse modo pela a PI nº 60/2015 e pela IN IPHAN nº 1/2015, aos abrangidos pelo Patrimônio Cultural Brasileiro, de sede constitucional e aos quais o IPHAN tem por finalidade institucional “proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar [...] nos termos do artigo 216 da Constituição Federal” (Decreto nº 6.844, de 7 de maio de 2009, Anexo I, artigo 2º).

---

<sup>15</sup> O modo como os licenciamentos ambientais devem ser conduzidos pelas três esferas da federação encontra-se, hoje, estabelecido pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. A PI nº 60/2015, bem como a IN IPHAN nº 01/2015, se referem apenas ao licenciamento ambiental federal. Os demais entes federados, ao que se depreende das disposições da Lei Complementar nº 140/2011, deverão possuir normas próprias sobre os licenciamentos ambientais a seu cargo. Essa ordem de ideias, no entanto, não se aplica ao Patrimônio Cultural Brasileiro, que, em face do que dispõe o artigo 216 da Constituição Federal, é nacional, e não federal, estadual ou municipal, cabendo a sua proteção, fiscalização, promoção, estudo e pesquisa ao IPHAN, segundo a sua estrutura regimental. Todavia, isso não exclui que estados e municípios tenham a sua própria visão da questão cultural, em seus respectivos territórios, e devessem, por isso mesmo, ser chamados a participar de licenciamentos federais.

A assim abandonada primazia do Patrimônio Cultural Brasileiro mereceu os seguintes comentários de Édis Milaré, acerca do artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que aqui se endossam *in totum*:

Portanto, temos aqui a consagração, diante do direito positivo, do pluralismo cultural, isto é, o reconhecimento de que a cultura brasileira não é única, não se resume ao eixo Rio – São Paulo nem ao Barroco mineiro e nordestino, mas é aquela que resulta da atuação e interação dinâmica de todos os grupos e classes sociais de todas as regiões. E é essa diversidade e riqueza de bens culturais, construídas incessantemente num país de dimensões continentais e variegada formação étnica, que se pretende preservadas. Desaparece, enfim, o antigo conceito de que os valores culturais a serem preservados eram apenas aqueles das elites sociais, necessariamente consagrados pelo ato de tombamento, como ocorria no direito anterior (MILARÉ, 2005, p. 400, grifo acrescentado. A esse propósito, ver também CALDARELLI, C.E., 1997).

Em terceiro lugar, o conceito de “bens culturais acautelados em âmbito federal” abriga classes de bens inteiramente díspares entre si no que toca ao modo como são protegidos. Assim, como observa Márcia Sant’Ana, o registro, de que trata o Decreto 3.551, de 4 de agosto de 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 (SANT’ANA, 2003, p. 52).

Quanto aos bens valorados, da Lei 11.483, de 31 de maio de 2007, em contraste com os bens tombados, em geral privados, e com os registrados, que são complexos, são bens públicos que se encontram sob a guarda e manutenção do IPHAN.

No entanto, em todo o texto da IN IPHAN nº 1/2015, essas três classes distintas de bens recebem tratamento indiferenciado. Somente os bens arqueológicos, que pertencem à União, recebem tratamento específico. Essa discrepância entre a importância dada a esses bens em comparação aos demais chega ao ponto de erigir, em muitos casos, a interferência sobre as condições vigentes do solo, que nem sempre, ou quase nunca, servem de critério para a avaliação de impactos sobre as outras classes de bens criadas pela IN, como sendo as que devem presidir essa avaliação, conforme o artigo 11, III, § 3º daquela norma:

Nos casos expressamente previstos nesta Instrução Normativa, os Níveis I a IV da tabela constante do Anexo I poderão ser utilizados pelo IPHAN como parâmetro para orientar a avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados (In: <https://arqueologiaeprehistoria.files.wordpress.com/2015/03/instruc3a7c3a3o-normativa-nc2ba-1-2015-do-iphan.pdf>.; acesso em julho/2015).

Quando se consulta a “tabela constante do Anexo I” da IN IPHAN 01/2015, não se encontra, na coluna “Procedimentos Exigidos”, referência alguma a algo que não sejam apenas procedimentos arqueológicos.

Por último, um paradoxo: parece que, para avancar, o licenciamento ambiental, no que toca ao seu componente cultural, teria de retroceder ao texto constitucional, levando em conta, ainda, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO, 2015), no que esta reconhece ser necessária a adoção de medidas para proteger a diversidade das expressões culturais, especialmente nas situações em que elas possam estar ameaçadas de extinção ou de grave deterioração. A Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006, e promulgada pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007.

## REFERÊNCIAS

ABREU, K. *Licença para proibir*, 21.10.2013. In: <http://senadorakatiaabreu.com.br/artigo-licenca-para-proibir/>; acesso em Junho/2015.

BORGES, A. B. *Licenciamento Ambiental vai mudar*. In: **O Estado de São Paulo**, 03/ago/2014, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/licenciamento-ambiental-vai-mudar-imp-,1538080>; acesso em junho/2015.

BOWDLER, S. *Archaeological significance as a mutable quality*. In: S. Sullivan; S. Bowdler (Ed.), **Site surveys and significance assessment in Australian archaeology**. Canberra, Department of Prehistory, Research School of Pacific Studies, The Australian National Univ., 1984: 1-9.

BROWN, S. *Mutue or Mutable? Archaeological Significance, Research and Cultural Heritage Management in Australia*. **Australian Archaeology**, 67, 2008: 19-30.

CALDARELLI, S. B. O Patrimônio Arqueológico na Avaliação Ambiental Integrada de Bacias Hidrográficas. Trabalho apresentado no **1º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto / 2ª conferência da REDE de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos**. Disponível em: [http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/027\\_Arqueologia\\_AAI-de-BaciasHidrograficas\\_Texto.pdf](http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/027_Arqueologia_AAI-de-BaciasHidrograficas_Texto.pdf).

CARDOSO, F. H. **Avança, Brasil: Proposta de Governo**. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. In: <http://books.scielo.org/id/62rp6>; acesso em julho/2015.

COSTA NETO, N. D. de Castro e. *A proteção do patrimônio cultural em face da omissão do Poder Público*. In: **Revista de direito ambiental**. Coordenação: Sílvia Cappelli e Eládio Lecey. RT. Número 51, Ano 13, jul/set 2008.

COUNCIL OF EUROPE. **Cultural heritage and its educational implications: a fator for tolerance, good citizenship and social integration**. Brussels (Belgium), 1995. Disponível em: [https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/resources/Publications/Pat\\_PC\\_36\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/resources/Publications/Pat_PC_36_en.pdf); acesso em junho/2015.

DALAL-CLAYTON, B.; SADLER, B. **Strategic environmental assessment: a sourcebook and reference guide to international experience**. London, Earthscan, 2005.

FISCHER, T.B. **The theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach**. UK/USA, Earthscan, 2007.

HORTA, M. L. P. **Educação Patrimonial**. In: <http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2003/ep/pgm1.htm>; acesso em maio/2015.

IPEA. *Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias*. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, v. 3: 779-795. Brasília: IPEA, 2009.

LEME Engenharia Ltda. **Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte – Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**. Belo Horizonte: LEME Engenharia Ltda. (mimeo), 2009.

- LERNER, S. Saving Sites: *Preservation and Education*. In: G. S. Smith; J. E. Ehrenhard (Ed.), **Protecting the Past**. Tallahassee, CRC Press, 1991: 103-108.
- MATTERS, C.; T. DARVILL; B. J. LITTLE (Ed.), **Heritage of Value, Archaeology of Renown**. Univ. Press of Florida, Gainesville, 2005.
- OLIVEIRA, A.A., BURSZTYN, M. *Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas*. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, 2001, 2 (3): 45-56.
- PELLIN, A.; C. C. LEMOS; A. TACHARD; I. S. D. OLIVEIRA; M. P. SOUZA. *Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento*. **Eng. Sanit. Ambient.**, 2001, 16 (1): 27-36.
- SANT'ANNA, Márcia. *A face imaterial do patrimônio cultural: os novos instrumentos de reconhecimento e valorização*. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (orgs.). **Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003: 49 - 58.
- SEBASTIAN, L. The Future of CRM Archaeology. In: **Archaeology and Cultural Resource Management**, 1, 2010: 1-18, 2010. Disponível em [www.sarpress.sarweb.org](http://www.sarpress.sarweb.org) (acesso em abril/2015).
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO. **Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas**, Capítulo 6: Avaliação Ambiental Integrada. Brasília, MME, 2007.
- SERRA, A. *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, nº 32, junio 2005.
- SILVA, M. O. *Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais*. In: **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 7-9, abr./set. 2007.
- THERIVEL, R.; PARTIDÁRIO, M.R. **The practice of strategic environmental assessment**. London, Earthscan, 1996.
- UNESCO. **World Heritage Program**. In: <http://whc.unesco.org/en/wheducation/>; acesso em junho/2015.