

PARA ALÉM DA ARQUEOLOGIA: COMO INSERIR O PATRIMÔNIO CULTURAL NOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS?¹

Mário Ferreira de Pragmácio Telles²

RESUMO: O presente trabalho traz reflexões acerca da inserção do patrimônio cultural, amplamente compreendido, como elemento essencial a ser considerado nos Estudos de Impacto Ambiental – EIA, a partir do paradigma atual dos licenciamentos ambientais, debatendo, ainda, de que forma o órgão responsável pela preservação do patrimônio cultural, em nível federal, pode atuar nessa seara.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas culturais. Políticas de preservação. Avaliação de Impactos Culturais. Patrimônio. Meio Ambiente.

Introdução

Segundo o Relatório Anual do Centro Nacional de Arqueologia – CNA (2010) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, “a outorga de autorização/permissão para realização de pesquisas aos profissionais de arqueologia, por meio de portaria emitida pela instituição, cresceu de 142 (cento e quarenta e dois) novos projetos de pesquisa arqueológica em 2002, para 969 (novecentos e sessenta e nove) em 2010, o que representa um aumento de 583%”.

Como se sabe, esse aumento vertiginoso das autorizações/permissões está intimamente ligado à “arqueologia de contrato” - ou arqueologia preventiva como preferem alguns - que, por sua vez, tem sua ação vinculada aos licenciamentos ambientais de empreendimentos de grande porte.

Esse número tende a crescer mais ainda, face ao momento atual da economia brasileira, em que se ecoa o tom desenvolvimentista do discurso governista. Diante desse contexto colossal, o patrimônio cultural está à espreita de uma melhor proteção. O cenário não é animador, confessa-se. Inexistem políticas públicas que regulamentem, de forma preventiva, os impactos sobre o patrimônio cultural amplamente compreendido.

¹ A presente pesquisa é uma adaptação do terceiro de uma série de quatro trabalhos, em forma de produtos, encomendados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, em 2010, que visava atender a uma demanda específica do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização - DEPAM - do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, órgão vinculado ao Ministério da Cultura do Brasil, que estava em busca de “diretrizes e metodologia de avaliação de impactos culturais”.

² Professor da Universidade Federal Fluminense - UFF. mpragmacio@gmail.com.

No Brasil, existem algumas ações esporádicas e pontuais, a fim de encarar esta realidade, levadas a cabo, principalmente, por ações judiciais de comunidades afetadas por grandes empreendimentos ou intervenções do Ministério Público em licenciamentos ambientais que desrespeitam o comando legal, no intuito de amenizar os danos ao patrimônio e preencher, mesmo que provisoriamente, esta lacuna.

Diante disso, esta pesquisa, sem a pretensão de esgotar o assunto, busca debater a necessidade de inserção definitiva do patrimônio cultural como um elemento a ser considerado nos estudos de impacto ambiental, apontando as principais questões e temas que merecem ser aprofundados, contribuindo, assim, para uma proposta inicial, mesmo que não conclusiva.

A fim de se estabelecerem diretrizes norteadoras à implantação do que aqui está se denominando de *Avaliação de Impactos Culturais*, em nível federal, é necessário, primeiramente, conhecer, mesmo que de forma sucinta, o procedimento vigente, produzindo um breve diagnóstico da situação atual, incluindo a identificação de seus principais problemas e entraves. Com isso, é possível avaliar até que ponto é vantajoso aperfeiçoar/consertar essas impropriedades ou, de outra sorte, averiguar em que medida é mais prudente considerar a criação de um novo modelo.

É certo que o procedimento vigente não é o ideal. Como já denunciado pelos visionários textos de Carlos Fernando Moura Delphim³ e Marcos Paulo de Souza Miranda⁴ - os quais são quase um manifesto pelo urgente e necessário enfretamento dessa questão - o patrimônio cultural está, sim, sendo preterido dos estudos de impacto ambiental.

Mesmo assim, a práxis atual tem que ser levada em consideração em qualquer tipo de reforma ou revisão, uma vez que, não se pode negar, é a responsável por uma experiência de mais de dez anos nesta seara, de sorte que simplesmente descartá-la seria algo imprudente. Entretanto, como não se dispõe de tempo para se efetuar um diagnóstico exaustivo do procedimento atual, detalhando pormenorizadamente cada parte - apesar da disponibilidade do Centro Nacional de Arqueologia e da Iphan de seus técnicos em compartilharem relatórios e apontar os principais problemas⁵ - será apresentado, nesta pesquisa, um resumo (análise crítica) das questões mais urgentes que auxiliem a averiguação da necessidade de

³ DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. *Patrimônio cultural e licenciamento ambiental*. In: TINÔCO, Livia Nascimento; ANDRADE, Ricardo Rangel de; PAIVA, Salma Saddi Wares de (Orgs.). *O ministério público e a proteção do patrimônio cultural*. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2004.

⁴ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Patrimônio cultural: um aspecto negligenciado nos estudos de impacto ambiental*. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2153, 24 maio 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12832>>. Acesso em: 7 nov. 2010.

⁵ Tarefa, aliás, que já está sendo elaborada pelo próprio CNA, através de um Grupo de Trabalho que pretende diagnosticar os principais entraves, afim de aperfeiçoar o sistema vigente.

estabelecimento de um novo marco para este assunto, sem desprezar, como já mencionado, o paradigma atual.

Sob o enfoque dos meandros do procedimento propriamente dito, há diversos problemas, como por exemplo, o endosso institucional⁶; a não participação ativa do órgão de preservação do patrimônio desde as primeiras fases do licenciamento ambiental; o problema da regulamentação das profissões envolvidas com o estudo de impacto; a omissão concernente aos bens de natureza imaterial, dentre outros, os quais não são ignorados por esta pesquisa.

Não obstante a existência desses gargalos pontuais, entende-se que há algumas questões precedentes, de caráter mais geral, que são de fundamental importância para resolução definitiva deste impasse.

Portanto, serão enfatizadas, neste trabalho, questões mais amplas que levam em conta ações estratégicas do ponto de vista político, ou melhor, de políticas públicas de cultura, as quais são indispensáveis à solidificação e êxito das diretrizes aqui apresentadas, tais como, os limites do que se entende por patrimônio cultural, as competências em razão dos licenciamentos, a construção de uma Política e de um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, dentre outras.

Para além da arqueologia...mas até aonde exatamente?

Se há um ponto pacífico sobre a pesquisa aqui empreendida - o que se afirma somente por argumentar - é o consenso de que o estudo de impacto ambiental, no que se refere à alínea c do inciso I do art. 6º da Resolução CONAMA nº 01/86, não deve se concentrar exclusivamente sobre os bens e artefatos arqueológicos, como vem acontecendo ultimamente, pois se trata de um universo limitado face ao amplo conceito hodierno de patrimônio cultural⁷. Este, destarte, é o ponto de partida e a premissa do presente trabalho.

No entanto, para dar prosseguimento a esse marco inicial, esbarra-se, de pronto, num tema espinhoso e delicado: qual é o ponto de chegada? Esse avanço para as outras vertentes do patrimônio cultural deve ir até aonde precisamente? Qual é o campo de atuação dos órgãos de preservação do patrimônio cultural, especialmente o IPHAN, em nível federal?

⁶ Não se sabe, de forma consistente, como musealizar os bens arqueológicos salvos e como o IBRAM poderia participar nesse contexto.

⁷ Como se verá mais adiante, essa limitação dos estudos do EIA aos bens arqueológicos é, em boa parte, influenciada pela incidência da Lei 3.924/61, que induz ao equívoco de restrição das referidas investigações sobre o patrimônio cultural somente àqueles bens.

Essas indagações – que não possuem uma resposta pronta - têm relação direta com a efetividade das diretrizes trazidas a lume e serão enfrentadas por este trabalho, mesmo que de forma não conclusiva.

Em artigo intitulado os “Os limites do patrimônio”⁸, o antropólogo José Reginaldo Santos Gonçalves expõe a grande dificuldade de se estabelecer um conceito claro do que é patrimônio cultural, bem como delimitar sua extensão e capacidade, questionando: quantos patrimônios cabem no patrimônio cultural?

Não é das tarefas mais fáceis solucionar essa questão, inclusive para o IPHAN, que trabalha diretamente com esses tipos de bens. Porém, a busca pela resposta a essa provocação é de fundamental importância, pelo menos, para dois segmentos: primeiro, para a academia, uma vez que serve à solidificação do incipiente campo do patrimônio, que está à míngua de formulações teóricas sobre o assunto; segundo, para o próprio Poder Público, pois esta reflexão pode contribuir às ações e políticas culturais voltadas à preservação do patrimônio cultural, principalmente a que ora se propõe, relacionada ao alcance das avaliações de impacto cultural.

É cada vez mais comum se ouvir falar - além dos já consagrados patrimônios históricos e artísticos - em patrimônio arqueológico, científico, museológico, geológico, natural, etnográfico, paleontológico, bibliográfico, arquivístico, ecológico, dentre outros. Diante do afloramento de tantos patrimônios, parte-se da indagação feita pelo antropólogo José Reginaldo Santos Gonçalves para se formular outra questão que se percebe preliminar e crucial ao presente produto: o que se entende por patrimônio cultural?

Sabe-se que o campo do patrimônio é multidisciplinar⁹. Nesse contexto, é cada vez mais comum a utilização do termo *patrimônio cultural*, sobretudo nas áreas envolvidas com o campo do patrimônio. Percebe-se, contudo, uma indefinição, e até impropriedades, no manejo deste conceito, o que dá margem às diversas searas formularem-no livre e convenientemente ao seu lugar de fala. Não obstante a riqueza plural dos diversos enfoques, isto pode ocasionar uma imprecisão ou até gerar entendimentos antagônicos, contraditórios ou conflituosos.

Isso não quer dizer que deverá existir, necessariamente, um conceito único de patrimônio cultural, exarado exclusivamente por um ramo do conhecimento - mormente das ciências humanas - ou pelo Estado. Muito pelo contrário. Tal atitude seria abusiva diante das autonomias investigativas daqueles que estudam o patrimônio cultural. O que se defende aqui

⁸ Cf. GONÇALVES, José Reginaldo Santos. Os limites do patrimônio. In: *Antropologia e Patrimônio Cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornélia; BELTRÃO, Jane. (Orgs). Florianópolis: Nova Letra/ABA, 2007.

⁹ Há quem o denomine de MIT (multi, inter, trans) disciplinar.

é um mínimo de entendimento dos limites e alcance do patrimônio cultural, para que não haja contradição entre os diversos olhares sobre o patrimônio cultural, o que não significa dizer, é claro, que não possa haver adaptações do referido conceito às diversas áreas do conhecimento; isso é até recomendável.

Em sentido contrário, é possível argumentar que esse esforço empreendido na possível conceituação de patrimônio cultural é inócuo, visto que diferentes sujeitos percebem esse fenômeno por distintas maneiras. Isso tornaria a presente reflexão desnecessária, pois a compreensão do que seja, ou do que se constitui o patrimônio cultural, varia de acordo com o sistema social e cultural a que está inserida uma sociedade, sendo, assim, segundo essa argumentação, completamente supérfluo predefiní-lo¹⁰.

Neste trabalho se reconhece tal fato, porém entende-se que isso não torna a conceituação de patrimônio cultural inócua. O Estado, para poder dialogar com as comunidades diretamente envolvidas com um bem cultural ou estabelecer políticas públicas que interfiram na atividade de terceiros, deve ter claramente definido, pelo menos, seu conceito ou seu entendimento do que vem a ser patrimônio cultural. A partir disso, e levando-se em consideração a compreensão deste fenômeno, há uma negociação entre o Poder Público e comunidade(s) para se chegar a um acordo sobre como a Administração Pública pode atuar, intervir, à preservação dos bens culturais desses grupos sociais.

Isso tornaria o Poder Público parceiro dessa multiplicidade de conceitos de patrimônio cultural e propagador da diversidade cultural, que é um princípio cultural incidente sobre todo o setor da cultura. Tal atitude, vale ressaltar, já vem sendo implantada, no âmbito das políticas públicas do patrimônio cultural imaterial, através da utilização do conceito de *referência cultural* (FONSECA, 2005), o qual condiciona o Poder Público a atuar junto daqueles bens escolhidos/referenciados pelas comunidades.

Mesmo assim, para haver esse diálogo inicial, o Estado tem que apresentar, minimamente delineado, o que ele entende por patrimônio cultural, o que não significa dizer que tal entendimento prevalecerá.

Portanto, além da necessidade de entendimento entre as diversas áreas que atuam no campo oficial do patrimônio cultural, acredita-se que esta reflexão se faz imperiosa em

¹⁰ Um exemplo claro disso é o entendimento dos orientais, principalmente japoneses, com relação ao patrimônio construído. Segundo Regina Abreu (2003, p. 83), “nesses países, a concepção de preservação e de construção do patrimônio cultural é bem diferente da encontrada em países ocidentais, valorizando-se sobretudo o „saber-fazer“, os procedimentos, as técnicas, as formas de organização do trabalho e da produção, não apenas o resultado material (em *pedra e cal*) ou mesmo imaterial (as „performances“) desses processos.”

virtude da necessária solidificação e fortalecimento do conceito de patrimônio cultural, sobretudo à aplicação de políticas públicas para o setor.

Afirma-se isso, tendo em vista a crescente tendência de considerar *tudo* patrimônio cultural, ou seja, o fenômeno que permite que o conceito de patrimônio cultural abarque quantos patrimônios existirem. Pensa-se que esta abertura demasiada pode gerar o transbordamento do conceito de patrimônio cultural, ou seja, chegará um momento em que ele não comportará tal amplitude que, após chegar ao limite plausível de operacionalidade, ocasionará o próprio esvaziamento semântico.

José Reginaldo Santos Gonçalves reflete exatamente sobre o inflacionamento dessa categoria:

Os chamados patrimônios culturais tornaram-se objeto de uma obsessão coletiva. As reflexões que desenvolvo neste artigo são suscitadas pela percepção de um progressivo e ininterrupto inflacionamento dessa categoria, sobretudo depois de sua ilimitada expansão semântica expressa pela noção de “patrimônios intangíveis”. Daí talvez a pertinência de trazermos a noção de “limites”, pois nesse inflacionamento há o risco de trivializarmos o potencial descritivo e analítico que possa ter a categoria, além dos riscos propriamente políticos e que consistem na eliminação da força dessa categoria como instrumento de luta pelo reconhecimento público de grupos e indivíduos (2007, p. 239).

É, portanto, com essas provocações que este trabalho se embasará para propor o debate pela necessidade de conhecimento e identificação dos limites do conceito de patrimônio cultural, logo, por conseguinte, da atuação do Poder Público nesta seara sob o ponto de vista oficial¹¹.

A resposta à questão dos limites de atuação do IPHAN, com relação ao universo do patrimônio cultural, possui repercussões das mais variadas ordens. Do ponto de vista político, por exemplo, entende-se que quanto maior a competência de um órgão, maior é sua importância no cenário político e social. Tal competência, como é sabido, não é angariada precariamente por acordos ou pactos sociais informais; é, sim, atribuída pela Constituição Federal ou pela Lei, que limita, dessa forma, o alcance de atuação da instituição, que, por sua vez, é manejado pelos respectivos ditames administrativos.

Exemplifica-se para melhor compreensão, através de um *case* atual sobre essa questão: trata-se da indefinição acerca do patrimônio paleontológico. Como se sabe, ele faz parte do patrimônio cultural brasileiro, segundo dispõe o inciso V do art. 216 da CF/88¹², mas em que

¹¹ Entende-se por *oficial* aquele prisma utilizado pelo Estado nas ações de preservação de bens culturais.

¹² “Art. 216 - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial [...], nos quais se incluem: [...]V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

medida cabe ao IPHAN incorporá-lo em suas ações e, conseqüentemente, nos estudos de impacto cultural?

Isso não é um debate restrito ao mundo acadêmico, como já mencionado, com a solução adstrita à Ciência Jurídica apenas. É necessário saber até que ponto é interesse do IPHAN abarcar novas searas (viés político), para se verificar se é permitido esse novo alcance pelo ordenamento vigente (prisma jurídico) e, sobretudo, averiguar se este órgão tem competência técnica e administrativa para lidar com estas novas searas (enfoque técnico-administrativo), pois de nada adiantaria atrair esta demanda sem um respaldo instrumental que dê conta desse novo universo.

No caso do campo do patrimônio cultural, com base no mandamento da CF/88, coube à norma infraconstitucional descrever o que é de competência do IPHAN. Consoante dispõe o art. 2º do Anexo I do Decreto 6.844/2009:

Art. 2º - O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal, e exercer as competências estabelecidas no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, no Decreto-lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941, na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, na Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965, no Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007 e no Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007 e, especialmente: [...].

Pensa-se que, apesar de se compreender o patrimônio cultural de uma forma mais ampla, tal como dispõe o art. 216 da Carta Magna, o IPHAN não é o único responsável por todo o patrimônio cultural nem pela proteção de todas as suas vertentes, sendo imprescindível delimitar seu universo de atuação, a fim de operacionalizar suas políticas públicas, como se discutirá no item seguinte¹³.

Dito isto, sugere-se que o IPHAN, se assim entender, num primeiro momento, deixe sobrestada a inserção dos bens/categorias que ainda não estão, do ponto de vista administrativo¹⁴, sob sua tutela, tais como os bens integrantes do patrimônio paleontológico, espeleológico¹⁵, científico, dentre outros, a fim de solidificar, primeiramente, uma práxis, concernente à avaliação de impactos culturais, baseado no universo descrito no mencionado

¹³ Como por exemplo, o inciso III do art. 216 da CF/88, que versa que as criações científicas, artísticas e tecnológicas também constituem o patrimônio cultural brasileiro. Entretanto, a tutela a estes tipos de bens não cabe ao IPHAN, mas, sim, a outros órgãos, tais como o Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, que possui, inclusive, legislação própria para reger este setor.

¹⁴ Inobstante haver a possibilidade de inserção pela via constitucional (art. 216 da CF/88).

¹⁵ Que é regulamentado pela Resolução nº 347/2004 do CONAMA, vale ressaltar.

art. 2º, acrescentando-se, ainda, a esse arcabouço, a paisagem cultural, que já tem respaldo legal e vem ganhando vulto dentro da Instituição¹⁶.

Isso não quer dizer que tais bens sejam excluídos automaticamente da alçada do IPHAN, os quais podem ser contemplados, desde que cumpram os critérios para se enquadrarem nas políticas fixadas e/ou instrumentos já consagrados em âmbito federal, mais precisamente pelo IPHAN.

Portanto, sem aprofundar mais esse debate, deverão ser objeto da avaliação de impacto cultural: os bens de natureza imaterial¹⁷; os bens de natureza material – móveis, imóveis e integrados; os sítios e conjuntos urbanos, bem como as paisagens culturais.

Enquanto se discute - sobretudo pelo ponto de vista oficial - a noção de patrimônio cultural, cabe aos formuladores de políticas públicas averiguar a possibilidade de atrair para sua alçada outras vertentes do patrimônio cultural que não estão sob a batuta do IPHAN, o que não prejudica a sua inserção futura como um dos elementos a serem inseridos nas avaliações de impacto cultural, conjuntamente com os já contemplados bens arqueológicos.

Da necessidade de delimitar a atuação do IPHAN nos licenciamentos ambientais

Esta segunda parte é a continuação do debate inaugurado pelo item anterior, concernente aos limites da atuação do IPHAN. Busca-se compreender qual o alcance e os poderes dessa Instituição em relação a sua competência enquanto órgão de tutela do patrimônio cultural, algo que suscitará, adverte-se, dúvidas e inevitáveis questionamentos, dada a sua complexidade e difícil resolução.

É importante ressaltar que esta reflexão se constitui num grande desafio que se perfaz indispensável ao objetivo central do presente produto - qual seja: estabelecer diretrizes de implementação da avaliação de impactos culturais - pois interfere diretamente não só no conteúdo dessas diretrizes, mas também na postura do Órgão face aos licenciamentos ambientais brasileiros.

Serão efetuados vários questionamentos, no intuito de se refletir acerca da delimitação da alçada desta Autarquia, principalmente os seguintes pontos: i) O IPHAN é competente para albergar todos aqueles bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro - para utilizar os termos da Constituição Federal - mesmo que despidos de reconhecimento federal ou somente aqueles bens considerados patrimônio cultural pela União?; ii) O IPHAN, nesse contexto,

¹⁶ 18 A chancela da paisagem cultural foi instituída pela Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009.

¹⁷ De acordo com as categorias trabalhadas pela Casa e insculpidas no Decreto 3.551/2000.

deve atuar em todos os licenciamentos ambientais do Brasil, no que diz respeito ao patrimônio cultural?; iii) Em quais casos essa competência deve ser repartida com outros entes federativos?; iv) O que determina a participação do IPHAN nos estudos de impacto ambiental dos licenciamentos municipais, estaduais ou mesmo em quais casos deve-se invocar a sua participação nos licenciamentos federais?

Primeiramente é importante descartar certa ambigüidade, invocada algumas vezes em debates públicos, concernente à natureza do IPHAN. Este órgão sofre, com o devido respeito que merece esta septuagenária instituição, de uma crise de identidade: ora se reivindica como entidade nacional, ora se porta como um órgão federal. Malgrado a terminologia que ainda persiste nas políticas públicas recentes¹⁸ - enraizada quando este órgão fazia as vezes de uma instituição nacional – é importante afirmar que o IPHAN é uma autarquia *federal*.

Do ponto de vista das políticas públicas de cultura, essa distinção faz muita diferença. Para a constituição de uma legítima instância nacional, pressupõe-se, pelo menos, a participação dos entes federativos – União, Estados (Distrito Federal) e Municípios – além da participação de representantes da sociedade civil, respeitando a autonomia e importância de todos.

Um bom exemplo de uma estrutura nacional - apesar de não se saber, ainda, como formalizar sua pactuação - é a (tentativa de) criação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural- SNPC¹⁹, que observa essa lógica participativa e integradora citada anteriormente. Ressalte-se que o IPHAN, como órgão (federal) indispensável à existência desse Sistema, vem exercendo papel fundamental na coordenação dos trabalhos e articulação dos diversos atores envolvidos, sem invocar uma hierarquização entre os seus participantes, algo muito bem fundamentado devido ao seu acúmulo de conhecimento técnico e experiência de mais de sete décadas de ações em prol da preservação do patrimônio cultural.

O IPHAN, apesar de sua capilaridade verificada em quase todo o território brasileiro, não é, como já frisado, uma entidade nacional do patrimônio cultural, mas, sim, um órgão federal. Aliás, o já citado art. 2º do Decreto 6.844/2009, nesse sentido, cuidou em especificar e enfatizar sua atuação enquanto órgão federal de tutela do patrimônio cultural brasileiro, especialmente sobre os bens da União, conforme grifado abaixo:

Art. 2º - O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, [...], especialmente:

¹⁸ Vide os instrumentos criados recentemente, em âmbito federal, que carregam a terminologia *nacional*: Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC e o Inventário Nacional de Diversidade Linguística – INDL.

¹⁹ Pensado como um subsistema inserido na estrutura do Sistema Nacional de Cultura – SNC. Este tema será retomado no terceiro item.

- I - coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura;
- II - promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro;
- III - promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural **protegido pela União**;
- IV - elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural **protegido pela União**, orientando as partes envolvidas na sua preservação;
- V - promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social;
- VI - fiscalizar o patrimônio cultural **protegido pela União**, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição;
- VII - exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio **protegido pela União**;
- VIII - **desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais**; e
- IX - promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural.

Salvo melhor juízo, o IPHAN deve atuar, prioritariamente, junto àqueles bens já acautelados ou com potencial para serem acautelados em nível federal, não só por questões jurídicas, mas por razões operacionais principalmente. Ele não tem condições administrativas de abarcar todo o patrimônio cultural do Brasil, nem pode ter essa pretensão, algo que deve ser compartilhado com os outros entes federativos²⁰, bem como sociedade civil²¹, baseado no §1º do art. 216 da CF/88²² e na competência material comum dos entes federativos em matéria de preservação do patrimônio cultural, consoante dispõe o art. 23 da Carta Magna²³.

Frise-se que vem ganhando força o entendimento doutrinário e jurisprudencial que pugna em sentido contrário, ou seja, em reconhecer que o patrimônio cultural prescinde de declaração do Poder Público para ser considerado patrimônio cultural brasileiro, o que torna a atuação do tombamento e do registro, por exemplo, como instrumentos meramente declaratórios e não constitutivos. Nesse raciocínio, o IPHAN seria responsável por todos os

²⁰ O grande problema é a situação lastimável em que se encontram os órgãos ou departamentos estaduais e municipais – quando existem – destinados à preservação do patrimônio cultural, algo que cria a necessidade de refletir melhor sobre como se deve realizar esse compartilhamento – o *modus operandi* - entre os entes federativos.

²¹ Papel fundamental que o SNPC possa vir a exercer, a fim de organizar as atuações da União, Estados e Municípios, tal como cumpre o SISNAMA, por analogia, em relação ao meio ambiente. Vide item 3.

²² “Art. 216 – [...] §1º - O Poder Público, *com a colaboração da comunidade*, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro.” (grifo nosso)

²³ Competência material ou administrativa é aquela competência relativa à defesa do patrimônio cultural. Vide item 3.

bens culturais integrantes do patrimônio cultural²⁴, mesmo que ainda não declarados pelo Poder Público, algo que vai de encontro aos anseios de delimitação e otimização das políticas públicas federais de preservação do patrimônio cultural, o que é repetidamente defendido neste trabalho. Mas isso, ressalte-se, ainda não é pacífico.

Além desse imbróglio, não é raro observar que, por puro desconhecimento, algumas normas ambientais de municípios e estados da Federação²⁵, ao delinear sua atuação junto ao que chamamos aqui de impactos culturais, tendam, equivocada e automaticamente, a condicionar seus licenciamentos municipais/estaduais à oitiva do IPHAN, quando se trata da análise do patrimônio cultural, em observância a alínea c, do inciso I do art. 6º da Resolução nº 01/86 do CONAMA.

A razão disso, como é sabida, está umbilicalmente ligada ao patrimônio arqueológico e não somente à (falsa) impressão de que o IPHAN é o órgão nacional responsável por todo o patrimônio cultural brasileiro. Como já mencionado noutra oportunidade, o IPHAN é o responsável legal pela autorização/permissão de pesquisas em bens arqueológicos²⁶, as quais estão sempre presentes nos estudos de impacto ambiental, em virtude do mandamento previsto na citada Resolução nº 01/86 do CONAMA.

No entanto, essa oitiva só deve se concretizar caso haja algum bem arqueológico em questão²⁷. Do contrário, caso não existam bens acautelados em âmbito federal²⁸, o estudo acerca do patrimônio cultural deve ser efetuado pelo órgão estadual de cultura/órgão estadual especializado em patrimônio cultural²⁹ ou mesmo, quando for o caso, pelo órgão municipal de cultura/órgão municipal de patrimônio cultural, atuando o IPHAN em casos bastante específicos, como se indicará nas hipóteses que serão apresentadas adiante³⁰.

Isso é benéfico por duas razões. Primeiro porque retira a responsabilidade exclusiva do IPHAN, no que concerne à tutela do patrimônio cultural brasileiro e à elaboração de estudos de impacto cultural, dividindo-a e/ou compartilhando-a, consoante prescreve a CF/88. Segundo porque fortalece os órgãos estaduais (e municipais) de cultura, os quais estão completamente sucateados, quando, por ventura, existem. Isso geraria um efeito cascata que

²⁴ Mormente aqueles bens que portem referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, consoante prescreve a CF/88.

²⁵ Principalmente resoluções dos órgãos ou conselhos ambientais.

²⁶ Vide Art. 20, X da CF/88 e Lei 3.924/61.

²⁷ Por se tratar de bens que, muitas vezes, encontram-se em subsolo, o ato de descartar a possibilidade de existência destes bens é sempre temerário, devendo ser, para não incorrer em erros, bastante cauteloso.

²⁸ Aí incluindo não só os bens arqueológicos, mas outros bens que sejam tombados, registrados, chancelados e inventariados.

²⁹ Ou, se for o caso, pelos órgãos municipais. Essa delegação já é corriqueira na seara ambiental, em virtude do SISNAMA.

³⁰ Mais precisamente na terceira hipótese.

auxiliaria, inclusive, a construção de um efetivo e sólido Sistema Nacional de Patrimônio Cultural Brasileiro.

Mas considerando que o IPHAN é um órgão federal, não devendo atuar sobre todo o patrimônio cultural brasileiro, e que a lei ambiental reparte a competência para a elaboração dos licenciamentos ambientais entre os órgãos integrantes do SISNAMA, como essa Instituição deve pautar sua participação nos licenciamentos ambientais?

Têm-se três hipóteses, as quais estão elencadas a seguir: *hipótese número 1* - Vinculado aos licenciamentos que o IBAMA faz, ou seja, tudo o que o IBAMA é competente para licenciar, o IPHAN, da mesma forma, o é; *hipótese número 2* - O estudo elaborado pelo IPHAN deve, prioritariamente, se ater somente aos bens protegidos por ato administrativo do IPHAN, isto é, os demais bens que não sejam tombados, registrados, chancelados, cadastrados ou inventariados³¹ não são da alçada do IPHAN, razão pela qual seus estudos de impacto devam ser delegados aos estados ou municípios. Nesta ótica, o IPHAN seria responsável pelo licenciamento por critérios próprios, independente de o IBAMA ser o órgão licenciador ou não do empreendimento em questão; *hipótese número 3*: Sem desprezar a Hipótese nº 2, conferir “margem subjetiva” à atuação do IPHAN, da mesma forma que o IBAMA faz, delegando aos órgãos estaduais e municipais, por sua vez, os casos em que não se enquadrem nessa discricionariedade.

A primeira hipótese é tentadora, confortável e de fácil implementação. Consiste, resumidamente, na atuação do IPHAN em todos aqueles licenciamentos em que o IBAMA seja competente, considerando que ambos são órgãos federais atuantes nos licenciamentos ambientais. Contudo, essa lógica não se sustenta, pois apesar de aparente semelhança, as referidas autarquias atuam em segmentos diferentes, sob lógicas e princípios distintos.

Isso seria, ademais, prejudicial à emancipação do campo do direito do patrimônio, uma vez que estimula a dependência ao arcabouço jurídico-ambiental. Além disso, tal hipótese geraria incertezas quanto a sua eficiência, uma vez que nem todos os objetos a serem tutelados pelo IBAMA (ambiental), são, por conseguinte, da alçada do IPHAN (cultural) e vice-versa.

A competência para licenciar empreendimentos é um dos temas mais controversos no Direito Ambiental brasileiro. A Lei atribui ao IBAMA competência *supletiva* à dos órgãos ambientais estaduais para atuar nos licenciamentos, os quais, vale ressaltar, são responsáveis

³¹ Outro tema fundamental, que não se aprofundará neste trabalho, é a necessidade de posicionamento da Casa referente ao inventário como um instrumento de proteção, com efeitos jurídicos, ou seja, gerando direitos e deveres, e não, somente, ser tratado, restritamente, sob o manto da metodologia.

pela grande maioria dos procedimentos de concessão de licenças. A complexidade maior consiste em descrever em que casos supletivos o IBAMA deve atuar³².

Sobre esse assunto, Gustavo Trindade, consultor jurídico do Ministério do Meio Ambiente, exarou o Parecer nº 312/2010, elucidando a atuação do IBAMA como órgão licenciador face à competência conflituosa dos demais órgãos estaduais/municipais³³. Colaciona-se um trecho do referido Parecer, que está disponível no site do Ministério do Meio Ambiente – MMA, e serve para se forjar, de forma análoga, uma alternativa à atuação do IPHAN:

[...] Verificada a legislação incidente sobre o tema, pode-se afirmar que a competência dos integrantes do SISNAMA para realizar o licenciamento ambiental tem como fundamento o “impacto ambiental” do empreendimento ou atividade. Em nenhum momento a legislação ambiental brasileira atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado (Parecer 312 MMA, p. 12).

Segundo entendimento anterior do próprio MMA, “o critério adotado pelo legislador na Lei nº 6.938/81, para efeito de divisão das competências, é o do dano e não do bem ou localização da atividade ou empreendimento”³⁴. Nesse sentido, Trindade afirma:

Como explicitado na Lei Federal nº 6.938/81, incumbe ao IBAMA o licenciamento ambiental de atividades e obras com grande impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, sem nenhuma derivação para outros aspectos tais como a titularidade do bem, característica ou natureza da atividade. Portanto, nos parece que se utilizar do critério - bens da União instituído no art. 20 da Constituição - para efeito de identificar e distinguir as competências de licenciamento ambiental nos três níveis da Federação por via de interpretação em desapreço ao que dispõe a lei em sentido formal e material é um equívoco.” (Parecer 312 MMA, p. 16-17).

Na lógica ambiental, portanto, a magnitude do impacto - ou do dano - define a competência, segundo a lei que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. De forma análoga, com relação ao patrimônio cultural, esse entendimento faria com que um Município ou um Estado da Federação, por exemplo, fossem competentes, seguindo esse raciocínio, para licenciar empreendimentos que afetem, inclusive, bens arqueológicos – que são bens da União

³² 34 O art. 6º da Lei nº 6.938/81 dispõe que cabe o licenciamento *em caráter supletivo*, ressalvada a hipótese de atividade ou obra cujo impacto ambiental seja de âmbito nacional ou regional, isto é, que exceda o âmbito estadual, conforme disposto no art. 10, § 4º, da Lei nº 6.938, de 1981.

³³ No caso, o Parecer trata de conflito positivo de competência entre o IBAMA e a FATMA/SC para a realização do licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 30 mar. 2011.

³⁴ Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98.

- desde que o impacto fosse local ou estadual, cabendo ao IPHAN, portanto, o papel de autorizar as pesquisas nesses bens.

Mas isso, vale frisar, dá-se sob a lógica ambiental. Não existe, por hora, previsão legal que delinhe essa atuação no que concerne ao patrimônio cultural. Cabe aos formuladores de políticas públicas de cultura, por conseguinte, avaliar em que medida esse modelo ambiental pode ser transportado à seara cultural. Este é o grande desafio, que está posto.

Diante disso, à míngua de legislação específica que reparta objetivamente a competência comum entre os entes federativos em matéria de preservação do patrimônio cultural³⁵ e, conseqüentemente, no que diz respeito aos licenciamentos ambientais referentes a essa temática, sugere-se que o IPHAN, num primeiro momento, assumira postura semelhante à do IBAMA: ao invés de restringir unicamente a sua ação, como órgão licenciador, aos bens acautelados em nível federal³⁶, atrele e amplie a sua atuação àqueles casos em que haja, por parte dos empreendimentos a serem licenciados, significativos danos ao *patrimônio cultural brasileiro*.

Isso seria uma postura inicial, temporária, vale observar, até se desenvolverem, num futuro próximo, políticas que sofisticuem este cenário, onde, como já se percebeu, há intensos conflitos de competência e de interesses, algo que será abordado noutro trabalho, no momento oportuno.

Considerações finais

Este produto procurou enfrentar algumas questões preliminares no que concerne à realização de uma política pública interessada na inserção do patrimônio cultural nos estudos de impacto ambiental.

Ao invés de se discutirem temas específicos, pontuais, concernentes ao procedimento vigente, optou-se por tratar, ao longo do trabalho, de questões mais gerais que precedem quaisquer outras ações que interfiram nessa realidade.

Nesse sentido, foi apontada a necessidade de se delimitar o entendimento conceitual do Estado do que vem a ser patrimônio cultural, bem como a precisão de se traçarem limites

³⁵ Algo que caberia ao SNPC, dentre outras matérias importantes do campo, regulamentar. Frise-se que esse sistema de repartição de competências merece ser mais bem aprofundado e debatido, através de um sistema próprio, sofisticado, que urge ser estruturado, a fim de otimizar as ações em prol da preservação do patrimônio cultural brasileiro.

³⁶ Ou àqueles que possam potencial para serem albergados pela União.

de atuação dos órgãos de preservação do patrimônio desta seara, especialmente o IPHAN, a fim de otimizar as políticas para o setor.

Referências

ABREU, Regina. “Tesouros humanos vivos” ou quando as pessoas transformam-se em patrimônio cultural – notas sobre a experiência francesa de distinção do “Mestres da Arte”. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (orgs). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. *Patrimônio cultural e licenciamento ambiental*. In: TINÓCO, Livia Nascimento; ANDRADE, Ricardo Rangel de; PAIVA, Salma Saddi Wares de (Orgs.). *O ministério público e a proteção do patrimônio cultural*. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2004.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo – trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. Os limites do patrimônio. In: *Antropologia e Patrimônio Cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornélia; BELTRÃO, Jane. (Orgs). Florianópolis: Nova Letra/ABA, 2007.

IPHAN. Centro Nacional de Arqueologia. Relatório Anual. 2010. (mimeo)

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Patrimônio cultural: um aspecto negligenciado nos estudos de impacto ambiental*. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2153, 24 maio 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12832>>. Acesso em: 7 nov. 2010.