Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Anderson Luis Ribeiro Moreira

Indicadores de preservação do patrimônio arqueológico: empreendimentos e atividades em Santa Catarina (2002-2007)

Rio de Janeiro/RJ
2013

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Anderson Luis Ribeiro Moreira

Indicadores de preservação do patrimônio arqueológico: empreendimentos e atividades em Santa Catarina (2002-2007)

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – PEP/MP/IPHAN, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Orientadora: Profª. Me. Adriana S. Nakamuta
Supervisão: Nelson Lacerda Soares

Rio de Janeiro/RJ
2013

M835 Moreira, Anderson Luis Ribeiro.

Indicadores de preservação do Patrimônio Arqueológico: empreendimentos e atividades em Santa Catarina (2002-2007) / Anderson Luis Ribeiro Moreira – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2013.

137 f.: il.

Orientadora: Adriana S. Nakamuta

Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2013.

1.Patrimônio Cultural. 2. Arqueologia. 3.Indicadores. 4. Avaliação. 5. Documentação – IPHAN. I. Título

CDD 363.69

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Anderson Luis Ribeiro Moreira

Indicadores de preservação do patrimônio arqueológico: empreendimentos e atividades em Santa Catarina (2002-2007)

Banca Examinadora

_____
Prof.ª Ms. Adriana Sanajotti Nakamuta (orientadora)

_____
Supervisor Dr. Nelson Lacerda Soares – Procuradoria Federal na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina

_____
Profª. Dra. Alejandra Saladino – PEP/MP

_____
Profª. Dra. Lia Calabre – Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB/RJ)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todos aqueles que de uma forma ou de outra contribuíram para ele. Dedico-o assim, especialmente, a minha família, Carmen Lúcia, Paul Douglas, Richard Douglas e Adrianne Lúcia e também ao Carlos Calenti.

AGRADECIMENTOS

Se fosse possível listaria um sem número de pessoas, lugares e situações vividas para agradecer a realização e cumprimento dessa importante etapa em minha vida. Sem ordens, hierarquias, mas de coração aberto, gostaria de agradecer profundamente minha família. Minha mãe, Carmen Lúcia, meu pai, Paul Douglas, meu irmão, Richard Douglas, minha querida irmã, Adrianne Lúcia. Somos assim mesmo, uma família de nomes duplos e internacionais.

A vida não seria fácil para mim, e quem me conhece bem sabe disso, se não fosse a presença e parceria, companherismo e amor, do Beto, a quem eu dedico esse trabalho, no esforço de deixar assim registrada essa tentativa de criação intelectual cuja ajuda dele foi mais que fundamental, foi indispensável, a quem meus momentos de temor e angústia foram mais direcionados e a quem espero um dia recompensar por tanta paciência e lealdade.

Amigos. Sem eles eu não existiria. É mesmo como se fôssemos uma família. Um clichê, mas seria injusto não citar tantas pessoas que passaram pela minha vida e deixaram coisas que me ajudaram a enxergar o mundo de novas formas. Obrigado, obrigado, obrigado por produzirem diferença na minha vida e por terem me ajudado a estar aberto ao novo e àquilo que descobri que é o que me movimenta. Assim, algumas pessoas em Santa Catarina que eu apenas conheci por conta do Mestrado hoje fazem parte irremediável da minha vida. Obrigado Ronaldo, obrigado Marina, obrigado tantos outros florianopolitanos que dividiram ao menos um momento, uma cerveja, um cigarro, um filme, e tantos gestos e que me deram força e assim me movimentaram.

Menção mais que especial aos amigos do Rio e de Vitória, sempre presentes em minha vida pseudo-nômade. Muitos beijos e abraços, Laila, Tati, Thalita, Viso, Kênia, Geo, Monique, Gabi, obrigado por terem vindo me visitar mesmo com tantos compromissos dessa vida louca e cada vez mais corrida.

Falando em amizades, agradeço a todos os amigos do PEP que fiz nesse período. Conheci pessoas incríveis e construímos juntos, em espaço tão curto de tempo, um grupo forte e unido. Que assim seja, pelos poderes de Greiscou.

Por fim gostaria de agradecer ao Programa por me proporcionar aprendizado não só acadêmico, mas, sobretudo de vida. À minha orientadora Adriana, agradeço a paciência, a gentileza não só por ter me aceitado como orientadora mas também por me ajudar a dar um

rumo na minha pesquisa. Com ela me senti seguro inclusive afetivamente. E agradeço também ao meu supervisor Dr. Nelson Lacerda, que teve papel fundamental na escolha da professora Adriana, o que foi, como disse, preponderante na realização desse trabalho.

Agradeço também a todos os técnicos e funcionários da Superintendência do IPHAN em Santa Catarina que contribuíram direta ou indiretamente na realização desse trabalho. Não foram momentos fáceis, mas pessoas como a Ana, a Tsuriel, a Mônica, a Liliane, às vezes apenas pelo sorriso e gestos me fizeram sentir bem no lugar onde estava. E para mim, isso foi indispensável. Agradeço também ao corpo técnico e de professores do Mestrado Profissional em especial aos professores Catarina, Tarcila e Guilherme.

RESUMO

Esse trabalho trata das principais normas relativas ao patrimônio arqueológico brasileiro desde seus antecedentes, mas, sobretudo da Portaria IPHAN n° 230/02, instrumento regulatório específico e processual que dispõe sobre os procedimentos necessários para o licenciamento de empreendimento e atividades potencialmente lesivas ao patrimônio arqueológico. A partir da demanda da Superintendência do IPHAN em Santa Catarina no período de 2002 a 2007, foi possível construir uma amostra da conjuntura relativa à arqueologia de contrato. E a partir análise dos procedimentos jurídico-administrativos encontráveis nesses processos foi possível traçar um panorama da aplicabilidade do conjunto normativo (ou da gestão dos processos) dos primeiros anos de vigência da portaria n.º 230/2002 até 2007. Acreditamos que mesmo que as variáveis específicas desse trabalho possam apresentar resultados circunscritos aos seus alcances, é possível apontar, através de suas análises, para importantes questões a respeito da preservação do patrimônio arqueológico brasileiro.

Palavras chaves: tutela jurídica do patrimônio arqueológico brasileiro, arqueologia de contrato, indicadores de preservação do patrimônio arqueológico.

ABSTRACT

This work analyses the most important laws related to Brazilian archaeological heritage, since its origins, but mostly about Portaria IPHAN n.° 230/02, especifical and processual normative instrument that deals with the necessary procedures on licensing ventures and activities potencially harmfull to the archaeological heritage. From the Superintendência do IPHAN in Santa Catarina demand between 2002 and 2007 it became possible to construct a sampling of contract archaeology. And by analyzing legal and administrative procedures over those process it was possible to drawn an applicability of laws overview (or process management) from the Portaria n. ° 230/2002 first years until 2007. We believe that even changing variables, through those analyses it is possible to point to important issues about Brazilian archaeological heritage preservation.

Key words: legal protection of archaeological heritage of Brazil, contract archaeology, enforcement and compliance indicators

LISTA DE GRÁFICO E TABELAS

1	Número de portarias emitidas pelo IPHAN em Santa Catarina (2001-2009)	73
2A	Número e tipologia dos empreendimentos em 2002	83
2B	Municípios onde ocorreram avaliação arqueológica em 2002	84
2C	Arqueólogos participantes de licenciamentos em 2002	86
2D	Endossos institucionais concedidos em 2002	87
2E	Finalização dos processos em 2002	88
3A	Número e tipologia de empreendimentos em 2003	91
3B	Municípios onde ocorreram avaliação arqueológica em 2003	93
3C	Arqueólogos participantes de licenciamentos em 2003	94
3D	Endossos institucionais concedidos em 2003	95
3E	Finalização dos processos em 2003	95
4A	Número e tipologia de empreendimentos em 2004	96
4B	Municípios onde ocorreram avaliação arqueológica em 2004	97
4C	Arqueólogos participantes de licenciamentos em 2004	98
4D	Endossos institucionais concedidos em 2004	99
4E	Finalização dos processos em 2004	100
5A	Número e tipologia de empreendimentos em 2005	101
5B	Municípios onde ocorreram avaliação arqueológica em 2005	103
5C	Arqueólogos participantes de licenciamentos em 2005	106
5D	Endossos institucionais concedidos em 2005	106
5E	Finalização dos processos em 2005	107
6A	Número e tipologia de empreendimentos em 2006	109
6B	Municípios onde ocorreram avaliação arqueológica em 2006	112
6C	Arqueólogos participantes de licenciamentos em 2006	115
6D	Endossos institucionais concedidos em 2006	116
6E	Finalização dos processos em 2006	119
7A	Número e tipologia de empreendimentos em 2007	120
7B	Municípios onde ocorreram avaliação arqueológica em 2007	121
7C	Arqueólogos participantes de licenciamentos em 2007	122
7D	Endossos institucionais concedidos em 2007	123
7E	Finalização dos processos em 2007	124
8A	Empreendimentos geral (2002 – 2007)	126
8B	Arqueólogos geral (2002 – 2007)	127
8C	Endosso geral (2002 – 2007)	128
8D	Finalização dos processos geral (2002 – 2007)	128

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AuA – Autorização Ambiental
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSA – Cadastro Nacional dos Sítios Arqueológicos
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.
CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente
EAS – Estudo Ambiental Simplificado
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FATMA – Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina
GEPAN – Gerência do Patrimônio Arqueológico Nacional
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LAP ou LP – Licença Ambiental Prévia ou Licença Prévia
LAI ou LI – Licença Ambiental de Instalação ou Licença de Instalação
LAO ou LO – Licença Ambiental de Operação ou Licença de Operação
LT – Linha de Transmissão
PA – Plano de Ação
RAP – Relatório Ambiental Prévio
RAS – Relatório Ambiental Simplificado
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO** **13**
2. **CAPÍTULO 1: A TUTELA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO BRASILEIRO** **20**
   - 2.1. O patrimônio cultural: noções gerais e antecedentes históricos **20**
   - 2.2. Decreto-Lei n° 25/37 ..... **25**
   - 2.3. Lei n° 3.924/1961 ..... **31**
   - 2.4. Constituição Federal de 1988 ..... **41**
   - 2.5. Legislação correlata **45**
   - 2.5.1. Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605, de 12.02.1998) **45**
   - 2.5.2. Portaria IPHAN n° 230/02 ..... **49**
   - 2.5.2.1 Etapas do licenciamento **52**
   - 2.5.3. Portaria IPHAN n. 28, de 31.01.2003 ..... **57**
3. **CAPÍTULO 2: ARQUEOLOGIA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL** **59**
   - 3.1. O IPHAN e o patrimônio arqueológico: atribuições legais e poder de polícia **59**
   - 3.2. Arqueologia de contrato e licenciamento ambiental **62**
   - 3.3. O licenciamento ambiental e o IPHAN, uma questão difícil **63**
   - 3.4. O licenciamento ambiental **64**
   - 3.5. Competência para o licenciamento ambiental **68**
   - 3.6. Demanda que chega ao IPHAN de Santa Catarina **72**
   - 3.7. Os processos na Superintendência do IPHAN em SC **74**
   - 3.7.1. Metodologia proposta para o levantamento: dados coletados **74**
4. **CAPÍTULO 3: LEVANTAMENTO DOS PROCESSOS DE ARQUEOLOGIA** **82**
   - 4.1. Considerações iniciais: dados coletados **82**
   - 4.2. Ano de 2002 ..... **83**
   - 4.3. Ano de 2003 ..... **90**
   - 4.4. Ano de 2004 ..... **96**
   - 4.5. Ano de 2005 ..... **101**
   - 4.6. Ano de 2006 ..... **109**
   - 4.7. Ano de 2007 ..... **119**
   - 4.8. Dados gerais **126**
   - 4.9. Considerações finais **130**
5. **CONCLUSÃO** **133**
6. **BIBLIOGRAFIA** **136**

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa começou a se desenvolver desde a seleção do edital do PEP/MP para vaga de Direito, em Santa Catarina, em que era previsto enquanto principais atividades do aluno a participação no desenvolvimento de estudos referentes à tutela jurídica do patrimônio arqueológico brasileiro, tendo como subsídios o acompanhamento das atividades de rotina da Superintendência do IPHAN em Santa Catariana, o que incluía pesquisa em processos administrativos e análises da legislação de proteção desse patrimônio. Diante disso, já estava desde então delimitada a abrangência da pesquisa, que delineava que caminhos poderiam ser seguidos.

Ao chegar à Superintendência e me deparar com os principais instrumentos legislativos, como as Cartas Patrimoniais e a Portaria IPHAN n° 230, de 23 de novembro de 2002, despertou meu interesse, por motivos pessoais e interesse profissional as atividades de educação patrimonial, etapa indispensável a ser cumprida pelo empreendedor que desejasse obter o aval da autarquia no que diz respeito à avaliação arqueológica a fim de que se desse prosseguimento ao licenciamento ambiental iniciado nos órgãos ambientais, estadual ou federal. No entanto, a Superintendência já contava com um técnico em Educação Patrimonial e a mesmo trabalhava em Laguna, cidade ao sul do Estado, distante da cidade da vaga em que fui selecionado. Ademais, a pesquisa seria mais abrangente se, ao invés de se focar num só item da legislação, considerasse outras questões que envolvessem o patrimônio arqueológico no licenciamento ambiental, por se tratar de um mapeamento inédito e fundamental para atuação da área técnica e jurídica da Superintendência.

Durante a elaboração do projeto de pesquisa, analisar um conjunto de leis que tratam do patrimônio arqueológico me parecia um tanto vago, pois diante da proposta do recém-criado mestrado profissionalizante que se revestia desse importante aspecto prático, faltava a essa proposta um objeto de pesquisa com uma problemática identificada no cotidiano de minha formação prática profissional na Procuradoria Federal na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina.

Ademais, estar desenvolvendo minha formação profissional nesse local era estar num lócus privilegiado para o desenvolvimento de meus estudos no âmbito dessa proteção jurídica, na medida em que é lá que tramitam os projetos e relatórios de pesquisa apresentados pelos arqueólogos, bem como as recomendações e determinações a respeito do patrimônio arqueológico que por ventura fosse encontrado no estado de Santa Catarina. Essa dificuldade

em se precisar um objeto de pesquisa que partisse da demanda da Superintendência aliada à crescente curiosidade em saber de que modo o conjunto normativo estava sendo aplicado aos projetos de arqueologia de contrato que chegavam ao IPHAN, demonstraram o caminho que aqui tentamos percorrer. Diante do exposto, delimitou-se a seguinte questão: em que medida as informações contidas nos processos administrativos relativos à arqueologia de contrato, abertos na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina, podem refletir a efetividade das normas jurídicas e a preservação do patrimônio arqueológico?

Durante o primeiro módulo de aulas do PEP, ao levar a análise do conjunto normativo e esse questionamento que norteou o presente trabalho, fui auxiliado e orientado no sentido de que ao tratar das medidas jurídico-administrativas e técnico-científicas, com maior enfoque nas primeiras, a partir da imersão no conjunto de processos que as continham, eu não só poderia elaborar uma análise da legislação de proteção ao patrimônio arqueológico como também fornecer dados, até então inéditos, por meio de pesquisa quantitativa e amostral, definindo indicadores para avaliação de como estaria refletida a efetividade do amplo arcabouço jurídico em questão, em especial, da preservação do patrimônio arqueológico diante dos empreendimentos que estavam sendo instalados no estado.

Delimitado o universo da pesquisa e a questão norteadora, importa ressaltar que em matéria de direito o conjunto de leis que regem a proteção do patrimônio arqueológico é amplo, disperso, pois se tratam de artigos da constituição federal, lei, decreto-lei, portarias no âmbito administrativo e outros, com uma cronologia que remete ao primeiro instrumento legal de proteção ao patrimônio cultural, que foi o Decreto-Lei n.° 25/37, ainda vigente no país. Além dele, projetos anteriores e posteriores já demonstravam uma preocupação específica com o patrimônio arqueológico, como por exemplo, a importante Lei de Arqueologia, de 1961. Após esse marco, ou seja, passados mais de 27 anos até a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos dispositivos legais perderam sua vigência ou foram derrogados. Além disso, ressalta-se a introdução do componente arqueológico no licenciamento ambiental, através da Resolução CONAMA 001 de 1986, responsável pelo aumento significativo do número de projetos arqueológicos. Esse conjunto normativo então vigente, até a expedição da Portaria IPHAN n.° 230, de 2002, particularmente interessa a presente pesquisa.

Identificada a complexidade de se instrumentalizar esse conjunto de leis nos dias de hoje, foi necessário ir em busca de um referencial teórico, mais especificamente de uma revisão bibliográfica acerca desse assunto, que desse conta do texto e do contexto em que essas normas foram produzidas.

Assim, para o desenvolvimento do primeiro capítulo recuperou-se as origens da intervenção estatal, focando particularmente nos instrumentos legais que dissessem respeito ao patrimônio cultural, em especial ao patrimônio arqueológico. Dessa forma, utilizamos para construção desse panorama que envolve o texto e o contexto, a contextualização histórica contida num clássico das publicações do MEC/IPHAN/PróMemória denominado *Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória*. Foi aquele "livrinho amarelo" da década de 80, de quando Aluísio Magalhães era o então Secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e Presidente da Fundação Nacional Pró-Memória, que nos trouxe os esclarecimentos iniciais que foram aqui tratados, em especial os antecedentes da questão do patrimônio cultural no Brasil, inclusive com comentários a respeito do Anteprojeto do Decreto-Lei n°25 de 1937, de autoria do intelectual modernista Mário de Andrade, que incluía na proteção conferida pelo estado, os bens de valor arqueológico e, inclusive, etnográfico.

Passados 24 anos desde a assinatura do Decreto-Lei 25 pelo então presidente Getúlio Vargas, foi somente em 1961 que adveio uma Lei tratando especificadamente do patrimônio arqueológico. Como no caso do Decreto-Lei, a denominada Lei de Arqueologia não foi promulgada da "noite para o dia". Para essa afirmação, utilizamos o trabalho de Regina Coeli Pinheiro da Silva, que nos serviu de base naquilo que a mesma denominou em seu artigo como uma Arqueologia da Lei n.º 3.924/61. A autora traz importantes considerações a respeito do contexto histórico em que a Lei foi expedida, em especial no que diz respeito à questão depredatória nos quais estava sofrendo nosso patrimônio arqueológico, principalmente no tocante a exploração econômica mineral de jazidas de conchas que compunham os sítios do tipo sambaqui[1], encontrados em longas extensões do território brasileiro. O texto *Os desafios da proteção legal: uma arqueologia da Lei n.° 3.924/61* adentra nesses e outros subtextos que a lei por si não revelava e por isso a escolha desse importante referencial bibliográfico.

---

[1] **Sambaqui** (do tupi *tamba'kï*; literalmente "monte de conchas"), também conhecidos como **cascais**, **concheiros**, **casqueiros**, **berbigueiros** ou até mesmo pelo termo em inglês *shell-mounds*, são depósitos construídos pelo homem constituídos por materiais orgânicos, calcáreos e que, empilhados ao longo do tempo vem sofrendo a ação de intempérie; acabaram por sofrer uma fossilização química, já que a chuva deforma as estruturas dos moluscos e dos ossos enterrados, difundindo o cálcio em toda a estrutura e petrificando os detritos e ossadas porventura ali existentes. São comuns em todo o litoral do Atlântico, sendo mais raros no Pacífico, mas notando-se exemplares até no norte da Europa. O formato varia do cônico ao semiesférico, a altura pode ser de menos de um metro ou até de 15 metros, também podendo se estender por longas áreas em termos de comprimento (fonte: Wikipédia, disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Sambaqui).

Lidar com o patrimônio arqueológico mesmo antes dele ingressar como componente do meio socioeconômico do diagnóstico do estudo de impacto ambiental, por meio da Resolução CONAMA n.° 001, de 23 de janeiro de 1986, já trazia algumas dificuldades e problemáticas decorrentes inclusive do próprio conjunto normativo existente. Diante disso, uma das principais questões que serão apontadas no primeiro capítulo surgiu da problematização dos dois principais instrumentos legais, o Decreto-Lei 25 e a Lei de Arqueologia, pois ao mesmo tempo em que era necessário se dar um proteção mais efetiva aos sítios arqueológicos, o instrumento do tombamento demonstrava-se de prática inviável quando se tratava de lidar com uma grande variedade e quantidade de sítios arqueológicos estimados e existentes no Brasil. Assim, novamente, foi importante para essa discussão levantada no primeiro capítulo o artigo da Arqueóloga Regina Coeli Pinheiro da Silva, do Departamento de Proteção do Instituto do Patrimônio Artístico e Nacional datado de meados da década de 90, que conciliava essas normas e não à toa denominava-se: *Compatibilizando os instrumentos legais de preservação arqueológica no Brasil: o Decreto-Lei n.° 25/37 e a Lei n.° 3.924/61*.

Ainda sobre o primeiro capítulo destaca-se aquela que talvez tenha sido a contribuição mais importante para seu desenvolvimento e que, por sua atualidade e contundência, trouxe para a discussão a aplicabilidade dos instrumentos normativos existentes até então, apontando inclusive deficiências na própria Portaria n.° 230/02. Além disso, como era necessário ir mais a fundo no que diz respeito, por exemplo, à perda da vigência de alguns artigos da Lei de Arqueologia com o advento da Constituição Federal de 1988. A metodologia própria do campo do Direito, da interpretação da lei, tratada na tese de doutoramento de André Penin, denominada *Arqueologia, Contrato e Academia: visões distintas da mesma disciplina*, além de tratar o campo da arqueologia a partir de sua heteronímia, ou seja, pela influência de diversos fatores pelos quais um campo científico é trespassado, dentre eles a legislação no caso da arqueologia, analisa as normas legais em si e utilizando os métodos de interpretação da norma jurídica, disseca os instrumentos normativos a luz do texto constitucional.

Já o segundo capítulo foi reservado para tratar especificadamente da questão da inserção do componente arqueológico no licenciamento ambiental nos dias de hoje. Além da discussão e análises dos instrumentos legais foi necessário trabalhar com referenciais teóricos que lidassem com as questões mais prementes no que diz respeito ao patrimônio arqueológico na atualidade. Justamente o trabalho que aqui propomos é fazer uma reflexão e análise do que tem acontecido com a questão arqueológica diante de sua inserção nos estudos de impacto ambiental prévio à implantação de empreendimentos e ao desenvolvimento de atividades, conforme previsto na Portaria IPHAN n.° 230/02.

Nesse sentido, é importante frisar que salvamentos arqueológicos já haviam sido realizados mesmo antes das obrigações previstas na Resolução CONAMA, como no caso da construção das grandes hidrelétricas nos anos 70 e 80. A exemplo disso, temos os relatos de Solange Bezerra Caldarelli, consultora científica de arqueologia, que já vinha trabalhando nesses projetos, em parceria com Maria do Carmo Mattos Monteiro dos Santos, também arqueóloga do Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo (USP), e que juntas publicaram o artigo denominado *Arqueologia de Contrato no Brasil*, referência em matéria dos primeiros estudos acerca do que hoje conhecemos como arqueologia de contrato.

No texto, as autoras enfatizam questões como a utilização do termo arqueologia de contrato em virtude da demanda mercadológica de trabalhos de arqueologia, apontando ainda o crescimento do número de pesquisas arqueológicas desenvolvidas até então, sobretudo por se tratar de um trabalho realizado sob contrato, diferentemente das pesquisas desenvolvidas no âmbito acadêmico. Além disso, há ainda a questão apontada pelas autoras acerca do aparecimento de um grande número de empresas especializadas em arqueologia em virtude dessa nova demanda e conformação profissional do campo, e que, segundo as autoras tem início desde a Lei 3.924/61, "já que a pesquisa prévia era condição para liberação de áreas arqueológicas para fins econômicos".

É claro que esse artigo é importante por ir além dessas considerações iniciais. Ele trata também das principais diferenças entre a arqueologia dita acadêmica e essa arqueologia de contrato, e ainda mais importante são as análises quantitativas e qualitativas em que elas apresentam um "raio x" da arqueologia de contrato praticada na época. Esse diagnóstico foi feito por meio da elaboração de questionários enviados para 50 arqueólogos e tratavam de questões gerais e específicas a respeito desse tema. Por isso, esse é um artigo que trata de questões que dizem mais respeito ao campo da arqueologia, por adentrar em questões teórico-metodológicas dos levantamentos.

Apresentados e discutidos os principais instrumentos legais existentes relativos ao patrimônio arqueológico no primeiro capítulo, trazendo sobretudo a discussão de como a arqueologia foi incorporada ao licenciamento ambiental e as que repercussões advieram disso na segunda parte do trabalho, estávamos prontos para ir atrás do objetivo principal do trabalho, que era apresentar, a partir da imersão no conjunto de processos e projetos que tramitaram na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina, um conjunto de indicadores que dissessem a respeito da efetividade ou do cumprimento das exigências legais que foram tratadas nos capítulos anteriores. Assim, ainda no capítulo II, dedicamo-nos a expor a metodologia de coleta dos dados dos processos referentes ao licenciamento ambiental, para,

no capítulo III apresentar os dados levantados e aferidos, a partir dos indicadores definidos para essa finalidade.

A pesquisa partiu, então, do método quantitativo, ou seja, de quantificar e apresentar números relativos aos dados coletados nesses processos. No entanto, percebemos que analisar um conjunto de processos existentes em uma única Superintendência do IPHAN, relativos às atividades desenvolvidas apenas no estado de Santa Catarina demonstraria o seu caráter amostral, ou seja, por tratamos das questões jurídicas gerais que envolvem o campo da preservação da arqueologia nos dois primeiros capítulos, ficou-se definido que o que justificaria o recorte temporal e especial da pesquisa seria o seu ineditismo quantitativo e amostral. Também inicialmente a pesquisa pretendia abranger no tempo dados dos processos a partir do ano da expedição da portaria IPHAN n.° 230, instrumento que compatibiliza as fases do licenciamento ambiental com o desenvolvimento dos estudos e trabalhos arqueológicos até a data do desenvolvimento da pesquisa. Mas em virtude do volume de processos e dados que multiplicados representaria um trabalho que dificilmente seria realizado durante o tempo em que se dispunha para a pesquisa foi necessário estabelecer uma diminuição desse recorte temporal.

A escolha da data de 2007 obedeceu a dois critérios: para que os dados fornecessem uma amostra representativa era necessário tratar de processos que estivessem finalizados, e, muito facilmente, chegava à Superintendência nos anos em que a pesquisa se desenvolveu processos que iniciavam em anos anteriores e que ainda assim não estavam finalizados. Aliás, muitos dos processos aqui pesquisados e analisados também não foram finalizados, ora porque não apresentaram parecer técnico conclusivo analisando a finalização dos trabalhos arqueológicos desenvolvidos pela pesquisa, ora porque fases seguintes do licenciamento foram desenvolvidas em anos posteriores ao recorte temporal proposto, o que representou um fator limitador para a presente análise, como é explicado no capítulo II e III. O segundo critério que justificou a escolha do ano de 2007 foram mudanças no Setor de Arqueologia que se iniciaram no ano de 2008, o que representava uma verdadeira troca de gestão. Além disso, com um certo distanciamento, também se pôde trabalhar sem que fosse necessário perscrutar os trabalhos desenvolvidos pelos atuais técnicos responsáveis pelo setor.

Após o levantamento realizado, algumas dificuldades encontradas limitaram o alcance da pesquisa enquanto instrumento que construísse indicadores de preservação do patrimônio arqueológico. Afinal, o que seria analisado? A eficácia da norma? E quais normas, que artigos? Além disso, que critérios definiriam a eficácia da aplicação da legislação para esse contexto específico do patrimônio arqueológico sem saber ao certo o destino de muitos dos

processos estudados? Entretanto, ainda assim os dados coletados e sistematizados revelaram-se importantes amostras do que vem acontecendo com a prática da arqueologia de contrato no Brasil, em especial em Santa Catarina. Mesmo que seja nebulosa a construção desses indicadores num primeiro momento, um panorama da aplicação dessas normas pode ser possível a partir da análise da condução dos processos, da gestão feita dos mesmos, e principalmente, a partir daquilo que eles evidenciam.

2. CAPÍTULO 1: TUTELA JURÍDICA DO PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO BRASILEIRO

2.1 O patrimônio cultural: noções gerais e antecedentes históricos

Como é de amplo conhecimento, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia federal, é, desde 13.01.1937, o órgão de proteção e preservação do patrimônio cultural brasileiro. Para fins dessa pesquisa, cujo enfoque é a tutela do patrimônio arqueológico, buscar-se-á nesse primeiro capítulo apresentar, em matéria de Direito, a questão da preservação, especificamente a do patrimônio arqueológico. Pretende-se ainda apresentar um panorama histórico cronológico com os pontos fundamentais dessa questão.

O que hoje nós temos em termos de Constituição e que inclui a participação dos Estados na proteção e legislação do patrimônio cultural brasileiro, conforme consta em seus artigos 23 e 24, encontra seu primeiro esforço de inclusão, notadamente dos estados de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, em 1924. Mais que o esforço por produzir uma legislação atinente à esfera estadual, esses trabalhos são importantes antecedentes da própria legislação brasileira, em especial o Decreto-Lei n.º 25 de 1937, já que "muitos de seus princípios deram origem às disposições atualmente vigentes" (MAGALHÃES, 1980, p. 15).

Em Minas Gerais, por exemplo, o presidente estadual Mello Vianna organizou uma comissão para discutir e tomar medidas protetoras do patrimônio cultural. Tinha por objetivo "impedir que o patrimônio histórico e artístico das velhas cidades mineiras se consumisse pelo efeito do comércio de antiguidades que já principiava a reduzir aquele acervo". Apesar desse esforço da esfera estadual não criar efetivamente uma medida para a proteção do patrimônio cultural, ele apontou para a necessidade de uma legislação federal. Tanto é que em sua conclusão constava um esboço de anteprojeto de lei federal que foi elaborado pelo jurista Jair Lins, relator designado pelo presidente do Estado de Minas Gerais para organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico. Algumas medidas que constavam no esboço desse anteprojeto de lei federal foram: a) catalogação dos bens móveis e imóveis cuja conservação pudesse interessar à coletividade e b) o direito de preferência, ônus real previsto no artigo 1.º, em que não seria possível nenhuma transmissão onerosa de bens sem que os mesmos fossem oferecidos previamente à União ou aos Estados (MAGALHÃES, 1980, p. 71). Os trabalhos em Minas Gerais concluíram pela ineficácia da criação de um aparato institucional e legislativo estadual sem amparo legal federal.

Já a Bahia por meio das leis estaduais n.º 2.031 e 2.032, de 08 de agosto de 1927, regulamentadas pelo Decreto n.º 5.339, de 06 de dezembro do mesmo ano, criou a Inspetoria de Monumentos Nacionais anexa à Diretoria do Arquivo Público e Museu Nacional (idem, p. 15). Além dos casos de Minas Gerais e Bahia, vale destacar também o esforço estadual de Pernambuco na tentativa de preservar o patrimônio cultural, a exemplo disso cita-se a criação de uma Inspetoria Estadual de Monumentos Nacionais e de um Museu.

Pontuados esses exemplos da participação dos Estados na questão, elegemos como paradigma inicial do enfrentamento da questão da preservação no Brasil, imbuída da complexidade que lhe é inerente, uma carta escrita em meados do século XVIII por D. André de Melo e Castro, o Conde das Galveias, que foi Vice-Rei do Estado do Brasil no período compreendido entre 1735 a 1749, ao Governador de Pernambuco. O contexto foram as intenções desse com relação às construções que ali foram deixadas pelos holandeses e que estavam em vias de serem entregues à força militar. Por motivações financeiras, o Palácio das duas Torres seria demolido por ocasião da ocupação de seu território para construção de um quartel para as tropas locais. Em determinado trecho dessa carta, diz o Conde das Galveias:

> (...) as fábricas em que se incluem as estimáveis circunstâncias (referidas)... são livros que falam, sem que seja necessário o lê-los...; se se necessitasse absolutamente, para defensa dessa Praça, que se demolisse o Palácio, e com ele uma memória tão ilustre, paciência, porque esta mesma desgraça tem experimentado outros edifícios igualmente famosos; mas por nos vopouparmos a despesa de dez ou doze mil cruzados, é cousa indigna que se saiba que, por um preço tão vil, no exponhamos a que se sepulte, na ruína dessas quatro paredes, a glória de toda uma Nação (MAGALHÃES, 1980, p. 13).

Esse é um dos exemplos apontados no livro *Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória* como uma das iniciativas pioneiras visando à proteção de monumentos históricos. Tal iniciativa não só repercutiu na paralisação das obras de transformação do Palácio das Duas Torres em um quartel, como também determinou a restauração do palácio. Apesar de ter havido outras iniciativas pontuais e do interesse do próprio Imperador D. Pedro II pelos estudos históricos, não houve, durante seu reinado, providência alguma para que se protegesse, efetivamente, a proteção aos monumentos nacionais.

É interessante notar que a primeira iniciativa mais concreta de se criar um sistema de proteção do patrimônio cultural tenha vindo justamente através da escolha de um arqueólogo, que também era conservador de Antiguidades Clássicas do Museu Nacional, para que elaborasse um anteprojeto de lei a fim de que proteger o patrimônio cultural. Como não era

para menos, as sugestões apontadas pelo professor Alberto Childe visavam mais a proteção dos bens arqueológicos ao considerá-los em conjunto com as demais categorias de bens culturais, tendo o seu devido reconhecimento como "riqueza nacional" (SILVA, 2007, p. 59).

Entretanto, o projeto não foi para frente. As medidas pensadas por Alberto Childe revelaram-se insuficientes para cuidar da proteção dos bens culturais, visto que a matéria relativa à extensão e ao exercício do direito de propriedade estava definida tanto pela Constituição Federal de 1891 quanto pelo Código Civil de 1916, o que inviabilizava projetos legislativos tanto no âmbito estadual quanto federal. Cumpre destacar que, apesar da disposição outrora apontada no Código Criminal do Império de 1830 e que fora repetida no Código Penal Republicano de 1890, nem mesmo a sistemática penal brasileira estabelecia uma conduta criminosa para os atentados contra o patrimônio cultural propriamente dito, aqui o considerando como o conjunto de obras e monumentos de valor histórico, artístico e cultural.

Outra tentativa foi o primeiro projeto que visava à proteção dos monumentos históricos e artísticos no país, apresentado no dia 03 de dezembro de 1923 na Câmera dos Deputados. Em que pese preocupação de se criar uma lei protetiva desses bens culturais, o projeto defendido pelo representante pernambucano Luiz Cedro criava a "Inspetoria dos Monumentos Históricos dos Estados Unidos do Brasil, para o fim de conservar os imóveis públicos ou particulares, que no ponto de vista da história ou da arte revistam um interesse nacional" (MAGALHÃES, 1980, p. 16 e 17). Nos artigos desse projeto vê-se que havia uma preocupação em se listar e se classificar o patrimônio edificado como monumentos nacionais e uma proibição de que se intervisse nesse patrimônio mesmo que com o intuito de conservação e restauro sem que as obras fossem aprovadas pela referida Inspetoria. Apesar do alcance, o projeto não contemplava a proteção dos monumentos arqueológicos.

Ainda sobre as questões apontadas no livro *Proteção e revitalização do patrimônio no Brasil: uma trajetória* há também mais uma tentativa elaborada no ano seguinte, em 1924, e que, na verdade, tratava-se de um adendo ao projeto anterior e que tinha por objetivo a proibição da saída para o exterior de obras de arte tradicional brasileira. Novamente, a própria legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal e o Código Civil, incompatibilizava-se com esse projeto.

Pode-se perceber nesses momentos anteriores a 1937 que os diversos esforços e projetos de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional não seguem em frente ou são recusados no Congresso Nacional em nome do direito de propriedade, este que foi o principal entrave à institucionalização da proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional (FONSECA, 2005, p. 104).

Foi na Constituição de 1934 em que, pela primeira vez, se introduziu a prerrogativa do Poder Público na proteção dos bens culturais. Sabemos que somente com a sua promulgação foi possível a expedição de normas efetivas de proteção ao patrimônio histórico, artístico e natural, já que, ao estabelecer que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei estabelecesse, era possível limitar o interesse de particulares em benefício dos interesses da coletividade. Nesse sentido, uma lei restritiva do direito à propriedade em sua plenitude poderia ser criada para que se atendesse determinado fim social.

Em 1934, durante o governo de Getúlio Vargas, o então Ministro da Educação Gustavo Capanema, tomou a iniciativa de elaborar estudos para a confecção de um projeto de lei federal referente à matéria. A sua elaboração e a conseqüente redação de projeto de lei foram as bases da criação do Decreto-Lei n.º 25/37, que previa o instituto do tombamento como legítima restrição da propriedade privada. Na primeira fase dos estudos, o Ministro Capanema contou com a colaboração do historiador Luís Camilo de Oliveira Neto. Posteriormente, uma vez empenhado no objetivo maior que seria o da organização de um serviço nacional para a defesa do patrimônio cultural brasileiro em vista de duas premências básicas, uma referente ao perigo de danificação e de deterioramento e outra relativa à dispersão das obras de arte para fora do país, além de considerar necessária uma ação que abrangesse o país inteiro e não só a capital federal, o ministro Capanema solicitou também a Mário de Andrade, intelectual modernista, na época Diretor do Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo, que organizasse um projeto que não só contivesse essas linhas gerais, mas que sanasse algumas das urgências então demandadas e também transformasse o pensamento de Gustavo Capanema em um sistema de Serviço Público (MAGALHÃES, 1980, p. 22).

Diante a solicitação, consta que Mário de Andrade executou em duas semanas a redação o anteprojeto contendo definições, atribuições e finalidades do que seria o então Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (S.P.A.N) Esse plano era fortemente baseado na experiência de outros países, mas adaptado às peculiaridades brasileiras, e nas minúcias esboçava as definições preliminares sobre patrimônio, além de prever um plano qüinqüenal de montagem e funcionamento do serviço.

Alguns pontos desse anteprojeto merecem destaque, dentre eles, o fato de Mário de Andrade considerar como obra de arte patrimonial toda uma gama de bens culturais, que incluíam desde o patrimônio arqueológico (e inclusive) às manifestações culturais, como a dança, o artesanato e o folclore, que só vieram a ser protegidos efetivamente pelo patrimônio cultural brasileiro com as ações de preservação de registro e inventário nos anos 2000. Trata-se de uma postura vanguardista de Mário de Andrade, que além de conceitualmente se

aproximar de uma concepção antropológica de cultura, em seu anteprojeto constavam disposições que antecipavam a própria Carta de Veneza.

O projeto de Mário de Andrade também dispôs sobre os livros de tombamento e museus. Nele previa a existência de quatro livros de Tombamento e quatro de museus, explicados no próprio texto do projeto:

> (...) Os livros de tombamento servirão para neles serem inscritos os nomes dos artistas, as coleções públicas e particulares, e individualmente as obras de arte que ficarão oficialmente pertencendo ao Patrimônio Artístico Nacional. Os museus servirão para neles estarem expostas as obras de arte colecionadas para a cultura e enriquecimento do povo brasileiro pelo Governo Federal. Cada museu terá exposta no seu saguão de entrada, bem visível, para estudo e incitamento do público, uma cópia do Livro de Tombamento das artes a que ele corresponde. Eis a discriminação dos quatros livros de tombamento e d os museus correspondentes:
>
> 1. Livro do Tombo Arqueológico e Etnográfico, correspondente às três primeiras categorias de artes, arqueológica, ameríndia e popular;
> 2. Livro de Tombo Histórico, correspondente à quarta categoria, arte histórica;
> 3. Livro de Tombo de Belas-Artes / Galeria Nacional de Belas Artes, correspondentes às quintas e sexta categorias, arte erudita nacional e estrangeira;
> 4. Livro de Tombo das Artes Aplicadas / Museu de Artes e Técnica Industrial, correspondentes às sétima e oitava categorias, artes aplicadas nacionais e estrangeiras. (MAGALHÃES, 1980, p. 95).

É interessante destacar também que no próprio anteprojeto de lei constavam algumas discussões que, conforme era previsto, eventualmente seriam suscitadas, como por exemplo, a distinção e classificação de arte e técnica (MAGALHÃES, 1980, p. 97), a classificação e conseqüente inscrição de um mesmo objeto em mais de um livro de tombo (idem, p. 95 e 96), a distinção entre belas-artes e artesanato (idem, p. 96), as subdivisões de um dos livros de tombo em seus diversos períodos históricos e de categorias da arte, o tombamento de coleções feito em conjunto e etc.

As idéias do Anteprojeto foram em parte aproveitadas por Gustavo Capanema, que rapidamente solicitou à Câmera dos Deputados a inclusão de uma emenda que incluísse o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) dentro da estrutura do Ministério da Educação, cujo projeto de reorganização tramitava naquela casa legislativa. Mas para que fosse possível trabalhar, desde logo solicitou ao Presidente da República uma autorização para que fosse possível atuar pelo novo serviço, em caráter experimental, o que foi prontamente atendido pelo presidente Getúlio Vargas. Esse caráter experimental adquiriu contornos oficiais com a aprovação do projeto que dava nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública pela lei n.º 378, de 13.01.1938.

Ao analisar o anteprojeto que deu origem ao decreto-lei, SILVA (2007, p. 59) registra que foi encontrado, nos textos das Comissões de Constituição e Justiça e de Educação e

Cultura do Senado, uma sugestão de emenda de número 7, que indicava não só uma preocupação com a preservação dos sítios arqueológicos, mas também a preocupação com a própria situação das pesquisas no País.

No texto *Os Desafios da Proteção Legal: Uma Arqueologia da Lei n.º 3.924 de 1961,* Silva (p. 59) transcreve a referida Emenda:

> Acrescente-se onde convier: Art. As missões archeológicas ou etnográphicas só poderão exercer actividade no território nacional, com prévia autorização da Directoria do Departamento, sob pena de aprehensão de todo o material recolhido e sem prejuízos de outras sancções em que incorrerem.

Uma vez aprovado na Câmera dos Deputados e emendado pelo Senado Federal, o projeto voltou à Câmara para votação das emendas, o que estava previsto na ordem do dia da sessão de 10.11.1937 (idem, 2007, p. 24). Com o Golpe do Estado Novo, promovido por Getúlio Vargas, em 10.11.1937 o Congresso Nacional é dissolvido e ao projeto de lei é acrescida uma exposição de motivos ainda mais expressiva. Getúlio Vargas, finalmente, em 30 de novembro de 1937, promulga o Decreto-Lei n.º 25 sendo assinado sem que se fosse acatada a sugestão da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal.

A promulgação, portanto, do Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937 – instrumento legal para a proteção do patrimônio cultural no sistema jurídico brasileiro, não surgiu de um dia para o outro. Ele estava inserido no amplo contexto de amadurecimento da ideia de se organizar no Brasil um sistema de proteção aos monumentos históricos, arqueológicos e naturais que vinha tomando corpo desde o século XVIII. Assim, no início século XX, medidas mais concretas esboçaram-se através de esforços legislativos, mas que esbarravam, como vimos, na sistemática da Constituição Federal de 1891.

2.2 Decreto-Lei n° 25/37

O Decreto-Lei 25/1937 é a primeira norma jurídica a tratar do patrimônio artístico e histórico nacional. E a palavra nacional aqui é de suma importância: o Decreto foi promulgado durante o Estado Novo varguista, quando o discurso institucional sobre a identidade nacional ganhava contornos políticos claros, de afirmação de um Estado que procurava "apagar as diferenças culturais entre os cidadãos, plasmando-os em uma única identidade, equacionando assim o direito do Povo ao direito do Estado" (PENIN, p. 19). O Estado Novo se dizia guardião dos ideais nacionais e foi nesse afã que se elegeu a prática do tombamento como medida de preservação de bens de valor excepcional, representantes da identidade brasileira. Para isso, o Decreto-Lei vai promover certas restrições ao direito de

propriedade, até então o maior entrave para o desenvolvimento de leis de preservação do patrimônio artístico e histórico.

Aqui vale destacar que, na proteção ao patrimônio cultural, apesar do bem jurídico estar materializado na coisa, ele não se confunde com a coisa em si. É o significado simbólico, o valor que ela representa que é objeto de proteção. Essa coisa pode vir a ter interesse jurídico na medida em que o Estado assim o reconhece. A coisa tendo o reconhecimento do seu valor cultural por parte do Estado não deixa de se constituir como patrimônio do sujeito, mas, no entanto, sofre limitações ao exercício do direito de propriedade. A relação jurídica é de duas ordens, uma enquanto coisa, objeto do direito de propriedade, e a outra como valor cultural reconhecido pelo Estado, que passa a ser de interesse geral (RABELO, 2009, p. 45). O valor cultural é um valor e/ou interesse coletivo que é objeto de restrições e limitações administrativas e que é tutelado pelo poder de polícia administrativo do Estado.

O Decreto-Lei federal não protege por si só o patrimônio arqueológico, ao contrário da proteção *ex vi legis* preconizada pela Lei de Arqueologia que tornam públicos, ou seja, pertencentes à União Federal, os bens de valor arqueológico. De outro modo, ela confere ao Estado o poder de polícia que restringe o exercício do domínio sobre a coisa, ou seja, o exercício do direito de propriedade da mesma, dispondo sobre processo administrativo, em que o órgão responsável deverá avaliar quais os bens que serão preservados, para que seja garantida a proteção de interesse público de preservação de bens de valor cultural.

De uma maneira geral o Decreto-Lei 25/37 determina como se dá a proteção do bem, que é a inscrição num dos livros do tombo – o tombamento –, o órgão do Executivo que tem competência para a escolha e julgamento do bem, questões relacionadas ao processo administrativo e os efeitos que advirão da proteção conferida ao bem por essa tutela especial do Estado. Esses efeitos criam obrigações tanto para o titular do domínio do bem quanto para os cidadãos de uma forma geral.

Veremos isso melhor a seguir, ao analisarmos mais detidamente o Decreto.

Em seu Artigo 1º o Decreto-Lei define que:

> Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu **excepcional valor arqueológico** ou etnográfico, bibliográfico ou artístico [grifo meu].

Neste primeiro instrumento de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, observa-se que a definição de patrimônio advém do seu caráter de excepcionalidade, sem que, entretanto, o artigo defina claramente como esse valor excepcional deve ser identificado. Além da obrigatoriedade do "excepcional valor arqueológico", outra restrição que o decreto

se utiliza para definir o que seria patrimônio é que ele deve estar inscrito no Livro do Tombo, como vemos no Parágrafo 1º:

> Os bens a que se refere o presente artigo **só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional**, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4 desta lei [grifo meu].

O Capítulo II do Decreto-Lei discorre sobre o tombamento dos bens patrimoniais, enumerando quatro Livros do Tombo, abarcando quatro áreas diferentes, em que os bens que se enquadrem no artigo 1º devem ser inscritos. De acordo com esse regramento, em suma, serão considerados patrimônio cultural brasileiro aqueles sítios ou coleções de excepcional valor arqueológico que estejam inscritos no respectivo livro do tombo. Segundo o artigo 4, os bens a que se refere o artigo 1 podem ser inscritos num dos seguintes livros:

> **1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no parágrafo 2º do citado Artigo 1º;**
> **2)** no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica;
> **3)** no Livro do Tombo das Belas-Artes, as coisas de arte erudita nacional ou estrangeira;
> **4)** no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras [grifo meu].

Além dos artigos já citados, outros que fazem parte do Decreto-Lei nº 25/37 também nos interessam por versarem sobre a proteção do patrimônio arqueológico nacional. Vale lembrar que aqui estamos tratando da evolução legislativa em seu aspecto cronológico. Assim, ainda que essas regras se refiram apenas às coisas de valor arqueológico que forem tombadas, elas eram as únicas que existiram até que a Lei de Arqueologia determinasse que os monumentos arqueológicos a que se referia estava sob a guarda e a proteção do Poder Público (art. 1 da Lei 3.924/61).

O Artigo 2º é um desses que nos interessam, pois não faz distinção entre os possíveis proprietários do bem. Ele diz: "A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno". Daí falarmos que o Decreto-Lei age também restringindo o direito de propriedade, que, como já vimos, foi durante muito tempo o maior entrave para as legislações de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional. Esse artigo também corrobora com o entendimento de que as disposições de proteção ao patrimônio arqueológico, em especial, o Decreto-Lei e a Lei de Arqueologia são compatíveis, visto que essa última determina que os bens de interesse

arqueológico sejam bens públicos, e, segundo o DecretoLei, aos bens públicos também se aplica o instituto do tombamento.

O artigo 14 é outro importante. Ele versa:

> A coisa tombada não poderá sair do país, senão por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Esse artigo nos interessa na medida em que não leva em consideração a especificidade do bem arqueológico, ao determinar que o bem tombado só deve sair do país por curto prazo e para intercâmbio cultural. O problema é que isso impede legalmente que os bens arqueológicos tombados saiam do país para fins de pesquisa, e, em muitos casos, certas análises científicas só podem ser feitas fora do Brasil, o que não configuraria um intercâmbio cultural. Esse é uma das questões que problematiza o tombamento de sítios ou coleções arqueológicas.

O exemplo esboçado do artigo supracitado problematiza o tombamento de sítios arqueológicos na medida em que, ao proibir a saída de uma coleção arqueológica tombada, por exemplo, impedir-seia a produção de conhecimento das coisas de valor arqueológico, o que é indispensável para a extroversão adequada dessa espécie de patrimônio. Controvérsia ainda maior é a suscitada diante do art. 17 que preconiza aquele que é o principal efeito jurídico do tombamento, qual seja a obrigação de conservar a coisa tombada. Assim dispõe o art. 17:

> As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinqüenta por cento do dano causado.

Aqui o artigo diz que o que é basicamente proibido é a destruição do bem tombado. Considera-se também como destruição aquilo que interfere na conservação do bem, por exemplo, provocando alterações nas condições ambientais e vitais propícias que afetem a permanência da coisa (RABELO: 2009; p. 115). O modo de conservar o bem não está discriminado no decreto, pois ele se dará de acordo com o tipo de bem tombado. Em linhas gerais, sendo o bem tombado fruto da indústria humana sua conservação se dará interferindo nos agentes de deterioração. Já em relação aos bens naturais se buscará a conservação evitando as circunstâncias que alterem o ciclo vital da coisa tombada (idem: p. 116). Como veremos, essa regra não é de muita valia para as coisas de valor arqueológico. Isso porque os bens arqueológicos são bens da União por força do art. 20, inciso X da Constituição Federal, e

sua conservação deve ser pensada a partir de outras variantes, que serão analisadas mais adiante. Por ora, continuemos com as disposições do Decreto-Lei 25/37.

O Artigo 18 trata da proibição da interferência na visibilidade do bem tombado, o que inclui o bem arqueológico, a não ser que o IPHAN autorize previamente. Assim, vislumbra-se a possibilidade de se tutelar o patrimônio arqueológico não só em sua materialidade, mas tendo em vista o impacto visual que determinada obra pode causar sobre o sítio arqueológico. Esse regramento adquire relevância quando se pensa nesse efeito específico do tombamento sobre sítios que integram um conjunto paisagístico, como, por exemplo, os sítios do tipo sambaqui da região de Laguna, em Santa Catarina. Assim dispõe o art. 18:

> Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso multa de cinqüenta por cento do valor do mesmo objeto.

O Artigo 20 também é importante para o ordenamento jurídico do patrimônio arqueológico, pois versa sobre a fiscalização dos bens tombados:

> As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-las sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência.

Por fim, também é fundamental o artigo 21, que criminaliza qualquer interferência negativa nos bens tombados: "Os atentados cometidos contra os bens de que trata o art. 1º desta lei são equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional".

Acabada a análise dos artigos, gostaríamos de levantar a questão sobre a insuficiência do instituto do tombamento para proteger a grande maioria dos sítios arqueológicos. Ainda que ela esteja em parte superada hoje em dia, de acordo com o pensamento dos autores a que nos filiamos nessa pesquisa, vários desdobramentos surgiram a partir dela. A questão de fundo que se colocava era se o Decreto que instituiu o tombamento era eficaz para a tutela do patrimônio arqueológico. Considerando a especificidade dos bens de valor arqueológico, o tombamento restringe a pesquisa arqueológica?

E ainda, após a edição da lei 3.924/61 começa a vigorar um regime jurídico que coloca sob a guarda e a proteção do Poder Público os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Diante desse quadro novo, o tombamento de sítio arqueológico ainda se fazia necessário ou era possível compatibilizá-lo com as disposições que a lei nova trazia?

Para respondermos a esse questionamento podemos nos valer de recente artigo chamado *Tombamento de Sítios Arqueológicos: um velho desafio para o IPHAN*, de autoria de Regiane Barreto. O objetivo da pesquisa foi discutir os processos de tombamentos e sua instrução e os motivos que levaram ao que ela denomina em sua pesquisa de "política institucional orientada para o tombamento de bens arqueológicos". Para a consecução desse objetivo, Barreto divide sua pesquisa em dois momentos principais: na discussão da legislação relacionada ao patrimônio arqueológico e a arqueologia, e na instrução e análise dos processos de tombamento.

Um dado significativo trazido por Barreto é que o órgão federal de preservação do patrimônio arqueológico ainda não possui um número significativo de bens arqueológicos tombados, ou seja, segundo sua pesquisa o número total não passa de 13 bens arqueológicos[2] pré-históricos tombados pelo IPHAN desde o Decreto-Lei de 1937, entre eles 6 coleções arqueológicas, 2 conjuntos de arte rupestre, 3 sítios pré-coloniais e 1 monumento arqueológico. Importante destacarmos ainda que esse número se refere apenas aos sítios arqueológicos pré-históricos. A ressalva de não proceder a um levantamento dos sítios arqueológicos históricos acautelados em sua pesquisa é que já que existem inúmeros tombamentos históricos que podem ter valor arqueológico histórico reconhecido.

Segundo a autora, para que um bem seja registrado no livro do tombo, deve estar claro qual é a sua valoração, possibilitando ao IPHAN, dessa forma, um melhor gerenciamento do patrimônio, levando em consideração "a instrução constante do processo e [...] a valoração reconhecida através desse estudo" (BARRETO, p. 3). No entanto, segundo ela, a legislação em questão não consegue dar conta dos propósitos visados não se concretizando esse importante formalismo já que:

> 1.º - não será possível indicar todas as jazidas arqueológicas merecedoras de inscrição no Livro do Tombo, pela simples razão de que muitas são ainda desconhecidas, ou sobre elas não possuem os especialistas dados suficientemente completos para satisfazer o formalismo do processo normal do tombamento.
> 2.º - O tombamento, uma vez processado, implica conservação inalterável da coisa tombada (apud CASTRO FARIA, 2000, p. 262 e 263). (idem, p. 4).

[2] Inclui-se ainda nessa lista 1 área arqueológica associado a seu valor etnográfico. Observa-se ainda que essa lista aumenta para 17 bens arqueológicos tombados se consideramos 4 sítios do período histórico. E apesar dos 17 bens tombados estarem em sua maioria inscritos no livro do tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, alguns estão registrados no Livro do Tombo de Belas Artes e também no Livro do Tombo Histórico (fonte: IPHAN, disponível em: http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=15826&sigla=Institucional&retorno=detalheInstitucional)

Ainda em seu artigo, Barreto procura verificar a compatibilidade entre o tombamento (Decreto-Lei n.º 25/37) e a Lei 3.924/61 (Lei de Arqueologia), afirmando que, apesar da Lei 3.924/61 abarcar toda a proteção do patrimônio arqueológico, ela não está voltada apenas para a proteção dos aspectos materiais do bem, como o tombamento assim o faz. Para ela a lei está voltada para a pesquisa científica (BARRETO, p. 8). Assim, verifica uma incompatibilidade entre o instituto do tombamento que visa a preservação integral do bem ao passo que o método para resgate de material arqueológico utilizado para a arqueologia é justamente a escavação arqueológica. E a Lei de Arqueologia prevê a escavação de praticamente todo o sítio arqueológico, desde que com fins científicos. Diante disso, Barreto afirma que "a proteção de alguns sítios através do tombamento torna-se necessário, pois esses podem se destacar dentro da categoria de bens arqueológicos" (idem, p. 10).

Afinal, como um bem tombado poderia ser pesquisado? Para Barreto não há de fato um impedimento para pesquisas no sítio arqueológico tombado. Sendo o caso de haver escavação essa será analisada pelo IPHAN, que verificará itens como metodologia, técnica aplicada e se os resultados previstos estão adequados aos sítios que serão pesquisados, dando autorização para a pesquisa, se for o caso. No entanto, a pesquisa arqueológica, especificamente na arqueologia...

> ... não é simplesmente a abertura de buracos para a retirada dos vestígios, ela é uma técnica que deve ser bem documentada (fotos, estratigrafias, metodologias aplicada, entre outras formas), pois a partir do momento da retirada desses artefatos para análise e interpretação dos vestígios em laboratório toda a documentação gerada durante a escavação é de grande relevância para a pesquisa. Assim acreditamos que a escavação arqueológica não seja destrutiva, pois ela poderá trazer informações de conhecimento e de valoração para o bem.

Para finalizarmos, salientamos que, em resumo, a proteção dada aos bens de valor arqueológico pelo Decreto em questão só se efetiva a partir do tombamento do mesmo, ou seja, só quando lhe é possível "atribuir um valor individualizado, através de critérios a serem definidos – quer seja de excepcionalidade, memorabilidade, singularidade, exemplaridade etc –." (TELLES, p. 06). Assim, a proteção legal conferida pelo instituto do tombamento não consegue abarcar a proteção de toda uma categoria de bens valor arqueológico e, portanto, não os protege em sua grande maioria. A seguir trataremos da Lei Federal n° 3.924, de 26 de julho de 1961, que foi constituída na tentativa de sanar essas carências discutidas do Decreto-Lei 25/1397.

2.3 Lei n° 3.924/1961

A Lei n. 3.924/61, denominada *Lei da Arqueologia*, foi criada também para evitar a destruição de sítios arqueológicos, motivada principalmente por interesses econômicos como a exploração mineral, estendendo a tutela jurídica a toda uma categoria de bens, ou seja, considerados em sua universalidade. Diferentemente do instituto do tombamento previsto no Decreto-Lei, a partir daquele momento os bens arqueológicos estavam sob a guarda e a proteção do Poder Público. Dividida em seis capítulos, esse diploma legal dispõe sobre coisas móveis e imóveis de valor arqueológico e estipula regramentos diversos dentre os quais se destacam os relativos à concessão e permissões de pesquisas a particulares e instituições ligadas aos entes públicos, tratando também de descobertas fortuitas, de expatriação de bens culturais, entre outros.

A primeira tentativa de adaptação do Decreto-Lei n. 25/37 às necessidades da preservação arqueológica é elaborada pelo projeto n. 685 de autoria do deputado Plínio Barreto tendo como proposição principal o imediato tombamento de todos os sítios de tipo sambaqui no território brasileiro (SILVA, 2007, p. 61). O artigo primeiro desse projeto dispunha:

> O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional procederá na conformidade do Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, ao imediato tombamento, voluntário ou compulsório, dos sambaquis existentes no território nacional.

Outras propostas surgem a partir daí, como um substitutivo a esse projeto, que incluía outras categorias de sítios arqueológicos e vinculava o aproveitamento dos recursos e a pesquisa à autorização federal. Um exemplo citado por Silva (2007:61) eram as grutas e lapas contendo vestígios paleontológicos. A autora explica que essa inclusão de sítios arqueológicos na categoria paleontologia se justificava diante do Decreto-Lei 4.616/42 que trata da proteção dos depósitos fossilíferos e ainda hoje está em vigor. Tal disposição legal regulamentava as autorizações de pesquisa e lavra para exploração industrial dos depósitos de conchas de calcário.

A preservação arqueológica passou, então, por um período de certa apatia, não ocorrendo nenhuma alteração ao projeto de lei número 685. No entanto, Paulo Duarte apresentou ao ministro da Agricultura, Mario Meneguetti, em 1957, um projeto de decreto federal que protegeria os sambaquis e grutas, salvaguardando-os para fins científicos e atrelando-os a uma autorização prévia a ser concedida pela então Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN). Concomitantemente, o mesmo ministro Mario Meneguetti publica uma portaria que cria uma comissão especial para elaboração de um projeto de lei que protegeria o patrimônio arqueológico nacional. Aqui consideramos importante notar que não se fala mais em preservar os sítios arqueológicos, mas o patrimônio

nacional, demonstrando o caráter preservacionista que caracterizava o DPHAN, presente na comissão.

Apesar da abordagem mais ampla inclusa no texto da portaria, as conclusões desse anteprojeto fruto da comissão citaram apenas os sambaquis como sítios arqueológicos. E como continuação desse esforço para a preservação focada unicamente nos sambaquis, o mesmo Ministro da Agricultura publicou no Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1957 a Portaria n. 1.262 de 19/12/57, que diz:

> (...) não se justifica a concessão de novas autorizações de pesquisa e de lavra dessas jazidas, antes que o Congresso Nacional delibere sobre o assunto... E também: manda sustar o andamento de todos os pedidos de autorização de pesquisa de "sambaquis", recomendando ao Departamento Nacional de Produção Mineral a mais rigorosa fiscalização das autorizações já concedidas (...).

Podemos notar que os sambaquis passam a ser protegidos no âmbito nacional em 1957, em não em 1961, quando é homologada a Lei 3.924/61.

O anteprojeto elaborado pela comissão recebe o número 3.537B/57 no Congresso Nacional, encaminhado pela mensagem n. 512, de 26 de novembro de 1957, assinada por Juscelino Kubitschek. Jânio Quadros, na substituição à Juscelino Kubitschek na presidência da República em janeiro de 1961, passou a ser pressionado para criação de uma lei que protegesse os sítios arqueológicos. Foi então em 20 de julho de 1961, que o então presidente remeteu aos ministérios da Justiça e Educação a solicitação para:

> *1. Preparar projetos de legislação específica sobre a proteção de nossas jazidas arqueológicas, incluindo regulamentação das escavações para fins científicos.*
> *2. Consultar, a respeito, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e a Divisão de Antropologia do Museu Nacional. (sic).*

Em 26 de julho do mesmo ano a Lei 3.924 é promulgada, assinada por Jânio Quadros, pelo ministro da Educação e Cultura, Brigido Tinoco, pelo ministro da Justiça, Oscar Pedroso Horta, pelo ministro da Fazenda, Clemente Mariani e pelo ministro das Minhas e Energia, João Agripino Maia.

Nela, consta, em seu Artigo 1º da Lei que:

> Os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que neles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público, de acordo com o que estabelece o art. 175 da Constituição Federal[3].

[3] O artigo correspondente na Constituição Federal de 1988 é o Artigo 20 que em seu inciso X, informa que são bens da União: "as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos".

Percebemos, já no preâmbulo da Lei e em seu primeiro artigo, duas informações importantes: o fato dele tratar exclusivamente de monumentos e de diferenciar os arqueológicos dos pré-históricos, ao incluir no texto da Lei a conjunção "ou", indicando diferença entre os dois tipos de monumentos. A título de esclarecimento, em arqueologia é comum dividir-se o período objeto de estudo dessa ciência em pré-histórico e histórico. Especificamente no Brasil o período que abrange a pré-história vai de 1500, época do descobrimento, ao pretérito, sendo histórico o período a posteriori.

Além disso, o parágrafo 1º do artigo em questão diz que "a propriedade da superfície, regida pelo direito comum, não inclui a das jazidas arqueológicas ou pré-históricas, nem a dos objetos nelas incorporados".

No Artigo 2º, encontramos a definição de monumento arqueológico:

> Art. 2º Consideram-se monumentos arqueológicos ou pré-históricos:
> a) as **jazidas de qualquer natureza, origem ou finalidade, que representem testemunhos da cultura dos paleoameríndios do Brasil**, tais como sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos, aterrados, estearias e **quaisquer outras não especificadas aqui, mas de significado idêntico, a juízo da autoridade competente**;
> b) os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios, tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha;
> c) os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeiamento, "estações" e "cerâmicos", nos quais se encontram vestígios humanos de interêsse arqueológico ou paleoetnográfico;
> d) as inscrições rupestres ou locais como sulcos de polimentos de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios [grifo meu].

A Lei fala das "jazidas" que "representam testemunhos da cultura dos paleoameríndios do Brasil", dos "sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios", os sítios com "vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico" e os vestígios materiais de atividade e ocupação dos paleoameríndios. Assim percebemos uma preocupação frequente com os sítios que possuam vestígios materiais dos chamados paleameríndios. Porém, não é encontrada na Lei nenhuma definição do que de fato significaria esse termo "paleameríndio". Não são apresentados marcos conceituais ou temporais que ajudem na sua delimitação, mas apenas uma idéia vaga, não desenvolvida.

Já pela alínea c desse mesmo artigo, concluímos que qualquer sítio que possua remanescentes humanos de interesse arqueológico pode ser considerado como monumento arqueológico. Aqui podemos levantar uma discussão que vai contra a disposição de que a Lei 3.924/61 não abarcaria o patrimônio arqueológico histórico. Pois, embora quem defina em primeira instância o interesse arqueológico de determinada coisa seja o IPHAN, na maioria das vezes é um arqueólogo que possui a permissão de pesquisa de dado sítio, ou seja, um

pesquisador que não é do Instituto, que vai fazer essa determinação. E, dessa forma, se o pesquisador definir que um sítio histórico tem interesse arqueológico, ele pode ser considerado como um monumento arqueológico. Assim, o IPHAN inclui os sítios arqueológicos históricos no âmbito da lei. Isso é facilmente identificável ao se consultar os vários sítios arqueológicos históricos cadastrados no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA).

Os artigos 3°, 4° e 6º da lei tratam da obrigatoriedade da realização de pesquisas e estudos arqueológicos dos sítios sob o regime de concessão do Poder Público. Inclusive o legislador determinou a aplicação de multa às explorações dos sítios arqueológicos que estivessem em curso, estipulando-a em caso de ausência de comunicação oficial do órgão federal de preservação do patrimônio cultural. Esses artigos informam aquilo que foi um dos objetivos primordiais da criação da lei, que era o de frear o aproveitamento econômico das jazidas arqueológicas, em especial dos sambaquis que já vinham recebendo atenção especial a partir de projetos de lei específicos no âmbito estadual e também federal, como vimos anteriormente. Assim, quaisquer alterações em sítios arqueológicos ensejava a produção obrigatória de estudos científicos.

> Art. 3º São proibidos em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como sambaquis, casqueiros, concheiros, birbigueiras ou sernambis, e bem assim dos sítios, inscrições e objetos enumerados nas alíneas b, c e d do artigo anterior, **antes de serem devidamente pesquisados**, respeitadas as concessões anteriores e não caducas.
> Art. 4º Toda a pessoa, natural ou jurídica que, na data da publicação desta lei, já estiver procedendo, para fins econômicos ou outros, à exploração de jazidas arqueológicas ou préhistóricas, deverá comunicar à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, dentro de sessenta (60) dias, sob pena de multa de Cr$ 10.000,00 a Cr$ 50.000,00 (dez mil a cinqüenta mil cruzeiros), o exercício dessa atividade para efeito de **exame, registro, fiscalização e salvaguarda do interesse da ciência**.
> Art. 6º As jazidas conhecidas como sambaquis, manifestadas ao governo da União, por intermédio da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de acordo com o art. 4º e registradas na forma do art. 27 desta lei, terão **precedência para estudo e eventual aproveitamento**, em conformidade com o Código de Minas [grifo meu].

Percebemos aí que o principal objetivo da Lei n° 3.924/61 não é tanto o de preservar o patrimônio arqueológico nacional, quanto é de garantir o interesse científico como principal norteador das políticas públicas em relação aos monumentos arqueológicos.

Porém, mesmo que encontremos essa propensão na Lei, ao mesmo tempo, em seu Artigo 5º, a mesma dispõe que "qualquer ato que importe na destruição ou mutilação dos monumentos a que se refere o art. 2º desta Lei, será considerado crime contra o Patrimônio Nacional e, como tal, punível de acordo com o disposto nas leis penais". Percebemos, então,

uma contradição que poderia ter sido resolvida caso a Lei especificasse que somente seria considerado crime a destruição ou mutilação dos monumentos arqueológicos que não fossem pesquisados anteriormente.

De fato, toda pesquisa arqueológica acarreta de alguma maneira alteração dos sítios arqueológicos que se investiga. Dessa forma, considerar que a Lei permite a destruição e mutilação dos monumentos arqueológicos focado sob essa ótica negativa, é desmerecer o que se constitui uma pesquisa arqueológica. A legislação aqui tenta se ater às especificidades dos objetos e práticas sobre os quais está legislando.

Assim, a lei em comento, em seu Capítulo II que vai do artigo 8 ao artigo 12, passa a tratar das pesquisas arqueológicas feitas por iniciativas particulares. É explicitado que *escavações para fins arqueológicos*[4] só podem ser realizadas com anuência do Governo da União (Artigos 8º e 10) e, dessa forma, alguns critérios devem ser considerados:

> Art. 9º O pedido de permissão deve ser dirigido à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, acompanhado de indicação exata do local, do vulto e da duração aproximada dos trabalhos a serem executados, da prova de idoneidade técnico-científica e financeira do requerente e do nome do responsável pela realização dos trabalhos.
> Parágrafo Único. Estando em condomínio a área em que se localiza a jazida, somente poderá requerer a permissão o administrador ou cabecel, eleito na forma do Código Civil.
> Art. 10. A permissão terá por título uma portaria do Ministro de Educação e Cultura, que será transcrita em livro próprio da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e na qual ficarão estabelecidas as condições a serem observadas ao desenvolvimento das escavações e estudos.
> Art. 11. Desde que as escavações e estudos devam ser realizadas em terreno que não pertence ao requerente, deverá ser anexado ao seu pedido o consentimento escrito do proprietário do terreno ou de quem esteja no uso e gozo desse direito.
> § 1º As escavações devem ser necessariamente executadas sob a orientação do permissionário, que responderá, civil, penal e administrativamente, pelos prejuízos que causar ao Patrimônio Nacional ou a terceiros.
> § 2º As escavações devem ser realizadas de acordo com as condições estipuladas no instrumento de permissão, não podendo o responsável, sob nenhum pretexto, impedir a inspeção dos trabalhos por delegado especialmente designado pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando for julgado conveniente.
> § 3º O permissionário fica obrigado a informar à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, trimestralmente, sobre o andamento das escavações, salvo a ocorrência de fato excepcional, cuja notificação deverá ser feita imediatamente, para as providências cabíveis.

Depreendemos, portanto, que o pedido de anuência para que o particular proceda com escavações de fins arqueológicos deve obrigatoriamente acompanhar documentos com as seguintes informações a serem remetidas ao IPHAN: quem orientará a pesquisa; o lugar exato

---

[4] Tal tópico é de especial interesse para a análise das subseqüentes normas legais a serem analisadas, especialmente a Portaria SPHAN n° 07/88 e Portaria IPHAN n° 230/02.

onde ela acontecerá; descrição sobre o que trata a pesquisa e o tempo necessário para a sua realização, provas da capacidade técnico-científica e orçamentária do proponente, além do consentimento do dono do terreno em que pesquisa se dará.

Essas informações são importantes e foram mais bem disciplinadas a partir da Portaria SPHAN n° 07/88, que trata exatamente dos procedimentos necessários às comunicações prévias, às permissões e às autorizações para pesquisa em sítios arqueológicos, conforme veremos adiante.

Além disso, esse capítulo em seu artigo 12 também estipula como penalidade a cassação da permissão concedida nos casos em que:

> a) não sejam cumpridas as prescrições da presente lei e do instrumento de concessão da licença;
> b) sejam suspensos os trabalhos de campo por prazo superior a doze (12) meses, salvo motivo de força maior, devidamente comprovado;
> c) no caso de não cumprimento do § 3º do artigo anterior[5].

Já o Capítulo III discorre sobre escavações com fins arqueológicos empreendidas por instituições científicas especializadas da União, dos Estados e dos Municípios. Assim, segundo esse capítulo, tais instâncias devem requerer autorização federal para que as escavações e pesquisas arqueológicas sejam realizadas. Ele também aponta para a necessidade de se restabelecer o terreno após a conclusão dos trabalhos, o que não é solicitado aos permissionários, ou seja, às escavações arqueológicas conduzidas por particulares. Acreditamos que essa resolução devia ser ampliada para além dos entes públicos, estendendo-se essa obrigatoriedade também aos permissionários particulares.

Segundo o parágrafo único do art. 13 da Lei de Arqueologia, a União ou os entes federados poderão realizar estudos arqueológicos em terrenos de propriedade particular mediante autorização do IPHAN, o órgão federal de proteção do patrimônio. Mesmo que o proprietário não concorde em ceder a área para pesquisa, ela poderá ser declarada como utilidade pública e ser, então, ocupada pelo período que seja necessário para a conclusão dos trabalhos. A desapropriação também é prevista no art. 15: "Em casos especiais e em face do significado arqueológico excepcional das jazidas, poderá ser promovida a desapropriação do imóvel, ou parte dele, por utilidade pública". Como ambos os artigos citados acima estão

[5] A alínea "c" desse dispositivo legal se refere ao § 3 do Art. 11. De acordo com esse parágrafo: O permissionário fica obrigado a informar à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, trimestralmente, sobre o andamento das escavações, salvo a ocorrência de fato excepcional, cuja notificação deverá ser feita imediatamente, para as providências cabíveis.

localizados na parte da lei que dispõe sobre pesquisas conduzidas por instituições públicas, questiona-se se as pesquisas empreendidas por permissionários particulares também não poderiam resultar em desapropriação de terrenos. Levada ao pé da letra apenas aquelas desenvolvidas pela União, Estados e Municípios ensejariam a desapropriação do imóvel.

O que é de entendimento pacífico é que mesmo os entes públicos devem requerer autorização do DPHAN:

> Art. 16. Nenhum órgão da administração federal, dos Estados ou dos Municípios, mesmo no caso do art. 28 desta lei, poderá realizar escavações arqueológicas ou pré-históricas, sem prévia comunicação à *Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, para fins de registro no cadastro de jazidas arqueológicas.
> Parágrafo Único. **Dessa comunicação deve constar, obrigatoriamente, o local, o tipo ou a designação da jazida, o nome do especialista encarregado das escavações, os indícios que determinaram a escolha do local e, posteriormente, uma súmula dos resultados obtidos e do destino do material coletado** [grifo meu].

Os artigos do Capítulo IV versam sobre a descoberta acidental de vestígios arqueológicos. Segundo o Capítulo, após a descoberta fortuita, o fato deve ser informado imediatamente ao responsável, ou seja, ao DPHAN e o dono do terreno onde ocorreu o achado deve se responsabilizar pela sua manutenção, até que o órgão competente delibere sobre o caso (Art. 18, Parágrafo Único). É importante ressaltar que a Lei, em seu Artigo 17, versa que "a posse e a salvaguarda dos bens de natureza arqueológica ou pré-histórica constituem, em princípio, direito imanente ao Estado", ou seja, será o Estado que determinará onde e como os artefatos arqueológicos encontrados serão alocados.

O próximo capítulo apresenta a regulação para o envio de objetos de interesse arqueológico ou préhistórico, histórico, numismático ou artístico (aqui, como vemos, a Lei n° 3.924/61 trata temas não abordados anteriormente) para o exterior. O Artigo 20 do Capítulo V define que, para o objeto deixar o Brasil, o IPHAN deve dar o seu consentimento e uma guia específica deve ser enviada conjuntamente, caso contrário o objeto será apreendido e enviado ao IPHAN, além do responsável ser acionado legalmente, conforme indicado no Artigo 21.

A importância desses dois capítulos, tanto a do IV que trata das descobertas fortuitas quanto a do V que trata da remessa para o exterior de objetos de interesse cultural, ultrapassa o tipo arqueológico do patrimônio, abarcando e tutelando outros bens culturais, como os de interesse histórico, numismático ou artístico. Segundo Regina Coeli Pinheiro da Silva (1996: p. 19) a existência desses capítulos demonstram o aproveitamento do momento da elaboração de uma lei federal de preservação "para suprir lacunas na legislação protetora de bens culturais em geral".

O Capítulo VI, que traz as disposições gerais da Lei, apresenta controvérsias em seu Artigo 22, ao permitir interpretações díspares e errôneas:

> Art. 22. O aproveitamento econômico das jazidas, objeto desta lei, poderá ser realizado na forma e nas condições prescritas pelo Código de Minas, uma vez concluída a sua exploração científica, mediante parecer favorável da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ou do órgão oficial autorizado.

O Artigo diz também, em parágrafo único, que "de todas as jazidas será preservada sempre que possível ou conveniente, uma parte significativa, a ser protegida pelos meios convenientes, como blocos testemunhos". O texto tem ambigüidades que levam à leitura da Lei no que tange a possibilidade de venda de material arqueológico, visto que é permitido o aproveitamento econômico das jazidas, desde que pesquisados anteriormente e que, em todas às vezes em que isso seja possível, se tenha deixado um bloco testemunho do sítio.

Segundo o Artigo 23, "O Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas encaminhará à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional qualquer pedido de cientista estrangeiro, para realizar escavações arqueológicas ou pré-históricas, no País". Atualmente esse procedimento acontece através de encaminhamento de ofício do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), que informa a participação do cientista estrangeiro em projetos que ocorrem no Brasil.

O capítulo segue com os seguintes Artigos que interessam à nossa pesquisa:

> Art. 24. Nenhuma autorização de pesquisa ou de lavra para jazidas de calcário de concha, que possua as características de monumentos arqueológicos ou pré-históricos, poderá ser concedida sem audiência prévia da *Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*.
> Art. 25. A realização de escavações arqueológicas ou pré-históricas, com infringência de qualquer dispositivo desta lei, dará lugar à multa de Cr$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros) a Cr$ 50.000,00 (cinqüenta mil cruzeiros), sem prejuízo de sumária apreensão e conseqüente perda, para o Patrimônio Nacional, de todo o material e equipamentos existentes no local.
> Art. 26. Para melhor execução da presente lei, a *Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* poderá solicitar a colaboração de órgãos federais, estaduais e municipais, bem como de instituições que tenham, entre os seus objetivos específicos, o estudo e a defesa dos monumentos arqueológicos e pré-históricos.
> Art. 27. A *Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* manterá em Cadastro dos monumentos arqueológicos do Brasil, no qual serão registradas todas as jazidas manifestadas, de acordo com o disposto nesta lei, bem como das que se tornarem conhecidas por qualquer via.
> Art. 28. As atribuições conferidas ao *Ministério da Educação e Cultura*, para o cumprimento desta lei, poderão ser delegadas a qualquer unidade da Federação, que disponha de serviços técnico-administrativos especialmente organizados para a guarda, preservação e estudo das jazidas arqueológicas e pré-históricas, bem como de recursos suficientes para o custeio e bom andamento dos trabalhos.
> Parágrafo Único. No caso deste artigo, o produto das multas aplicadas e apreensões de material legalmente feitas, reverterá em benefício do serviço estadual organizado para a preservação e estudo desses monumentos.
> […]

> Art. 30. O Poder Executivo baixará, no prazo de 180 dias, a partir da vigência desta lei, a regulamentação que for julgada necessária à sua fiel execução.

O Artigo 24 acrescenta ao tema já tratado no primeiro capítulo a disposição de que a exploração de calcário em concha deve ser primeiramente submetida à apreciação do IPHAN. O Artigo 25 dispõe das multas caso as determinações da Lei sejam infringidas e a pesquisa arqueologia seja efetuada sem consentimento do IPHAN. Já o Artigo 27 determina que o IPHAN deve manter um cadastro dos monumentos arqueológicos brasileiros registrados e o Artigo 28 permite que o órgão delegue atribuição próprias para unidades da Federação, especificando ainda que o dinheiro advindo das multas recolhidas deve ser investido na preservação e estudo dos monumentos arqueológicos feitos pelos Estados. Por último, o Artigo 30 indica o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a criação de regulamentação específica que execute a Lei em questão. No entanto, o próximo documento legal que veio a tratar da preservação do patrimônio arqueológico só foi efetivado vinte e sete anos depois, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para finalizarmos, então, cabe dizer que uma das maiores importâncias da Lei Federal 3.924 foi mesmo ultrapassar o tombamento como única forma de preservação do patrimônio cultural nacional. Assim podemos afirmar que durante muito tempo o IPHAN contou com esses dois instrumentos de proteção legal. Não sendo excludentes, ambos podem ser aplicados conjuntamente para a proteção de bens arqueológicos (SILVA: 1996, p. 10). O que é de particular interesse para o campo da arqueologia, em que o exercício da atividade pressupõe a alteração do sítio dos estudos.

Segundo Penin (2010, p.60), “mesmo no caso de um sítio arqueológico de particular relevância cientifica – critério que em princípio justificaria uma proteção maior – sua proteção por meio do tombamento implicaria, no limite, a impossibilidade futura de fruição cultural e estudo”. Por isso, ao permitir as jazidas arqueológicas ou pré-históricas sejam destruídas para fins científicos, a Lei passa a garantir efetivamente a produção e fruição do conhecimento advindo da prática arqueológica.

Mas, segundo André Penin, e como veremos melhor a seguir, com a chegada da Constituição Federal e de outras leis atinentes à preservação do patrimônio arqueológico, a Lei 3.924 foi aos poucos sendo erodida, vários dos seus artigos perdendo a validade com o advento de legislação superveniente. Ainda assim, ressalta PENIN (idem, p. 128), “ela foi uma conquista e sua permanência no ordenamento jurídico pátrio faz com que ela seja uma referência, um semióforo, de quanto a disciplina arqueológica caminhou desde aquela época”. A seguir falaremos da Constituição Federal de 1988, que trouxe inúmeras transformações para

o ordenamento jurídico relacionado ao patrimônio arqueológico, atualizando e/ou revogando vários artigos da Lei.

2.4 Constituição Federal de 1988

Vinte e sete anos se passaram entre a Lei 3.924 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, dentre os quais vinte e um foram caracterizados por um governo militar ditatorial, instaurado após o golpe de Estado de 1964. A Constituição veio exatamente para garantir aos cidadãos brasileiros os direitos fundamentais para a sua existência, tendo cunho marcadamente progressista e democrático, sendo chamada, inclusive, de "Constituição Cidadã". Dentre as inovações que a Constituição de 88trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro, inclui-se uma seção dedicada à cultura, algo inédito num texto constitucional nacional; a utilização das expressões "direitos culturais", em seu artigo 215 e "patrimônio cultural" ao invés de patrimônio histórico e artístico, o que nos é de particular interesse, por demonstrar uma vontade política do legislador em ampliar o conceito de cultura, mesmo que não haja de fato conceituação deste na Carta. Sobre isso SOUZA (2008, p. 44) diz:

> A Constituição de 88, sob o enfoque nacional, abordou a questão cultural de maneira inovadora, tutelando aspectos relativos às construções culturais brasileiras. Houve grande influência das idéias acerca dos direitos culturais, conseqüência do tratamento universal dado à matéria. Ademais, os novos ventos democráticos trouxeram a cidadania como um verdadeiro sopro de vida para a humanidade. O cidadão passou a ser o foco das ações estatais.

E, mesmo sem conceituar claramente o que venha a ser patrimônio cultural, a Constituição adaptou os elementos imprescindíveis para o tratamento da matéria à nossa realidade social, econômica e cultural. É importante lembrar que ela determina o dever de proteção e não as formas em que ela se dará. No entanto, ela dispõe de uma lista exemplificativa dos modos como se podem dar a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro. Incluem-se nesses meios os seguintes institutos: inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, além de outras formas de acautelamento e preservação que se fizerem necessárias e vierem a surgir, conforme dispõe o parágrafo primeiro do artigo 216.

Vamos, então, aos artigos que discorrem sobre os sítios arqueológicos de forma específica:

> **Art. 20.** São bens da União:
> […]
> X - as cavidades naturais subterrâneas e os **sítios arqueológicos e pré-históricos**;

> […]
> **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> […]
> III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os **sítios arqueológicos**;
> […]
> **Art. 216.** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
> […]
> V - os conjuntos urbanos e **sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico**.
> § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação [grifo meu].

A Constituição Federal deixa claro que os sítios arqueológicos e pré-históricos são bens da União e devem ser resguardados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Eles constituem patrimônio cultural brasileiro e portam referência à vida dos grupos que formam a sociedade brasileira, cabendo ao Poder Público, em conjunto com a comunidade, promover e proteger tal patrimônio. Ademais, são indicadas no § 1 várias formas de acautelamento e preservação desse patrimônio, sendo que, no que diz respeito ao patrimônio arqueológico, duas delas foram desenvolvidas pelo IPHAN ao longo dos anos como vimos anteriormente: o tombamento (DecretoLei 25/37) e o registro dos sítios arqueológicos.

Interessa-nos notar, também, que a CF caracteriza os sítios arqueológicos tanto como bens materiais quanto como bens imateriais, e que eles podem ter valor histórico, paisagístico, artístico, paleontológico, ecológico e científico, já que todos esses valores descritos no Inciso V do Artigo 216 podem lhes ser atribuídos. Isso evidencia a excepcionalidade do patrimônio arqueológico e, portanto, por suas características diferenciadas, a sua capacidade de ultrapassar o binômio material/imaterial.

O pesquisador Penin ressalta que por trás da redação do Artigo 216 houve uma clara intencionalidade política por parte dos legisladores de elevar o patamar constitucional dos bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro que, inclusive, encontra na lei definição aberta. Mas, continua o autor, sendo uma norma de caráter conceitual, corre-se o risco de que lhe falte congência, aplicabilidade, dependendo de outras leis para lhe completar. Para que isso não ocorra, "para evitar que a norma constitucional caia no vazio, é preciso encontrar suas „garras‟" (PENIN, p. 113).

São três as "garras" que garantiriam a aplicabilidade do artigo 216. A primeira encontra-se em seu parágrafo 1°, ao dizer que o Poder Público "promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e

desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação". Ainda que a Constituição não explique como esses instrumentos se darão, alguns deles já estavam previstos em lei anteriormente. É o caso dos tombamentos, já regulamentados pelo Decreto-Lei 25 de 1937 e da proteção contida na Lei Federal 3.924. Ambas foram recepcionadas pela Constituição, "naquilo que não conflite com as normas constitucionais vigentes" (PENIN, p. 13).

O segundo ganho apontado por Penin está no artigo 215, que prevê no seu § 3° a implantação do Plano Nacional de Cultura e no resto do artigo 216, "particularmente seus parágrafos, que prevêem outras providências no sentido de fomentar a preservação e o conhecimento dos valores e culturas" (idem, p. 115). É preciso lembrar que a aplicabilidade de tudo isso depende de outras leis, mas também que a própria previsão no texto constitucional aponta para uma preocupação de não deixar que o comando constitucional "caia no vazio" (idem).

Por fim, a última "garra" teria caráter interpretativo, conectando o artigo 216 com o artigo 255 da Constituição Federal, que diz:

> Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Após uma longa discussão sobre a qual não cabe aqui se deter, Penin filia-se a uma corrente que interpreta o meio-ambiente também como meio-ambiente cultural, que também deve ser defendido e preservado. Visão, inclusive, corroborada por algumas leis, como a Lei n° 9.605/98, que versa sobre crimes ambientais, e a Resolução CONAMA 01/1995, ambas vinculando indissociavelmente o meio ambiente ao patrimônio cultural.

Penin também adverte sobre a importância do artigo 20, inciso X, que dispõe as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos como bens da União. Essa é outra inovação trazida pelo texto constitucional, já que a Lei 3.924/61, que regula especificamente a Arqueologia, previa que os monumentos arqueológicos ou pré-históricos ficassem sob a guarda e proteção do Poder Público. Agora esses bens estão sob domínio patrimonial da União.

Para o autor, isso têm dois desdobramentos principais. O primeiro desdobramento concerne à competência para se legislar sobre o patrimônio cultural. Segundo o Artigo 24, incisos VII e VIII da Carta, a gestão do patrimônio cultural é comum a todos os entes federados, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e municípios. Penin faz, no entanto, uma ressalva:

> Estados, Distrito Federal e municípios podem e devem exercer sua competência legislativa quanto à proteção e defesa dos sítios arqueológicos, mas quem define o que é um sítio arqueológico ecomo ele dever ser estudado é a União, por conta do artigo 20, X, da Carta Magna. Se assim não fosse, teríamos que admitir a possibilidade de que órgãos municipais, estaduais ou distritais inserissem bens no patrimônio da União, o que é um evidente contra-senso. (PENIN, p. 12, grifos no original)

A outra conseqüência seria a definição de que tipo de bem público seria o patrimônio arqueológico. Segundo Penin, ele seria, num sentido mais amplo, um bem de uso comum, ou seja, um bem a ser usufruído por todos, como mares, ruas, praças, etc. Isso iria de acordo com o artigo 225 da Constituição. No entanto, para o autor, num sentido estrito, a configuração se transforma e devemse seguir as legislações infraconstitucionais, como a Lei n° 3.924 de 1961, que instituem um regime jurídico próprio a esses bens, que por sua vez, só podem ser alterados, desmontados, por arqueólogos, figuras portadoras de saber científico.

Diante disso, Penin ressalta que compatibiliza-se os artigos 225 e o artigo 20, X, da Constituição, e ainda preserva-se a Lei n° 3.924/61, "particularmente no tocante ao sistema de autorizações e permissões de pesquisa (...) posto que tal sistema só é viável se os bens em questão forem classificados como de uso comum" (idem, p. 123).

Os textos constitucionais se relacionam com outras normas legais, anteriores a eles, de três formas diferentes, segundo PENIN (idem, p. 114): por ab-rogação, derrogação ou recepção. A ab-rogação, mais radical, acontece quando a Carta Magna suprime totalmente a outra norma, passando a legislar sobre a matéria em questão. A derrogação se dá nos casos em que a lei antiga é parcialmente suprimida, quando apenas alguns dispositivos específicos são revogados. E há, por fim, a recepção da norma antiga, em que ela continua vigente, mas isso só acontece se não houver nenhuma contradição com a Constituição Federal, pois o efeito ab-rogativo da Carta sobre todas as normas conflitantes anteriores é indubitável. Nesse sentido, é de interesse da pesquisa em questão averiguar como a Lei 3.924/61, importante marco legislativo sobre a proteção do patrimônio arqueológico, se coaduna com a Constituição Federal de 1988.

A começar, o artigo 1° da Lei foi derrogado pela Constituição, pois ele diz que os sítios arqueológicos estariam sob a guarda e proteção da Poder Público, sendo que, como já vimos, pelo artigo 20, inciso X, da Carta Magna, eles seriam bens da União. O artigo 2° continua vigente, embora persista a discussão sobre a inclusão ou não dos sítios arqueológicos históricos em seu rol. O artigo 3° também permanece vigente, ainda que outros artigos da Lei de Crimes Ambientais cumpram sua função punitiva de maneira mais eficaz, conforme veremos melhor a seguir. Já os artigos 4°, 5°, 6° e 7° foram todos derrogados. Segundo

PENIN (p. 125) os artigos do 8º ao 16º (exceto o 15 e o parágrafo único do artigo 13, que foram derrogados) permanecem vigentes e são muito importantes. Os artigos compreendidos entre o 8° e o 12º descrevem como se darão as concessões de pesquisa a particulares. Do 13º ao 18º se explica como as instituições públicas podem escavar, mediante consentimento. Os artigos 17º a 21º permanecem vigentes, embora inócuos, pois do 17º ao 19º se mudou a forma de encarar os indivíduos possuidores de coleções de artigos arqueológicos, hoje se pensando mais numa medida educativa que numa atitude repressiva, e nos artigos 20º ao 21º a guia prevista no artigo 20, como procedimento para remeter material arqueológico para o exterior, nunca foi definida pelo IPHAN. Já os artigos 22º, 23º, 24º e 25º foram derrogados, os artigos do 26º ao 29º permanecem vigentes e o artigo 30º e o artigo 31 permanecem vigentes, porém como mera formalidade.

2.5 Legislação correlata

2.5.1 Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605, de 12.02.1998)

A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, denominada Lei de Crimes Ambientais, é a lei que dispõe sanções penais e administrativas a condutas lesivas ao meio ambiente, o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. O atual Código Penal brasileiro dispõe no seu art. 162 o tipo de danificação de coisa de valor artístico, histórico ou arqueológico (dano qualificado). No entanto, ele faz referência a proteção de coisa que esteja tombada.

Foi somente com a denominada Lei de Crimes Ambientais que se tipificou a conduta culposa e da danificação de bens culturais, independentemente dos mesmos terem ou não o respectivo registro em Livros do Tombo. Dessa forma, lei mais nova tratando do mesmo tema revoga lei anterior e assim, atualmente, os arts. 165 e 166 do Código Penal Brasileiro encontram-se tacitamente revogados (MIRANDA: 2007, p. 213).

A Constituição Federal assegura a tutela penal ao patrimônio arqueológico ao determinar no art. 216, § 4º que "Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei". O Código Penal Brasileiro, de 07.12.1940, ainda hoje em vigor dispõe em seu art. 162 o tipo de danificação de coisa de valor artístico, histórico ou arqueológico (dano qualificado). No entanto, ele faz referência à proteção tão somente de coisa que esteja tombada, disposição que tornava inócua a tutela prevista para o patrimônio arqueológico diante do número bastante restrito de bens arqueológicos tombados. Foi somente com a Lei 9.605, de 12.02.1998, a denominada Lei de Crimes Ambientais é que se tipificou a conduta

delituosa de danificação de bens culturais, independentemente dos mesmos terem ou não o respectivo registro em Livros do Tombo. A lei em questão dispõe sanções penais e administrativas a condutas lesivas ao meio ambiente, ao ordenamento urbano e ao patrimônio cultural e, ao tratar do mesmo tema dos dispositivos mencionados no Código Penal, os revogou tacitamente. Importa lembrar que esses artigos em pouco ou nada adiantaram para a efetiva tutela do patrimônio arqueológico durante as quase cinco décadas de vigência. Além da proteção se estender apenas aos bens tombados outra deficiência apontada por Miranda era a ausência da modalidade culposa do crime de dano.

Sobre essa questão, o jurista Miranda (online, 2008) se posiciona em favor da relevância ambiental da identificação dos bens culturais considerados como culturais, isso em virtude da quantidade de normas protetivas. Segundo ele, as sanções civis e administrativas não foram suficiente para coibir práticas lesivas ao patrimônio arqueológico, "...tornando-se realmente indispensável a pronta colaboração do direito penal para a proteção da integridade desse patrimônio cuja efetiva tutela penal foi expressamente assegurada em nível constitucional (art. 225, § 3º, CF/88).

Após justificar a necessidade da tutela penal do patrimônio arqueológico, Miranda (online, 2008) passa a analisar os tipos penais protetores do patrimônio arqueológico que estão previstos na Lei de Crimes Ambientais. A proteção ao patrimônio cultural regida pela Lei de Crimes Ambientais está localizada na Seção IV do Capítulo V que é dedicada aos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e consiste nos artigos 62 a 65 da referida lei. Não nos deteremos na análise que ele procede e que é relativa ao Direito Penal descrevendo sujeitos, objetos e elementos do tipo penal de cada artigo, mas tentar-se-á destacar alguns pontos importantes para a compreensão dessa proteção. Analisaremos aqui os artigos que fazem referência expressa ao patrimônio arqueológico, ou seja, os artigos 63, 64 e 65. O art. 62 não faz referência explícita ao patrimônio arqueológico. O objeto jurídico da tutela penal no caso do art. 62, é a *higidez* do patrimônio cultural representado em suas mais diversas formas. Importa-nos é que ele estabelece a proteção de qualquer bem de valor arqueológico que esteja protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial. *In verbis*:

> Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:
> I – bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;
> II – arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;
> Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

Sabe-se que o bem de valor arqueológico não depende de ato administrativo ou decisão judicial para ser considerado como tal. Sua proteção legal se dá *ex vi legis* e

independe de qualquer processo ou ato administrativo subsequente. Miranda aponta consentimento na doutrina e jurisprudência de que o registro do bem arqueológico no cadastro do IPHAN é suficiente para que seja possível a proteção jurídica a esse patrimônio cultural. Para Miranda a previsão da modalidade culposa configura-se num dos maiores avanços em relação ao art. 165 do Código Penal, que não admitia a conduta culposa do agente que danificasse o patrimônio arqueológico. Apesar da proteção decorrer da lei, é possível que o valor do bem cultural seja estabelecido via tombamento ou declarado em sentença de Ação Civil Pública, que vise o reconhecimento do valor arqueológico a determinado bem.

Destaca-se do artigo em comento que o agente pode praticar o crime tanto por ação quanto por omissão. Abrimos um parêntesis no que diz respeito à omissão que aqui é penalmente relevante. Como ilustra Miranda, a Lei da Arqueologia prevê em seu art. 18 que o proprietário ou ocupante do imóvel onde forem encontrados elementos de interesse arqueológico deve comunicar o achado imediatamente ao IPHAN, responsabilizando-se pela conservação da coisa descoberta. Assim o proprietário ou ocupante do imóvel sendo omisso, responderá pelo dano que vier a causar ao patrimônio arqueológico.

A doutrina penal estuda os elementos que definem os tipos penais que constituem a prática de crimes e, para melhor sistematizá-los, estudam questões como: quem é a pessoa que pratica o crime, em face de quem esse crime está sendo praticado, etc. O objetivo jurídico da tutela penal também é objeto de estudo e convém destacá-lo nesse caso, pois o que se busca não é a mera proteção física do bem arqueológico. Nesse sentido,

> (...) a legitimação da tutela penal dos bens que integram o patrimônio cultural não se baseia na defesa de sua propriedade, mas fundamentalmente na função social de tais bens, uma vez que se busca a proteção do patrimônio sob o seu aspecto imaterial, que é suprapatrimonial, seja, é desvinculado da ideia de titularidade sobre as coisas corpóreas que ostentam o valor protegido (MIRANDA: 2006, p. 221).

O sujeito passivo de todos os tipos relativos a tutela penal do patrimônio cultural é a coletividade, mantendo-se residualmente como sujeito passivo secundário o proprietário do suporte físico do bem cultural protegido (idem, p. 221). Convém relembrar que o proprietário dos bens arqueológicos é a União Federal. Quanto ao sujeito ativo, uma vez que empresas são as maiores responsáveis pela degradação do patrimônio arqueológico, uma dos grandes avanços da Lei de Crimes Ambientais foi prever, em seu art. 3º a possibilidade de penalização das pessoas jurídicas. As penas que podem incorrer estão previstas no art. 21, ou seja, são passíveis de multa, restrição de direitos e prestação de serviços à comunidade.

> Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:
>
> Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

O art. 63 dispõe expressamente em seu texto a expressão valor arqueológico. O artigo faz referência ao local ou edificação que é protegido por lei, que é o caso dos bens arqueológicos. Miranda (2008: online) cita exemplos que constituem elemento objetivo do crime: sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos, aterrados, grutas, lapas e abrigos sob rocha em que se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico. Este artigo não fala em destruição do bem como previsto no art. 62, busca-se aqui a proteção do bem de ações antrópicas de forma que seja mantida a sua integridade. Ressalte-se que a alteração para ser típica, deve ser praticada sem a autorização do órgão federal ou em desacordo com os termos que concederam a autorização.

Aqui é necessário fazer um adendo e traçar um paralelo da lei com a prática institucional e, via reflexa, com a portaria normativa IPHAN 230. As permissões concedidas pelo IPHAN são realizadas por meio de publicação de portaria de pesquisa que determina nela as condições em que será realizada. Muitas vezes uma pesquisa arqueológica prévia é realizada sem autorização do órgão federal. Como o objetivo desse trabalho é verificar a efetividade da tutela do patrimônio arqueológico, esse artigo é de extrema importância. É a conduta delituosa praticada por empreendedores que não obedecem ao disposto na Portaria nº 230 que motivam a ação penal pública incondicionada. A prática demonstrou que uma vez verificada a intervenção no local ou edificação deve ser necessário verificar se trata de uma pesquisa que realizou um levantamento sem intervenções no solo ou se forma realizadas prospecções. Esse crime não admite modalidade culposa como o previsto no artigo precedente. Trata-se de um crime que pode deixar vestígios e muitas vezes o IPHAN é instado a produzir provas periciais. Porém ocorre que muitas vezes essa prova pericial não pode ser produzida e assim, a prova testemunhal poderá suprir eventual falha (MIRANDA:2006, p. 223).

> Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:
>
> Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Valem para esse artigo as considerações que fizemos em relação ao sujeito passivo do crime em comento. Assim como o crime tipificado no art. 63 não se admite aqui a

modalidade culposa do delito. O reconhecimento do valor arqueológico não está disposto em lei, mas, como vimos, ele se dá por lei, podendo se dar também por decisão judicial ou ato administrativo. O entorno a que se refere o artigo pode ser entendido como o "espaço físico necessário para a harmonização entre o local protegido e a área que o circunda" (MIRANDA, online 2008).

2.5.2 Portaria IPHAN n° 230/02

De acordo com afirmação já feita, a arqueologia é marcada por sua heteronímia, ou seja, pela influência de diversos fatores (ou atores sociais) sobre seu campo científico, lidando com arqueólogos acadêmicos, arqueólogos de contrato, órgãos do patrimônio, comunidades, empreendedores e assim está a ela sujeita, portanto, a uma série de influências. Nesse sentido, o patrimônio arqueológico também está sob influência.

Sendo o âmbito jurídico-administrativo uma de suas fortes influências, abordamos e abordaremos aqui os textos legais que não são poucos: artigos constitucionais, leis, portarias e resoluções. PENIN (2008, p. 82) discute sobre a influência que a legislação que regula a disciplina arqueológica tem sobre a produção científica, dando enfoque a Portaria IPHAN n. 230/02, que é o texto legal que regulamenta as atividades da arqueologia de contrato.

Antes de trazermos para a discussão alguns pontos críticos que PENIN levanta em sua tese, convém ressaltar que o autor também reconhece que a edição da portaria, num primeiro momento, foi um avanço notável na medida em que passava a regulamentar um mercado que já existia desde a edição da Resolução CONAMA 001/86 (2008, p. 85).

A Portaria n° 230, de 17.12.2002, do Departamento de Proteção (Deprot) do IPHAN, pode ser considerada como um dispositivo legal que pontua um grande crescimento de pesquisas arqueológicas de contrato, isto é, relacionadas ao licenciamento ambiental, embora a Resolução CONAMA 001/86 já obrigasse o diagnóstico sócio-econômico no estudo de impacto ambiental e antes, a partir da Lei 3.924/61, dispositivo legal que norteou os salvamentos arqueológicos que ocorreram na construção dos grandes empreendimentos no Brasil, como as hidrelétricas, nas décadas de 70 e 80, conforme apontado pela pesquisadora Caldarelli.

Em artigo publicado dois anos antes da portaria em questão ser expedida, Caldarelli já indicava um crescimento exponencial de pesquisas arqueológicas relacionadas ao licenciamento ambiental de empreendimentos. Há uma tendência a se considerar que a tônica do gerenciamento arqueológico se pautava estritamente por questões científicas. No

entanto, já vimos que em 1988, dois anos, portanto, após a edição da Resolução número 001/1988, a Portaria 007 regulava os procedimentos necessários para que se expedissem as portarias de pesquisa. Apesar do recorte temporal não abarcar o período anterior à portaria 230, tentaremos mostrar aqui que, de fato, houve e tem havido um crescimento do número de pesquisas arqueológicas ligadas ao licenciamento ambiental. Transformando, então, o modo de se fazer esse tipo de pesquisa no Brasil.

Vejamos aqui quais foram esses dispositivos legais que vieram a regular a compatibilização com os procedimentos de licenciamento ambiental e de que modo essa disciplina foi afetada.

Como pressupostos legais para o seu estabelecimento a Portaria Deprot/Iphan n° 230/02 inicialmente faz as seguintes considerações:

> O Diretor do Departamento de Proteção do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, no uso de suas atribuições legais, e
> Considerando o que dispõe os artigos 20, 23, 215 e 216 da Constituição Federal;
> Considerando o disposto na Lei n° 3.924, de 26 de julho de 1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos nacional;
> Considerando o disposto na Portaria SPHAN n° 07, de 1º de dezembro de 1988, que trata do ato (Portaria) de outorga (autorização/permissão) para executar determinado projeto que afete direto ou indiretamente sítio arqueológico;

As primeiras *considerações* da Portaria não fazem referência a qualquer texto legislativo que diga respeito ao processo de licenciamento ambiental, como, por exemplo, as Resoluções n° 001/86 e 237/97 do CONAMA, que disciplinam a matéria. Destacamos já, desde este início, que a inclusão dessas Resoluções contribuiria para o respaldo legal da Portaria 230, evitando dubiedades. Em seguida, algumas considerações delineiam a base para a expedição da portaria:

> Considerando a necessidade de compatibilizar as fases de obtenção de licenças ambientais em urgência com os estudos preventivos de arqueologia, objetivando o licenciamento de empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico, e
> Considerando a necessidade de compatibilizar as fases de obtenção de licenças ambientais, com os empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico, faz saber que são necessários os procedimentos abaixo para obtenção das licenças ambientais em urgência ou não, referentes à apreciação e acompanhamento das pesquisas arqueológicas no país, resolve:

Considerando que elas são muito parecidas entre si, é possível observar nessas duas últimas considerações a existência de uma contradição entre elas: a primeira aborda a "obtenção de licenças ambientais **em urgência** com os estudos preventivos de arqueologia" [grifo meu], enquanto que a segunda aponta para "obtenção das licenças ambientais **em urgência ou não**" [grifo meu]. Por mais que esse problema não venha interferir, a

princípio, na matéria do que trata a lei, ela espelha alguns problemas relativos à sua redação que veremos adiante.

Analisando a portaria, André Penin destaca a existência de problemas na redação inadequada e alerta ainda que o obscurantismo daí decorrente pode gerar as diversas interpretações sobre seu sentido. Só lembrando que o autor distingue dois tipos de problemas, os problemas lingüísticos formais e os problemas materiais, ou seja, aqueles relacionados ao licenciamento ambiental propriamente dito. Ao longo do texto a seguir abordaremos esses problemas com mais detalhes.

Os problemas lingüístico-formais, que ele também chama de semânticos, são divididos em dois: o primeiro diz respeito a duas questões contidas no § 1. do art. 6. da Portaria IPHAN número 230 e o segundo problema diz respeito a terminologia adotada entre parêntesis nos títulos das fases de licenciamento ambiental. No primeiro caso, uma interpretação contraditória sobre os próprios procedimentos técnico-científicos a serem empregados para promover a proteção do patrimônio arqueológico e, no segundo, adoção de terminologia adotada em outro dispositivo legal que acolhida à risca traz alguns impasses ao procedimento administrativo do licenciamento ambiental.

> Fase de obtenção de licença prévia (EIA/RIMA)
>
> Artº 1 - Nesta fase, dever-se-á proceder à contextualização arqueológica e etnohistórica da área de influência do empreendimento, por meio de levantamento exaustivo de dados secundários e levantamento arqueológico de campo.
>
> Artº 2 - No caso de projetos afetando áreas arqueologicamente desconhecidas, pouco ou mal conhecidas que não permitam inferências sobre a área de intervenção do empreendimento, deverá ser providenciado levantamento arqueológico de campo pelo menos em sua área de influência direta. Este levantamento deverá contemplar todos os compartimentos ambientais significativos no contexto geral da área a ser implantada e deverá prever levantamento prospectivo de sub-superfície.
>
> I - O resultado final esperado é um relatório de caracterização e avaliação da situação atual do patrimônio arqueológico da área de estudo, sob a rubrica Diagnóstico.

O que exatamente se quis dizer ao se colocar entre parêntesis a sigla EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, se a licença prévia é conduzida não somente nos EIA e RIMAs como também em diversos Estudos Ambientais, como o Relatório Ambiental Preliminar, o Relatório Ambiental Simplificado, entre outros? O IPHAN, à época da revisão da portaria deveria ter eliminado esse parêntesis, já que, hoje em dia resolveria em caráter definitivo o que gera interpretações duvidosas acerca da mesma. Afinal, poderíamos fazer a mesma pergunta de outra forma: as exigências tais

como dispostas nas fases de licenciamento como veremos adiante, se aplicam a todos os procedimentos ou somente àqueles em que é exigível o EIA/RIMA[6]?

2.5.2.1 Etapas do licenciamento

Existem três etapas que o empreendedor deve cumprir para que seu empreendimento possa iniciar as atividades: a licença prévia (LP ou LAP), a licença de instalação (LI ou LAI) e a licença de operação (LO ou LAO). Cada uma dessas etapas exige do empreendedor ações para que os impactos ambientais sejam mitigados e o empreendimento possa ser constituído, começando a operar tendo devidamente cumpridas as etapas do licenciamento ambiental. A atuação do IPHAN se pauta, basicamente, verificando o cumprimento ou não das etapas previstas na portaria, dos procedimentos da portaria 007, podendo-se valer tanto da Lei 3.924/61, quanto do texto constitucional para que o patrimônio arqueológico seja efetivamente protegido. A importância dessa integração legal reside no fato que a atuação do IPHAN não está pautada apenas pela fiscalização da lei, ele é o responsável cujo ônus (poder-dever) é garantir a preservação desses bens culturais. Como veremos adiante, constatou-se que a atuação do órgão patrimonial pode ir além dos parâmetros estabelecidos pelo procedimento regulado na Portaria n.º 230 e exigir, por exemplo, que a educação patrimonial se estabeleça de forma mais conectada com a realidade local, dando efetividade a esse item que por ser apenas citado no texto legal, sem definição de nenhum parâmetro para sua realização, muitas vezes seja executado *em mera efemeridade transitória feita por grupos alheios a cultura e dinâmica escolar locais* com distribuição de cartilhas e realização de palestras em salas de aula (Processo número 00183/2006).

Não confundir os procedimentos arqueológicos, do campo científico da arqueologia com aqueles regulados pela lei. Os trabalhos arqueológicos costumam ser: levantamento sistemático e levantamento assistemático ou oportunístico. O levantamento assistemático consiste de caminhamentos sobre a superfície do terreno, pesquisa bibliográfica e oral sobre o local. É possível que algumas prospecções subsuperficiais sejam realizadas nesse momento. Já o levantamento sistemático além de levar em consideração todas essas

[6] Tal questão ainda hoje encontra ecos do cotidiano da prática institucional do IPHAN, tanto assim que foi elaborado um documento no âmbito da prática institucional da relação com o órgão ambiental do estado de Santa Catarina, a FATMA, determinando como se dá um procedimento correto, amparado legalmente, e anexa lista identificando as atividades consideradas como potencialmente causadoras de impacto ao meio ambiente e que demanda (ou não) estudos arqueológicos do IPHAN.

medidas deve contemplar uma prospecção adotada e justificada pela metodologia então acolhida pelo arqueólogo para a pesquisa de campo. Além dessas pesquisas, o arqueólogo também procede ao Resgate dos sítios arqueológicos identificados pela pesquisa e que vão sofrer impactos pela implantação do empreendimento. Ademais, existe também o trabalho de gabinete, que consiste nos trabalhos de limpeza, catalogação e documentação do material. Por fim, uma instituição científica idônea deverá garantir a guarda do material arqueológico.

O que a portaria faz é determinar que etapas dos trabalhos arqueológicos deverão ser realizados em cada uma das etapas do licenciamento ambiental. Assim, o resultado final da caracterização e avaliação da situação atual do patrimônio arqueológico consiste nesse levantamento inicial sistemático ou assistemático e a depender do caso, realizado com ou sem prospecção. Tal relatório para efeitos legais é denominado Diagnóstico, Em caso de não identificado sítios arqueológicos, geralmente[7], o IPHAN se manifesta favoravelmente à implantação do empreendimento e assim está sendo cumprida a exigência contida na Resolução CONAMA a respeito do diagnóstico sócioeconômico. Identificado materiais arqueológicos caberá a equipe de arqueologia contratada pelo empreendedor avaliar[8] os impactos que o empreendimento possa vir a causar. E é a partir desse *Diagnóstico* – termo adotado pela portaria para denominar o relatório dessa etapa dos trabalhos –, que deverá ser elaborado o Programa de Prospecção e de Resgate Arqueológico, a ser aprovado pelo IPHAN para que se possa dar continuidade ao licenciamento.

A Portaria, em seu Artigo 4º, conclui os procedimentos para se obter a Licença Prévia informando que:

> A partir do diagnóstico e avaliação de impactos, deverão ser elaborados os Programas de Prospecção e de Resgate compatíveis com o cronograma das obras

[7] O uso do termo geralmente se justifica porque não é todo Diagnóstico que conclui pela inexistência de sítios arqueológicos que culmina/sustenta em parecer favorável à implantação do empreendimento com a concessão da licença requerida. A pesquisa realizada na Superintendência do IPHAN em SC indica a ausência de sítios em si não é motivo que enseja a liberação da área para empreendimento. Como exemplo paradigmático algumas propostas na região de Laguna que tiveram como motivação da não concessão da licença o impacto paisagístico, outra esfera de competência do IPHAN, principalmente em se tratando de sítios arqueológicos do tipo sambaqui com a adoção da metodologia da arqueologia da paisagem. Também foi relatado casos mais delicados que mereceriam uma análise mais acurada, como aqueles que se referem aos procedimentos técnico-científicos como um caso em que o IPHAN questiona a diminuição do espaçamento da malha entre os *transects*, ou ausência de escala que permita ler corretamente a localização dos sítios arqueológicos (Portaria número 07/88). Também há casos em que se impõe ao empreendedor a realização de prospecções intensivas, quando estas não foram feitas ou o foram insatisfatoriamente.

[8] Essa avaliação se pautará também por meio de cartas ambientais temáticas, assim denominados parte da documentação que engloba questões geológicas, geomorfológicas, hidrográficas, de declividade e também de vegetação além das particularidades técnicas das obras (Art. 3.º)

> e com as fases de licenciamento ambiental do empreendimento de forma a garantir a integridade do patrimônio cultural da área.

A Portaria comete erro em sua redação aqui ao afirmar que essas ações garantiriam "a integridade do patrimônio cultural da área", pois, como vimos ao discutir a Constituição Federal, o conceito de patrimônio cultural é muito mais amplo do que o que é tratado aqui. Poderia se falar na integridade *desse* patrimônio cultural (o arqueológico), ou mesmo se especificar dizendo da integridade do patrimônio arqueológico.

A fase seguinte, a fase de obtenção da Licença de Instalação, corresponde a um aprofundamento dos dados colhidos na etapa inicial. Algumas questões precisam ser necessariamente desenvolvidas para que o licenciamento do empreendimento ou atividade passe à etapa seguinte ou mesmo que as obras para sua construção se iniciem. Assim, nessa etapa, devem constar: aprimoramento da fase anterior de intervenção no subsolo com prospecções intensivas, se estas já não tiverem sido realizadas na etapa anterior ou se o parecer do IPHAN assim o determinar com o intuito de preservar o patrimônio arqueológico; as áreas de influência direta e os locais que sofrerão impactos indiretos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico também devem ser consideradas nessa etapa; e é necessário a estimativa precisa da quantidade de sítios (§ 1º do art. 5º).

É importante registrar aqui que existe uma disparidade entre o que a Resolução CONAMA n.º 237, de 19.12.1997 estabelece como a fase da Licença de Instalação com os trabalhos arqueológicos que são desenvolvidos na prática (Barreto: 2007 p. 12). É que a portaria n.º 230/02 abre a interpretação para que os resultados dos trabalhos de salvamento sejam realizados não para obter a LI e sim para obter a LO, ou seja, se a aplicação da lei fosse feita dessa forma, como seriam realizados os resgates arqueológicos com as máquinas de construção efetivamente alterando a configuração do terreno objeto de licenciamento e possivelmente alterando os sítios arqueológicos existentes?

Assim, se por um lado a Resolução CONAMA afirma que a LI autoriza a instalação do empreendimento e da atividade, conforme disposto no artigo abaixo,

> Art. 8.º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: (...)
> II – Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem o motivo determinante.

Por outro lado o §2º, art. 6.º da Portaria n.º 230 afirma que é na fase da licença de operação que o empreendimento inicia sua implantação, ou seja, durante a execução do Programa de Resgate Arqueológico:

> **Fase da obtenção da <u>licença de operação</u>**
> Art.6.º Nesta fase, que corresponde ao período de implantação do empreendimento, quando ocorrem as obras de engenharia, deverá ser executado o Programa de Resgate Arqueológico proposto no EIA e detalhado na fase anterior.
> § 1º O resultado esperado é um relatório detalhado que especifique as atividades desenvolvidas em campo e apresente os resultados científicos dos esforços despendidos em termos de produção de conhecimento sobre arqueologia da área de estudo. Assim, a perda física dos sítios arqueológicos poderá ser efetivamente compensada pela incorporação dos conhecimentos produzidos à Memória Nacional (sem sublinhado no original).

A portaria dispõe ainda em seu art.5.º, §2.º que, desenvolvidos os trabalhos e estudos arqueológicos na implantação do Programa de Prospecção, seus resultados finais irão compor um Programa de Resgate Arqueológico. E o §2. determina que se faça uso de critérios precisos de significância científica dos sítios ameaçados para proceder a seleção dos sítios a serem estudados bem como a metodologia que será empregada em seus estudos. O referido Programa deverá ser apresentado e aprovado pelo IPHAN.

> (...) fundamentado em critérios precisos de significância científica dos sítios arqueológicos ameaçados que justifique a seleção dos sítios a serem objeto de estudo em detalhes, em detrimento de outros, e a metodologia a ser empregada nos estudos.

Ressaltamos que é ainda sob a vigência da fase da obtenção da LI que será executado o Programa de Resgate Arqueológico proposto. Isso não quer dizer que o empreendimento não possa iniciar algumas de suas atividades já que a licença de instalação pode ser concedida em partes. Dessa forma, nas áreas em que foram encontrados sítios a serem resgatados, a licença de instalação fica condicionada à apresentação do Relatório do Salvamento realizado, sendo as demais áreas liberadas para a construção do empreendimento, salvo inexistirem a necessidade de adoção de outras medidas para a preservação, como sinalização e cercamento, que também podem ser estabelecidas como condicionantes para a LI.

O licenciamento por etapas se dá mais comumente na Licença de Instalação e depende de fatores como tipo e porte do empreendimento bem como das qualidades ligadas aos sítios arqueológicos encontrados. Assim, por exemplo, o empreendedor poderá dar início às obras estando de posse da licença de instalação para determinadas regiões do traçado da rodovia, enquanto que para outras áreas/regiões a licença de instalação será concedida apenas após o cumprimento das condicionantes, no caso o relatório de salvamento aprovado pelo IPHAN. Podemos citar também o exemplo das usinas

hidrelétricas: estando os sítios localizados na área de alagamento da usina, a área prevista para a instalação do canteiro de obras poderá ser liberada de forma independente.

> Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

A licença de operação é a última etapa do licenciamento. A portaria prevê a execução do Programa de Resgate Arqueológico fazendo referência novamente ao termo Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Lembramos aqui novamente que nem todas as atividades potencialmente impactantes são passíveis de cumprir o rito do EIA/RIMA, por isso, entraremos em detalhes sob esse aspecto no capítulo posterior.

O empreendedor, para que seu empreendimento possa efetivamente operar, necessitará obter dos órgãos ambientais a licença de operação. Cumpre aqui um esclarecimento a respeito dessa licença. Os impactos aos sítios arqueológicos podem ocorrer tanto em sua instalação quanto depois que o mesmo tiver sido implantado. A Portaria 230 não menciona como as áreas de impacto devam ser tratadas como o faz a Resolução do CONAMA, contudo ela faz algumas distinções específicas relativas às áreas de impacto ambiental. Assim, no art. 2 ela menciona AID, mas também traz o termo "áreas arqueologicamente desconhecidas, pouco ou mal conhecidas que não permitam inferências sobre a área de influência direta". Em seguida, no art. 5, além de aludir a AID também faz referência aos impactos indiretos a outros lugares que exemplifica, tais como áreas de reassentamento de população, expansão urbana ou agrícola, serviços e obras de infraestrutura.

A LO deve ser concedida apenas com a conclusão dos trabalhos de gabinete e laboratório que sucedem o trabalho de campo, a realização de programa de educação patrimonial e a devida guarda do material arqueológico, ou, ao menos, após a garantia de que o empreendedor fornecerá os recursos financeiros necessários a essas atividades.

Um ponto de grande discussão advém do Artigo 8º (§8º):

> § 8º - No caso da destinação da guarda do material arqueológico retirado nas áreas, regiões ou municípios onde foram realizadas pesquisas arqueológicas, a guarda destes vestígios arqueológicos deverá ser garantida pelo empreendedor, seja na modernização, na ampliação, no fortalecimento de unidades existentes, ou mesmo na construção de unidades museológicas específicas para o caso.

Empreendedores reclamam dos altos custos das ações elencadas no Artigo, tais como: modernização, ampliação, fortalecimento de unidades existentes, ou mesmo construção de unidades museológicas específicas para o caso. Acreditamos que, como

medidas que mitiguem ou compensem as avarias causadas pelo empreendimento ao patrimônio arqueológico, esse ônus é plenamente justificado, ainda mais se levada em conta a escassez de recursos que o IPHAN dispõe para essas ações. Empreendedores e IPHAN devem travar um melhor diálogo, principalmente na tentativa de mudar essa visão que muitos empreendedores tem de que o Instituto desempenha um papel essencialmente antagônico para o empreendimento. Sensibilizando o empreendedor sobre a importância e a obrigatoriedade da preservação do patrimônio arqueológico, custos adicionais ao empreendimento poderiam ser minimizados mantendo-se a excelência da pesquisa e dos trabalhos de campo.

Exposto essas questões, pode-se concluir nessa reflexão que a Portaria promoveu avanços ao disciplinar a matéria, mesmo que minimamente. Contudo, não podemos deixar de citar a necessidade de uma revisão, que corrija os erros semânticos e os materiais, diminuindo as ambigüidades, e que conte com um debate amplo entre os profissionais e respectivas entidades profissionais das áreas envolvidas na matéria, tais como, arqueólogos, museólogos, juristas, engenheiros, empreendedores e etc, também em diálogo com a sociedade civil organizada e com aquelas instituições que lidam com o licenciamento ambiental bem como com as que são responsáveis pela curadoria e guarda de material arqueológico.

2.5.3 Portaria IPHAN n. 28, de 31.01.2003

A portaria normativa IPHAN n. 28, de 31.01.2003 fez referência direta em suas considerações iniciais a um tipo específico de empreendimento que, devido à peculiaridade de sua engenharia e de seus impactos mereceu regramentos específicos. É o caso das Usinas Hidrelétricas. Assim, dá especial atenção a possibilidade de se encontrar legado arqueológico passível de identificação, documentação e resgate nas faixas de depleção de reservatórios de Usinas Hidrelétricas, que não foram objeto de levantamento arqueológico prévio, diagnóstico, resgate e salvamento como forma de suprir a existência de lacuna legal. Faz ainda alusão à legislação pertinente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente quando menciona a necessidade de renovação das licenças ambientais de operação por parte do Ibama ou dos órgãos estaduais de meio ambiente. E, por fim, também destaca que a exceção dos reservatórios a fio d‟água, todos os outros ainda oferecem oportunidades de que sejam promovidas pesquisas arqueológicas.

> Considerando as enormes perdas da base finita do Patrimônio Cultural Arqueológico ocorrida com a implantação de Usina Hidrelétricas no Brasil; Considerando que apenas recentemente os referidos empreendimentos estão sendo objeto de estudos de impacto ambiental, e mais recentemente ainda estão a incorporar a variável destinada à proteção do Patrimônio Cultural Arqueológico (BRASIL, Portaria IPHAN n. 28).

Diante das considerações acima expostas, essa portaria trouxe a obrigatoriedade de que conste na solicitação de renovação da licença de operação, previsão de projetos de estudos arqueológicos, levantamentos, prospecções, resgate e salvamento a partir dos seguintes parâmetros técnicos: 1. Que sejam realizados na faixa de depleção e 2. Cuja área seja delimitada pelo menos entre os níveis médio e máximo de enchimento dos reservatórios. Além disso, como afirmado nas considerações iniciais, o Art. 6. exclui expressamente os reservatórios à fio d‟água dos efeitos da Portaria.

Obviamente que esses projetos devem seguir aos regramentos existentes, mas aqui a portaria faz alusão expressa a eles em seu Art. 3: Lei de Arqueologia e as Portarias SPHAN 07/88 e IPHAN 230/2003. E assim condiciona manifestação favorável a concessão da renovação da licença de operação do empreendimento à aprovação do projeto de estudos arqueológicos pelo IPHAN, desde que o referido projeto apresente garantia de que será executado (Art. 4). Por fim adentra em outro parâmetro que é inerente ao tipo de empreendimento ao condicionar a realização dos estudos arqueológicos dentro do lapso temporal que compreende o período de esvaziamento do reservatório entre os níveis médio e máximo (Art. 5.).

3. CAPÍTULO 2: ARQUEOLOGIA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 O IPHAN e o patrimônio arqueológico: atribuições legais e poder de polícia

A tutela do patrimônio arqueológico não se dá apenas no âmbito legislativo, ou seja, na promulgação de legislação protetiva. Ela também se dá no âmbito do Poder Judiciário e com a atuação do Ministério Público. No entanto, para o presente estudo nos manteremos focados na tutela jurídica do patrimônio arqueológico que advém das disposições legais e na execução das mesmas por parte do órgão incumbido dessa tarefa no âmbito federal, o IPHAN, que tem como finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, tal como dispõe o art. 226 da Constituição Federal. Essa é uma finalidade que consta no Decreto n.º 6.844[9], de 07.05.2009, que no art. 2.º do anexo I, acrescenta como objetivo da autarquia o exercício das competências estabelecidas nos seguintes instrumentos legislativos:

. Decreto-Lei n.º 25, de 30.11.1937;

. Decreo-Lei n.º 3.866, de 29.11.1941

. Lei n.º 3.924, de 26.07.1961;

. Lei n.º 4.845, de 19 de novembro de 1965;

. Decreto n.º 3.551, de 04.08.2000;

. Lei n.º 11.483, de 31.05.2007;

. Decreto n.º 6.018, de 22.01.2007;

Dando-se destaque às seguintes competências:

> 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;

[9] O art. 9.º dessa lei revogou o Decreto anterior, o de n.º 5040, de 07.04.2004, que dispunha sobre a estrutura regimental do instituto.

> 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.

Notamos que no exercício de suas funções protetivas, o IPHAN se vale de seu poder de polícia administrativa. Segundo a obra de Marcos Paulo de Souza Miranda, *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*, trata-se do mais importante instrumento de defesa do bem cultural, tanto é assim que o legislador constituinte expressamente se referiu a esse instrumento sob a designação genérica de vigilância, no § 1.º do art. 216 da Constituição Federal (Miranda, 2006, p. 294).

O autor nos remete a três atributos específicos de que é dotado o poder de Polícia Administrativa: o primeiro é a *Discricionariedade*, que é o atributo em que a Administração se vale para editar atos normativos em cujo exercício ele goza de uma margem de liberdade. Outra característica mencionada por Miranda é sua *Auto-Executoriedade*, onde se reconhece à Administração o poder de dar execução aos atos administrativos, sem a necessidade de prévia manifestação do Judiciário. Por fim, Miranda cita o atributo da *Coercibilidade*, sem o qual a Administração não poderia empregar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato, sujeitando o particular a obedecê-lo.

A tarefa aqui não é esgotar os atributos e os alcances do poder de polícia para a Administração, no entanto, vemos que o poder de polícia e seus atributos são facilmente verificáveis na atuação institucional. Verifica-se também na expedição tanto das portarias de pesquisa quanto nas portarias normativas. Além disso, o IPHAN no exercício de seu poder de polícia também se vale da emissão de embargos extrajudiciais para evitar que uma determinada área em que foi encontrado material com potencial arqueológico, ou mesmo um sítio arqueológico, sofra ou continue sofrendo depredação e destruição. Constata-se também o exercício do papel de vigilância ao se realizarem vistorias. Enfim, é o poder de polícia um valioso instrumento a dar efetividade ao cumprimento do dever constitucional de preservação do patrimônio cultural.

Essa função, tal como nos adverte Miranda (idem, p. 297 e 298), é indelegável a particulares. Assim, tão logo haja a necessidade de ação do Poder Público para que esse venha a assegurar a integridade dos bens culturais, esta deverá se dar de forma imediata, sob pena de responsabilização. Convém lembrar também que o poder de polícia em cargo da Administração se estende, obviamente, aos entes federados que também tem

competência para a preservação do patrimônio cultural, vide artigos 23, 24 e 30 da Constituição Federal. Assim, o IPHAN pode delegar, mediante convênio a qualquer dos entes da Federação, o exercício do poder de polícia na preservação do patrimônio cultural, desde que, obviamente, o ente seja dotado de serviços técnico-administrativos para tal finalidade. Observamos essa faculdade nos artigos do Decreto-Lei 25 e da Lei 3.924, que seguem respectivamente:

> Art. 23. O Poder Executivo providenciará a realização de acordos entre a União e os Estados, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação brasileira.
> Art. 28. As atribuições conferidas ao Ministério da Educação e Cultura, para o cumprimento desta lei, poderão ser delegadas a qualquer unidade da Federação, que disponha de serviços técnicos organizados para a guarda, preservação e estudo das jazidas arqueológicas e pré-históricas, bem como de recursos suficientes para o custeio e bom andamento dos trabalhos.

Ocorre que no que diz respeito à preservação do patrimônio arqueológico, a estrutura de órgãos de proteção no âmbito municipal e estadual para esse fim é incipiente. Registra-se que no Estado de Santa Catarina, lócus da presente pesquisa, existe a Fundação do Meio Ambiente (FATMA), que é o órgão ambiental estadual do Governo de Santa Catarina. Em âmbito regional e municipal podem existir órgãos específicos que tenham a atribuição de preservar o patrimônio arqueológico. O primeiro órgão, o estadual, tem entre suas atribuições o licenciamento ambiental.

> Infelizmente o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, foi concebido com vistas preponderantemente voltadas para o aspecto natural do meio ambiente, deixando de lado o seu aspecto cultural, de forma que as entidades incumbidas da defesa do patrimônio cultural ficaram alijadas do Sistema (Miranda, p. 299)

Uma importante exceção que pode ser feita a essa regra que é a Fundação Cultural de Joinville, em especial, a unidade do Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville (MASJ[10]). Essa instituição, vinculada ao Poder Municipal, foi criada em 1969, via Lei Municipal n.º 1042, e desde então tem cumprido funções ligadas ao gerenciamento do patrimônio arqueológico do município de Joinville.

Atualmente, o IPHAN mantém convênio com essa instituição, muitas vezes delegando ao Museu a realização de vistorias, peritagens e outras demandas decorrentes de

[10] Nesse sentido o MASJ pode ser citado como uma referência no que diz respeito a gestão de acervos tendo em vista que o seu regimento define claramente o alcance de suas ações.

licenciamento de atividades potencialmente impactantes a sítios arqueológicos ou mesmo aquelas requisitadas pelo Ministério Público Federal. Essa cooperação técnica, ainda que pontual e localizada, é de grande valia para a atuação[11] da Superintendência do IPHAN em SC, que atualmente é composto de um quadro-técnico não compatível com a quantidade de demandas, tal como poderemos perceber ao longo da dissertação quando formos quantificar e analisar os processos de arqueologia dentro do recorte temporal proposto.

3.2 Arqueologia de contrato e licenciamento ambiental

Procuraremos aqui entender a arqueologia denominada *de contrato* por muitos autores, pensando principalmente em como ela tem sido praticada no Brasil, por conta de nossa legislação. Os parâmetros legais sob os quais se assentam a tutela jurídica do patrimônio arqueológico foram trabalhados como um todo, em nosso primeiro capítulo. Tentou-se examinar então àquela portaria expedida pelo IPHAN que procura compatibilizar os trabalhos em arqueologia distribuídos entre fases do licenciamento ambiental, a Portaria IPHAN n.º 230/02. Aqui aprofundaremos a questão do licenciamento ambiental como exigência do Poder Público e de como o patrimônio arqueológico entra no meio dos estudos ambientais necessários para o licenciamento como requisito indispensável para a concessão das licenças. O enfoque aqui será a análise dos textos legais ambientais, o federal e o estadual, e qual o efeito disso nas relações entre as instituições ambientais e patrimoniais no que diz respeito ao patrimônio arqueológico, em especial no Estado de Santa Catarina.

Convém destacar que a arqueologia de contrato não decorre da obrigatoriedade do licenciamento ambiental. Aliás, essa prática é observável em diversos países e no Brasil foi praticada também sob a denominação Arqueologia Preventiva, nos grandes salvamentos realizados na construção das hidrelétricas nos anos 70. Isso, portanto, antes da Resolução CONAMA 001/86 que incluía o diagnóstico do meio sócio-econômico (incluindo avaliação sobre o patrimônio arqueológico) e que deu novos contornos e consolidou uma prática de tendência mundial. E é sobre essa arqueologia de contrato hoje realizada no Brasil, centrada na avaliação de projetos que pretendemos abordar (CALDARELLI, 2000, p. 59).

O artigo *Arqueologia de contrato no Brasil*, de Solange Bezerra Caldarelli e Maria do Carmo Mattos Monteiro dos Santos publicado nos anos 2000, ainda antes da Portaria 230, traz uma contribuição sobre essa prática da arqueologia intensificada a partir da expedição

[11] Que pode solicitar a análise dos atos praticados pela instituição cooperada.

da Resolução CONAMA. Segundo as autoras, estudos arqueológicos que estavam em andamento em várias regiões do país foram aproveitados para compor os Estudos de Impactos Ambientais dos empreendimentos. E eram estudos não só de viabilidade como também de salvamento arqueológico.

Essa arqueologia centrada na avaliação de projetos recebe o nome de arqueologia de contato, pois decorre justamente do surgimento de um mercado de trabalho em que se pressupõe a existência de patrões e clientes cujo contrato é termo de negociação da remuneração entre as partes. As autoras (Caldarelli, Santos) pontuam algumas diferenças entre a arqueologia de contrato com aquela tradicional, a acadêmica. Uma delas é que a pesquisa acadêmica desenvolvida pelo pesquisador parte de um problema científico e seleciona uma área geográfica para o estudo proposto. Se por um lado a pesquisa acadêmica é a grande responsável pelo crescimento teórico da disciplina por outro o pesquisador que trabalha por contrato tem como principal responsabilidade:

> ...elaborar pareceres para a tomada de decisão sobre o futuro dos recursos arqueológicos de sua área geográfica de trabalho, ou seja, sobre o objeto de estudo da arqueologia.
> A afirmação anterior decorre do fato de que a esmagadora maioria das pesquisas arqueológicas de contrato no Brasil está ligada à avaliação ambiental de projetos desenvolvimentistas, sendo uma das grades missões do arqueólogo envolvido nesses estudos contribuir, no presente, para que a construção do futuro não se faça à custa do passado (idem, p. 54).

Em que pesem as diferenças entre a Arqueologia Acadêmica e a Arqueologia de Contrato subsiste entre elas, em princípio, o mesmo propósito, que é o de compreender o passado humano (GREEN e DOERSHUK apud Caldarelli, p. 53 e 54).

3.3 O licenciamento ambiental e o IPHAN, uma questão difícil

A arqueologia de contrato tem se desenvolvido vinculada à avaliação ambiental de projetos de implantação ou instalação de empreendimentos. É necessário, então, compreender o alcance do licenciamento ambiental ao patrimônio arqueológico.

O licenciamento ambiental foi criado como instrumento para dar efetividade ao art. 225 da Constituição Federal:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É claro que tal instrumento não foi a única incumbência ao Poder Público para a busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entre outras atribuições, destaca-se a definição de espaços territoriais e componentes a serem protegidos entre outros enumerados no art. 9.º da Lei n.º 6.938, de 31.08.1991, a *Lei da Política Nacional de Meio Ambiente*. Aqui nos deteremos ao que a legislação dispõe sobre o licenciamento ambiental, naquilo que diz respeito, principalmente, ao patrimônio arqueológico, mas também em relação às definições adotadas nessa legislação que a Portaria 230/02 toma emprestado na busca da compatibilização dos instrumentos.

Foi a denominada *Lei da Política Nacional de Meio Ambiente*, que institui o licenciamento ambiental como instrumento da própria política ambiental nacional. A referida lei é o efetivo marco legal das políticas públicas de meio ambiente. Antônio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 45) destaca *em seu livro, Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*, duas qualidades advindas com essa lei: o reconhecimento da necessidade de descentralizar as ações governamentais e a mudança do enfoque legal que até então apregoava a utilização dos recursos naturais. Com a lei é introduzida uma nova figura jurídica, que é a dos recursos ambientais. E é a gestão desses recursos que se ocupa a Política Nacional de Meio Ambiente.

Ocorre que a lei não só dispôs sobre os instrumentos da Política Ambiental Nacional, mas também cuidou da composição do CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Caldarelli e Santos destacam do art.º 8 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, as seguintes competências do CONAMA:

> ... estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; determinar a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, e estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais (idem, p. 55).

Vale destacar que a criação dessas estruturas se deu em nível da grande transparência que se buscava dar às medidas de proteção ao meio ambiente para que fosse obtido apoio da sociedade (OLIVEIRA, 2005. p. 45). Voltaremos a esses órgãos quando explicarmos como o patrimônio arqueológico se insere nesse contexto.

3.4 O licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental, portanto, nada mais é que um instrumento da política ambiental que se opera na forma da lei exigindo-se estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (OLIVEIRA, 2005, p. 45). Este licenciamento tem a natureza jurídica de uma „restrição ou limitação administrativa‟, sendo também uma manifestação do „poder de polícia‟. Ressalta-se que ambos os institutos jurídicos citados também estão presentes no zoneamento ambiental, no estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos e na aplicação de penalidades, outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente contidos no art. 9.º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, como já aludimos (idem, p. 163).

É muito importante que se entenda que a Política Nacional do Meio Ambiente não veio a facilitar a implantação de obras e atividades, e nem brecar o desenvolvimento das mesmas em decorrência da proteção ambiental. O desenvolvimento sócio-econômico é o primeiro objetivo a ser perseguido ao buscar-se a preservação e a melhoria da qualidade de vida:

> Art. 2.º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendido os seguintes princípios (...).

O controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras é um dos princípios elencados no art. 2º. O licenciamento ambiental (Oliveira, 2005, p. 287) é um instrumento pelo qual o Poder Público avalia os projetos que lhe são submetidos verificando-se a adequação dos mesmos aos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente. Esse instrumento avalia as conseqüências positivas e negativas ao meio ambiente da implantação de um empreendimento ou atividade tendo em vista o bem comum e será hábil a decidir pela autorização ou não da implantação, dispondo sobre exigências que serão cabíveis a fim de minimizar os impactos ambientais negativos ou maximizar os positivos, inclusive do ponto de vista socioeconômico.

Para compreendermos como o patrimônio arqueológico se insere no âmbito do licenciamento ambiental é necessário voltarmos ao que a Lei dispõe, e compreendermos um pouco mais sobre a implementação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente. Segundo Oliveira (2005, p. 187), a legislação de 1981 pensou numa estrutura abrangente e descentralizada, levando-se em consideração não só a vastidão territorial do país como também a diversidade natural existente nas mais variadas regiões. Assim foi criado o

SISNAMA. Em que pese o curioso período notado por Oliveira, em que o Sistema tendeu a ser mais descentralizante justamente no período do regime militar, com a redemocratização ainda nos mantemos herdeiros de decisões que são centralizadas em nível federal.

Hoje em dia, com a evolução do quadro legal, a Política Nacional de Meio Ambiente está estruturada a partir da reunião de todos os órgãos vinculados à Administração Pública, direta ou indireta, bem como de todos os órgãos e entidades governamentais, ou paraestatais, integradas ao SISNAMA. Qualquer um desses entes, no exercício de suas funções, ao autorizar ou incentivar ações com repercussão ambiental, estará integrado ao SISNAMA. O Art. 6.º da Lei 6.938, de 31.08.1961, dispõe sobre a estrutura do SISNAMA em seis incisos, composto por: órgão superior, órgão consultivo e deliberativo, órgão central, órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais. Concentremo-nos primeiramente no órgão consultivo e deliberativo responsável por editar normas, as resoluções, para o efetivo exercício das responsabilidades que lhes são atribuídas. Depois retomaremos a dois parágrafos importantes que estipulam aos Estados e aos Municípios o poder de editar normas supletivas e complementares ao que for estabelecido pelo CONAMA.

Assim determina o inciso II do art. 6.º da Lei 6.938:

> Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:
> II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990).

É sobremaneira a expedição da Resolução CONAMA n.º 001, de 23.01.1986 que começa a provocar mudanças significativas na arqueologia praticada até então no Brasil provocando crescimento da arqueologia de contrato em ritmo geométrico (CALDARELLI e SANTOS, p. 55). Sabemos, é claro, e já aludimos aqui, da existência dos grandes salvamentos arqueológicos realizados na execução dos projetos das grandes hidrelétricas no Brasil dos anos 1970. A norma que, sem dúvida, balizava a proteção ao patrimônio arqueológico era a Lei de Arqueologia, já estudada no capítulo anterior. No entanto, com a inclusão do item “meio sócio-econômico”, a complexidade da avaliação ambiental alcançou de vez o patrimônio arqueológico, item a ser considerado nos estudos de impacto ambiental.

O CONAMA, enquanto órgão consultivo e deliberativo, no uso de suas atribuições regulamentadoras e com a competência de baixar normas de sua competência, necessárias à regulamentação e implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme dispõe o inciso II do art. 7.º da Lei 88.351/83, expediu em 23 de janeiro de 1986, a já citada Resolução CONAMA n.º 001. A importância dessa normativa é que ela estabeleceu definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais para a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, a que já aludimos como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Para a presente pesquisa interessa-nos especialmente o art. 1.º que define Impacto Ambiental, o art. 2.º que enumera os empreendimentos potencialmente lesivos que estão, portanto, sujeitos ao estudo prévio de impacto ambiental com a respectiva elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e, por fim, e talvez o que de mais importante essa Resolução tenha trazido para a Arqueologia, tenha sido o art. 6.º que inclui que o impacto ao patrimônio arqueológico conste no Estudo de Impacto Ambiental:

> Art. 6.º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
> I – diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
> (...)
> c) **o meio sócio-econômico** – o uso e ocupação do solo, os usos de água e a sócioeconomia, **destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade**, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.
> II – análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através da identificação, previsão de magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.
> (...)
> Art. 8.º Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelos menos 5 (cinco) cópias. (sem grifos no original).

A partir daí fica definida a atribuição do órgão de preservação do patrimônio cultural de se manifestar acerca do patrimônio arqueológico que, porventura possa existir nas áreas a serem afetadas pela implantação do empreendimento. Ao mesmo tempo em que a Resolução ratifica a inclusão desse item no estudo de impacto ambiental, ela também abre um grande espaço para dúvidas que complexificam ainda mais o tema. Estou falando das

espécies de licenciamento ambiental e dos órgãos competentes para o seu cumprimento, pois se no âmbito do SISNAMA a competência para licenciar se divide entre o IBAMA e os órgãos estaduais, no que diz respeito ao patrimônio arqueológico essa questão permanece silente. Assim, o IPHAN deve se relacionar tanto com o IBAMA quanto com as Secretarias Ambientais Estaduais na medida em que o licenciamento ambiental, uma vez iniciado nessas esferas, possa prosseguir quanto ao patrimônio arqueológico no IPHAN.

3.5 Competência para o licenciamento ambiental

O Art. 2.º da Resolução CONAMA n.º 001, de 23 de janeiro de 1986 prevê que:

> Art. 2.º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (incisos de I a XVI, dentre eles: I – estradas de rodagens, II – Ferrovias, III – Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos, IV – Aeroportos, VI – Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230kv; VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem pra fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d"água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques entre outras).

Observamos que as atividades listadas nesse artigo dizem respeito diretamente àquelas que necessitam de um EIA/RIMA, a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente. Observase claramente a imposição de parâmetros mínimos da potência e do tamanho da obra, como no caso das Linhas de Transmissão e das Usinas Hidrelétricas, para que as mesmas desenvolvam um EIA e não um RAP (Relatório Ambiental Prévio) ou RAS (Relatório Ambiental Simplificado).

Que estudo deve ser realizado para linha de transmissão abaixo de 230kv e usina hidrelétrica abaixo de 10MW? Para responder a essa pergunta a lei estadual que vai estipular que os estudos são necessários para portes menores que os estipulados na legislação federal. No entanto, tanto os empreendimentos de pequeno e médio porte taxados entre os incisos do art. 2.º devem se submeter à aprovação do órgão estadual, no caso a FATMA. Será apenas em caráter supletivo, ou seja, apenas na ausência do órgão estadual ou o mesmo sendo omisso, por exemplo, que competirá ao IBAMA aprovar ou não o EIA/RIMA.

Como saberemos que atividades modificadoras do meio ambiente dependem exclusivamente da aprovação do IBAMA? Tal pergunta é pertinente porque a demanda que chega à Superintendência de Santa Catarina é bem variada, sendo difícil aferir se o projeto chegou via FATMA ou IBAMA. Atentando-nos novamente à norma sob análise, o art. 3.º

da Resolução CONAMA 001 informa que é a lei que determinará se o licenciamento se dará no âmbito federal, observe: *Dependerá de elaboração de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de* ***competência federal***. Resta saber que leis são essas. Deixemos no momento essa questão em aberto para prosseguirmos com as disposições da Resolução que tem relação direta com os projetos submetidos à Superintendência do IPHAN em SC.

Em 19.12.97 foi expedida a Resolução CONAMA n.º 237 que, segundo suas considerações, veio para dar efetividade à utilização do sistema do licenciamento ambiental como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Ainda em suas considerações iniciais a Resolução aponta para a necessidade de regulação de alguns aspectos específicos do licenciamento ambiental e que ainda não haviam sido definidos apropriadamente. E dentre esses aspectos destacamos o exercício da competência para o licenciamento, sobre cujo assunto a Resolução dedica dois artigos, um que trata da competência no âmbito federal e outro que trata da competência no âmbito estadual. Assim, a competência no âmbito federal está assim definida:

> Art. 4.º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10[12] da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:
> I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.
> II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;
> III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;
> IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEM;
> V – bases de empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

E a competência em âmbito estadual também está definida na Resolução CONAMA n.º 237. Assim, além da competência do órgão estadual em aprovar o relatório de impacto ambiental das atividades elencadas no art. 2.º da Resolução CONAMA 001/86, o art. 5.º da

---

[12] O Art. 10 da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente sofreu uma recente alteração com nova redação dada pela Lei Complementar n.º 140, de 2011: *Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.*

presente Resolução também atribui competência ao órgão ambiental estadual o licenciamento dos empreendimentos e atividades:

> I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;
> II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no art. 2.º da Lei n.º 4.771[13], de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;
> III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;
> V – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Importante para essa pesquisa são também as definições que a lei traz para alguns termos que freqüentemente utilizamos aqui. Assim, termos como: licenciamento ambiental, licença ambiental, estudos ambientais, impacto ambiental regional, licença prévia (LP), licença de instalação (LI), licença de operação (LO), estão delineados por essa Resolução e, sempre que necessário, devemos a ela recorrer para compreender a integração do item patrimônio arqueológico no licenciamento ambiental.

Sobre essa questão, uma importante crítica foi apontada por André Penin. Ele observa que a despeito da regulamentação alcançar a questão do meio ambiente essas resoluções são silentes quanto ao patrimônio arqueológico, causando uma série de dúvidas que tentaremos sanar na medida em que avançarmos na pesquisa.

Já vimos que a Resolução CONAMA elenca nos incisos do seu art. 2.º uma lista de atividades que estão sujeitas a elaboração de impacto ambiental e respectivo RIMA, a ser submetido pelo órgão estadual competente ou ao IBAMA, em caráter supletivo. A diferença é sutil, mas a Resolução 237 lista uma série de empreendimentos e atividades no Anexo e diz que eles estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Lembrando que o licenciamento ambiental não se dá somente via EIA/RIMA, mas também via RAP, RAS, etc. As atividades listadas no Anexo estão agrupadas e são elas: extração e tratamento de minerais, indústria de produtos minerais não metálicos, indústria metalúrgica, indústria mecânica, indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações, indústria de material de transporte, indústria de madeira, indústria de papel e celulose, indústria de borracha, indústria de couros e peles, indústria química, indústria de produtos de matéria plástica, indústria têxtil, calçados e artefatos de tecidos, indústria de produtos alimentares e bebidas, indústria de fumo, indústrias diversas (usinas de produção de concreto, usinas de asfalto,

[13] Antigo Código Florestal recentemente revogado pela Lei 12.651, de 25.05.2012.

serviços de galvanoplastia), obras civis, serviços de utilidade, transporte, terminais e depósitos, turismo, atividades diversas, atividades agropecuárias, uso de recursos naturais (como silvicultura e manejo de recursos aquáticos vivos).

A FATMA, no âmbito de suas atribuições, também é dotada de um conselho consultivo, deliberativo e resolutivo, o CONSEMA. Como parte integrante do SISNAMA, o CONSEMA expediu resoluções que tratam do licenciamento ambiental que estão sob sua competência. Além disso, a FATMA é composta por 14 Coordenadorias Regionais espalhadas por 14 municípios do Estado de Santa Catarina. Para o estudo do licenciamento, destacam-se duas Resoluções, a CONSEMA 01/2006 e a CONSEMA 03/2008. A importância dessas Resoluções é que a maior parte dos estudos ambientais e dos projetos apresentados na Superintendência de Santa Catarina provém desse órgão licenciador, salvo os casos previstos na Resolução CONAMA n.º 237/97, em especial de seu art. 4.º aqui já abordado.

A Resolução CONSEMA 001/2006 aprovou a listagem das Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental e, em suas considerações prévias, atentou para a necessidade de uma regulamentação da Resolução CONAMA, por parte da Fundação, eis que a mesma não esgotava sobre o tema referente à exigibilidade do Estudo de Impacto Ambiental, faltando-lhe tratar mais apropriadamente de questões como o conteúdo mínimo de um Estudo de Impacto Ambiental que extrapola o disposto no art. 6.º, bem como o fato de ser lei anterior cuja portaria 230/02 lhe sobreveio. Assim, a resolução CONSEMA 001/2006 em suas considerações:

CONSIDERANDO que a exigência de EIA para o licenciamento ambiental pressupõe, entre outros, além do conteúdo mínimo previsto no art. 6.º da Resolução 01/86 do CONAMA: (...)

> f) incidência da Portaria n.º 230 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN de 17/12/2002 que dispõe sobre a compatibilização das fases de obtenção das licenças ambientais nos casos de empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico, definindo os procedimentos referentes à apreciação e acompanhamento das pesquisas arqueológicas no país;

Posteriormente à Resolução CONSEMA 001/2006 foi expedida outra Resolução – a CONSEMA 003/2008, alterando e atualizado a Listagem das Atividades Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental passíveis de licenciamento pela FATMA, e indicando o respectivo estudo ambiental caso-a-caso. Assim, as atividades e/ou

empreendimentos lá listados devem elaborar o respectivo estudo ambiental de acordo com a listagem.

A referida Resolução aponta para a existência de quatro estudos ambientais: Relatório Ambiental Preliminar (RAP), o Estudo Ambiental Simplificado (EAS) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Cada um desses tipos exige o cumprimento de itens diversos. Ressalta-se que a lei indica a existência de atividades em que se é dispensável a apresentação do Estudo Ambiental, são as atividades licenciadas pela Autorização Ambiental (AuA). Destacamos também que a Resolução determina quais empreendimentos da listagem em anexo somente obterão a licença com a Licença de Operação, última fase do licenciamento previsto na Resolução CONAMA 237.

3.6 Demanda que chega ao IPHAN de Santa Catarina

O trabalho da historiadora Regiane Gambin Barreto, realizado no âmbito do Programa de Especialização em Patrimônio Cultural – PEP/IPHAN, no ano de 2006-2007, tratou de lidar justamente com a denominada Arqueologia de Contrato, sob o ponto de vista da instituição, sendo, portanto, pioneiro nesse sentido. O trabalho dela teve por objeto a atuação do IPHAN frente à Arqueologia de Contrato e como o referido instituto conduziu os projetos e relatórios que lhe foram encaminhados no recorte temporal proposto para aquela pesquisa. A partir da análise da legislação, da sistematização de alguns dados aferidos através de projetos e relatórios, bem como pela realização de entrevistas com os arqueólogos da instituição, seu estudo nos apresentou um panorama ao qual podemos adentrar com mais afinco e tentar trazer novas luzes a essa questão de difícil resolução. Vejamos alguns importantes tópicos abordados em seu artigo denominado: *Arqueologia de contrato: um novo desafio ao IPHAN*.

A justificativa da escolha de seu objeto se aproxima bastante com a que buscamos com nossa pesquisa. Trata-se de analisar um quadro recente dentro da instituição, e, se seus impactos ainda não são objeto de estudos mais acurados hoje em dia, haja vista que àquela época ainda eram mais precários. A nossa pesquisa coaduna-se com a pesquisa realizada por Barreto na medida em que busca esse olhar de dentro da atuação institucional e é viabilizada em parte por esse caminho aberto pela pesquisa citada, mas também pelo modo pelo qual se estrutura o Mestrado Profissional, com a proposta de aliar reflexões sobre as práticas da instituição.

A etapa de análise da legislação de preservação arqueológica no Brasil que Barreto faz para construção de seu argumento, nós também o fizemos com certa exaustão na primeira parte dessa dissertação. Assim, no primeiro capítulo dissertamos sobre os critérios legais de atuação do IPHAN diante dos trabalhos desenvolvidos "nessa nova particularidade de arqueologia brasileira". Retomando rapidamente, Barreto (p. 13) apresentou a disparidade da Portaria n.º 230 com a Resolução n.º 237, que já tratamos no capítulo anterior. Com isso ela aponta para problemas de eficiência do instrumento legal do IPHAN, ressaltando a absoluta incompatibilidade de atividades (p. 14).

Apesar de não retomarmos todos os pontos da análise desses critérios legais confirma-se o posicionamento de Barreto como o de outros pesquisadores aqui citados: a de que foi a partir da Lei 3.924/61 que a instituição recebeu efetivamente a responsabilidade de salvaguarda do patrimônio arqueológico. Não é demais citar também que Barreto relaciona a nova demanda da arqueologia na instituição a partir da Resolução CONAMA n.º 001, de 23.01.1986, assim como outros autores. Tal assertiva é verificável ao se perceber o aumento do número de portarias expedidas no Diário Oficial da União, a partir de 1990 aproximadamente.

Em rápida consulta às Portarias do Banco do Patrimônio Arqueológico do Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Arqueológicos[14], a tabela abaixo ilustra a quantidade de portarias emitidas para o Estado de Santa Catarina. Lembrando que o texto prévio ao preenchimento dos dados para consulta já alerta que no banco só estão disponíveis as portarias do Diário Oficial da União (D.O.U) abrangidas pelo período que vai de 1991 até 2009.

Número de portarias expedidas (1990-2010)			
1990	*	2001	21
1991	*	2002	29
1992	2	2003	31
1993	1	2004	39
1994	*	2005	36
1995	*	2006	74

[14] http://portal.iphan.gov.br/portal/montaPaginaSGPA.do

1996	2	2007	79
1997	7	2008	95
1998	1	2009	124
1999	9	2010	76
2000	14	**TOTAL**	**604**

TABELA 1

Aponta-se aqui também outra aproximação com Barreto (p. 5): a lacuna do período anterior a 2003 , apesar da nossa pesquisa se iniciar no ano de 2002, ano de publicação da Portaria 230.. Mesmo sem dados consistentes para aferir a prática nesse período, a partir de 2003 percebe-se um crescimento no número de portarias emitidas, e dentre os resultados obtidos após confrontação da análise dos dados com o conteúdo das entrevistas feitas no âmbito da instituição[15], tal incremento está ligado diretamente à obrigatoriedade de desenvolver pesquisa arqueológica na implantação de obras ou atividades potencialmente causadoras de impactos a esse patrimônio.

Barreto ainda faz uso de projetos e relatórios com o intuito de se realizar análise de questões teórico-metodológicas, especificamente estudos de grande impacto ambiental. A proposta que faremos aqui é diferente: não adentraremos nas questões teórico-metodológicas, mas buscaremos quantificar os dados a respeito da arqueologia de contrato na tentativa de extrair indicadores que nos digam algo a respeito da efetividade da preservação do patrimônio arqueológico.

3.7 Os processos na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina

3.7.1 Metodologia proposta para o levantamento: dados coletados nos processos de arqueologia de contrato na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina (2002-2007).

[15] Na tentativa de captar o discurso de arqueólogos que atuavam dentro da instituição foram realizadas entrevistas com os seguintes então servidores: Rosana Najar, Regina Pinheiro e Rossano Lopes, lembrando que esse último atuou no Setor de Arqueologia de Superintendência do IPHAN de Santa Catarina de 199x a 2007, tendo atuado também no Setor de Arqueologia da Superintendência do IPHAN em São Paulo.

A presente pesquisa se propôs a fazer inferências a partir da quantificação dos dados coletados nos processos de arqueologia de contrato existentes na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina. O método quantitativo aqui é revestido de um caráter amostral na medida em que de um universo de processos de arqueologia de contrato que se operaram no Brasil, trabalharemos com aqueles de Santa Catarina dentro de um período delimitado que vai do ano de 2002 a 2007.

Inicialmente o trabalho para a construção de indicadores foi concebido para conter a maior quantidade possível de informações sobre os processos correntes a partir do ano de expedição da portaria até o ano de 2011, data em que a coleta de dados se iniciou.

Dois foram os fatores mais importantes que implicaram na redução do recorte temporal proposto inicialmente: o primeiro e o mais importante deles é que, como veremos, não faria muito sentido trabalhar com dados de processos que sequer ultrapassaram a primeira fase do licenciamento. A importância de se trabalhar com processos finalizados é que, caso contrário, teríamos muitos dados em aberto, o que não daria consistência ao levantamento realizado. Um segundo fator que também implicou na redução do recorte temporal é que precisávamos trabalhar com um distanciamento da atual gestão dos processos de arqueologia da instituição. Conforme já mencionado, a partir de 2008, configura-se na instituição a entrada de uma nova gestão, com a saída do arqueólogo responsável pelo setor, com a contratação via TAC de um novo técnico e também com o início da atuação da Procuradoria Federal do IPHAN em Santa Catarina.

Diante do exposto, cumpre-nos informar que a escolha prévia dos dados a serem coletados se pautou em itens que pudessem dizer respeito à identificação do processo, ao tempo de duração, a tipologia do empreendimento entre outros, em suma, em dados que demonstrassem não só a demanda que chega à Superintendência do IPHAN em Santa Catarina, categorizando-a, mas também que de forma direta e indireta se referissem à aplicação e ao cumprimento do conjunto normativo visto no primeiro capítulo. No decorrer do trabalho alguns dados se mostraram de difícil aferição, no entanto, acreditamos que expor os motivos das dificuldades que surgiram no andamento da pesquisa pode ser útil para compreendermos a conjuntura em que esses processos se inserem.

Inicialmente o levantamento foi realizado a partir da coleta de 15 (quinze) itens/informações constantes dos documentos integram os processos. Assim, a listagem inicial incluía 15 itens, e posteriormente, foram acrescidas mais 4 entradas, totalizando 19 itens coletados em cada um dos 335 processos. A consolidação e finalização da pesquisa a partir das tabelas e gráficos que serão mostrados e analisados adiante apresenta uma

redução no número dessas entradas. Isso ocorreu devido às dificuldades já mencionadas cujos comentários serão feitos adiante como observações. Para o momento, seguem os itens que compuseram os dados que são estudados nessa pesquisa.

A partir da análise dos dados e da consulta não só aos processos (com os procedimentos jurídico-administrativos) como também aos relatórios (com procedimentos técnico-científicos), considerei importante incluir nessa tabela mais alguns itens que dissessem respeito à legislação e a gestão propriamente dita. No entanto, eles se mostraram de difícil aferição e escolhemos não tratar deles especificamente, na medida em que parte deles se trata de dados que competem mais a um estudo próprio do campo da arqueologia e não do direito, da gestão dos processos enquanto procedimentos jurídico-administrativos adotados. Percebemos também que, por mais que alguns dos dados levantados não digam respeito diretamente ao cumprimento ou não da legislação, a sistematização deles contribuem para uma melhor compreensão da gestão dos processos no âmbito jurídico-administrativo da instituição e, via reflexa, implicando na própria preservação do patrimônio arqueológico.

A seguir seguem os dados que foram coletados e quantificados por meio de tabelas e, parte deles, transformados em gráficos. Para fins didáticos e de forma a explicitar a metodologia do trabalho de campo, resolvi dividir os itens coletados em três grupos. Os dados que puderam ser efetivamente tabelados, cujos gráficos serão expostos e analisados a seguir, os dados auxiliares, ou seja, dados que foram coletados em cada processo, mas que serviram ora como referência para localização dos processos estudados, ora como guia para entender o que os integra, excede ou lhes falta no que diz respeito ao correto andamento do processo, ou mesmo que sirva como um guia a integrar listagem completa dos processos analisados. Além disso, essas informações auxiliares vez ou outra tratam de casos específicos e que serão mencionadas nessa dissertação. E, por fim, também foram coletados itens que, apesar de integrar o levantamento realizado, devido a particularidades que tentaremos explicar aqui, não cumpriram o objetivo a que se destinavam.

Assim sendo, 4 (quatro) itens foram considerados como informações auxiliares: 1. Número do processo; 2. Descrição; 3. Rubrica; 4. Observações.

1. Número do processo
2. Descrição; (informação auxiliar)
3. Rubrica; (informação auxiliar)
4. Observações; (informação auxiliar)

Item 1. **Número do processo**. O primeiro item escolhido foi o número do processo, pois através dele é possível localizá-los no arquivo. Tanto o processo (com os procedimentos jurídico-administrativos adotados) quanto os relatórios (que contém os dados técnico-científicos).

Item 2. **Descrição**. Por um critério formal e pensando na possibilidade de anexar a lista das atividades licenciadas no período abrangido pelo recorte temporal proposto ao final do trabalho, optamos por manter a descrição original dos processos, além da tipologia do empreendimento.

Item 3. **Rubrica**. O item rubrica foi concebido para coletar o nome dado ao projeto pelo arqueólogo. Muitas vezes esse nome não coincide com a Descrição do processo, e, mais problemático ainda é que a terminologia utilizada pelos arqueólogos ao apresentarem seus projetos é bem variada e, fugindo ao que dispõe a portaria IPHAN 230/02, fica difícil saber que etapa do trabalho do arqueólogo foi realizada em cada caso. Por exemplo, se tomarmos como base o nome dado ao projeto pelo arqueólogo não será suficiente para saber se houve no processo o cumprimento de todas as etapas do licenciamento, nem ter certeza se determinado projeto se trata de um Diagnóstico preliminar, de um Programa de Prospecção, de um Salvamento Arqueológico, ou mesmo de um Projeto de Monitoramento e de Educação Patrimonial. Lembrando que a Portaria n.° 230/2002 não obriga necessariamente uma nomenclatura para cada etapa dos trabalhos arqueológicos, com exceção do resultado da fase de obtenção de licença prévia, como se pode perceber pela letra da lei:

> Fase de obtenção de licença prévia (EIA/RIMA)
> Art. 1° Nesta fase, dever-se-á proceder à contextualização arqueológica e etnohistórica da área de influência do empreendimento, por meio de levantamento exaustivo de dados secundários e levantamento arqueológico de campo. (...)
> I – o resultado final esperado é um relatório de caracterização e avaliação da situação atual do patrimônio arqueológico da área de estudo, sob a rubrica **Diagnóstico**. (grifo meu).

No entanto, mesmo que a coleta desse item não tenha apontado com exatidão a que etapa do trabalho arqueológico o projeto ou relatório se refira, o registro dessas nomenclaturas muitas vezes serviu para sabermos se o relatório final de um levantamento ou de um salvamento constava ou não no processo, já que são muitos os casos em que os relatórios estão arquivados em estantes separadas dos processos que contém as medidas jurídico-administrativas (como a expedição de portarias de permissão e renovação de pesquisa e pareceres técnicos) quando, na realidade, o conjunto dessa documentação

deveria estar armazenado num local único. Justifica-se a disjunção dessa documentação em virtude da Superintendência do IPHAN em Santa Catarina não ser dotada de espaço adequado para seu correto armazenamento, situação que foi objeto de um PA em 2011 e que está sendo colocado em prática na atual gestão.

Item 4. **Observações**. Dizem respeito a vários assuntos: seja a complementação das medidas da entrada anterior relativa . ***Medidas*** ou mesmo registro da falta do documento expedindo a portaria bem como ausência da manifestação do IPHAN acerca do relatório final.

Dados tabelados e efetivamente analisados:

5. Tipologia do empreendimento;
6. Instituição do endosso;
7. Município;
8. Arqueólogo;
9. Existência ou não de relatório (ou parecer);
10. TAC – Termos de Ajustamento de Conduta;

Item 5. **Tipologia do empreendimento**. Nesse item podemos quantificar quais foram os empreendimentos/atividades que demandaram a atuação do IPHAN. A medida que o trabalho evoluiu com a soma de todos os empreendimentos, pensamos numa tipologia mais adequada já que as atividades potencialmente lesivas ao patrimônio arqueológico são diversas e tanto a Resolução CONSEMA 003/2008 da FATMA, quanto a Resolução n.º 01 e 237 do CONAMA apresentam listas cujas atividades desenvolvidas em SC podem ser encaixadas.

Item 6. **Endosso**. Os processos de arqueologia devem conter necessariamente duas declarações de endosso: uma de endosso institucional e outra de endosso financeiro. Consideramos esse item como um importante dado do levantamento realizado na medida em que foi possível quantificar e mapear as instituições que conferiram endosso institucional aos projetos de arqueologia de contrato. Assim, além de sabermos quais foram as instituições científicas que conferiram endosso institucional e também a frequência em que elas apoiaram os projetos de arqueologia de contrato, a conjugação dos dados pode apontar quais foram aquelas que ficaram responsáveis pela guarda e curadoria de material arqueológico coletado, caso tenha havido a necessidade de realização de salvamento arqueológico em etapas mais avançadas do licenciamento. Convém aqui destacar, como vimos no capítulo I, que a portaria IPHAN n° 07 de 1988, lista em seu art. 5° que os pedidos de permissão e autorização de pesquisa dirigidos ao IPHAN deve vir acompanhados também de uma declaração que prove a idoneidade financeira do projeto.

No entanto, com exceção de apenas um projeto, não foram verificados problemas decorrentes da falta de endosso financeiro no levantamento realizado.

Item 7. **Município**. Esse item indicou tanto a quantidade de municípios que tiveram atividades ou empreendimentos licenciados em seu território, como também possibilitou determinar a frequência da tipologia do empreendimento em determinado município. Um exemplo patente nessa pesquisa são os projetos de carcinicultura que foram desenvolvidos com relativa frequência no litoral sul de Santa Catarina, em especial na cidade e região de Laguna, nos primeiros anos do recorte temporal dessa pesquisa.

Item 8. **Arqueólogo**. A partir desse item podemos medir o nível de produtividade – a princípio em termos quantitativos –, dos arqueólogos que trabalham na região e que são responsáveis pelos relatórios enviados ao IPHAN e co-responsáveis pela proteção ao patrimônio arqueológico.

Item 9. **Existência ou não de relatório (ou parecer)**. Em alguns processos não é possível aferir a existência ou não de sítio pela ausência do relatório final (item 13. ***Observações***). No entanto, mesmo na ausência do relatório final, o IPHAN se manifesta favorável ou não ao licenciamento, sendo possível aferir a finalização do processo com o parecer favorável a concessão da licença ou condicionando-a ao cumprimento de outras medidas. Mas também há casos em que se está ausente a própria manifestação do IPHAN, em que pese não terem sido encontrados sítios na etapa inicial do levantamento. O objetivo dessa entrada é aferir se os documentos estão adequados ao procedimento. Para isso, criamos uma categorização própria para esse item que será detalhada mais adiante.

Elencamos abaixo os dados que foram coletados, mas não foram utilizados na quantificação, por apresentaram algum tipo de dificuldade, seja na questão da aferição ou na sistematização, por não comporem o universo dos itens delimitados para a pesquisa, embora tenham sido alvo de sucintas análise de campo:

10. Data de abertura do processo e fechamento do processo;
11. Empreendedor (dificuldade de aferição);
12. Interessado (dificuldade de aferição);
13. Tipo de licenciamento (dificuldade de aferição);
14. Medidas (dificuldade de aferição);
15. Proteção (dificuldade de aferição);
16. Localização dos sítios (dificuldade de aferição);
17. Existência de tipologia dos sítios encontrados (dificuldade de aferição);
18. Resgate ou medidas de proteção (dificuldade de aferição);

Item 10. **Data de abertura** e **Data de fechamento do processo**. Essas duas entradas foram consideradas importantes para aferir o tempo de duração do processo. No entanto, verificou-se que nem sempre foi possível aferir com precisão a data de início do processo. Nos primeiros anos da análise foi possível coletar a data que constava na folha de abertura do processo. Com o tempo essa folha deixou de ser uma prática arquivística da Superintendência e passamos, então, a utilizar também a data de protocolo "recebido em:" do encaminhamento/solicitação do projeto de pesquisa arqueológica. Ademais, como veremos adiante, ao tratar do item 9, em muitos processos não foi possível aferir sua finalização.

Item 11. **Empreendedor**. Esse item quantifica o número de empreendedores que atuam em cada atividade e, com isso, um parâmetro avaliativo pode ser construído a partir da mudança (ou não) de orientação dos mesmos quanto à preservação do patrimônio arqueológico, indicando assim a eficácia da atuação da instituição ou a leniência de empreendedores. Porém, em diversos casos, não foi possível descobrir o responsável pela atividade e/ou empreendimento. Diante disso, trata-se de uma entrada de difícil aferição.

Item 12. **Interessados**. Muitas vezes confundido com o próprio empreendedor, esse item inicialmente denominado "demandante" foi concebido para saber como a atividade ou o empreendimento chegou ao IPHAN para ser licenciado. Então poderíamos saber, por exemplo, se foi uma empresa de consultoria ambiental que contratou uma especializada em arqueologia ou se foram os órgãos ambientais (FATMA e IBAMA) que encaminharam o processo ao IPHAN. Esse item se mostrou infrutífero e/ou de difícil aferição. A maioria dos projetos é apresentada pelos próprios arqueólogos que solicitam análise e parecer.

Item 13. **Tipo de licenciamento**. Considerando que o licenciamento não se dá apenas pelo instrumento do EIA/RIMA, mas também pelos RAS ou EAS, e, considerando também que o licenciamento de atividades potencialmente lesivas ao patrimônio arqueológico pode se dar tanto via FATMA como IBAMA, resolvemos quantificar esses dados, buscando identificar quais projetos advieram do licenciamento estadual e quais advieram do licenciamento federal. O problema surgido durante a coleta de dados é que nem sempre é possível ou de fácil aferição saber se o licenciamento é via FATMA ou IBAMA. Em certa medida, quando é feito pelo IBAMA a dificuldade é menor, mas ainda assim em muitos processos restam dúvidas sobre qual o órgão é o responsável pelo licenciamento.

Item 14. **Medidas**. Nesse campo mensuramos os procedimentos jurídico-administrativos, como expedição de portarias concedendo autorização/permissão/renovação de pesquisa e o tempo de duração das mesmas. Esse campo também consta se o empreendimento está apto à obtenção das licenças ambientais

(manifestação favorável do IPHAN) e condicionantes, quando houver. Mesmo que os dados coletados nesse item não venham a compor gráficos e tabelas em sua totalidade, como por exemplo, a quantidade de portarias emitidas, foi a partir dessa entrada que pudemos quantificar o item que diz acerca da finalização ou não do processo.

Item 15. **Proteção**. Outro item de caráter mais genérico em que constam dados como tipos de sítios que foram encontrados, além de outras medidas de proteção que não o salvamento ou resgate, sugeridas pelo arqueólogo responsável e/ou recomendadas pela Superintendência do IPHAN em Santa Catarina.

Item 16. **Localização dos sítios**. A terminologia utilizada pela portaria e pela legislação ambiental ao se referir a localização dos sítios é variada, assim como também são aquelas adotadas nos relatórios dos arqueólogos e nos pareceres da instituição. Medir em que grau essa localização é aferível ou não poderia ser um indicador importante para a presente pesquisa. Com o decorrer do levantamento e diante das dificuldades ocorridas para a aferição desses dados, ao invés de quantificarmos qual a localização dos sítios em relação aos empreendimentos, percebemos que seria mais viável quantificar caso a caso, se a localização dos sítios era ou não aferível. No entanto, diante da incompletude dos processos e disjunção dos seus documentos, esse dado também se mostrou de difícil aferição.

Item 17. **Existência de tipologia dos sítios encontrados**. Nessa nova coluna, incluímos os dados que, antes da consulta aos relatórios, não eram sempre possíveis de se coletar. Mesmo que ainda seja difícil aferir que tipos de sítios foram encontrados e em que quantidade, utilizamos os dados constantes nas considerações finais do relatório e cruzamo-los com os dados da manifestação do IPHAN acerca dos mesmos. Fato é que nem sempre é possível aferir a localização ou a tipologia do sítio encontrado no processo de licenciamento em virtude dos mesmos problemas apresentados no item 16. Ademais, processos sem o parecer técnico final do IPHAN ou mesmo aqueles em que não foram encontradas sequer a manifestação da instituição, complexificaram a coleta desses dados.

Item 18. **Resgate ou medidas de proteção**. O propósito de criação dessa entrada é para conferir com maior clareza quais medidas foram adotadas quanto aos sítios encontrados, já que o item 15, **Proteção,** contém anotações mais genéricas.

4. CAPÍTULO 3: LEVANTAMENTO DOS PROCESSOS DE ARQUEOLOGIA

4.1 Considerações iniciais: dados coletados nos processos de arqueologia de contrato na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina (2002-2007).

Antes de entrarmos nos gráficos que facilitam a visualização, e, portanto, análise dos dados coletados para essa pesquisa, convém explicitar como foi feita a consulta aos processos. De plano, aponto três grandes dificuldades que contribuíram para a morosidade do levantamento realizado.

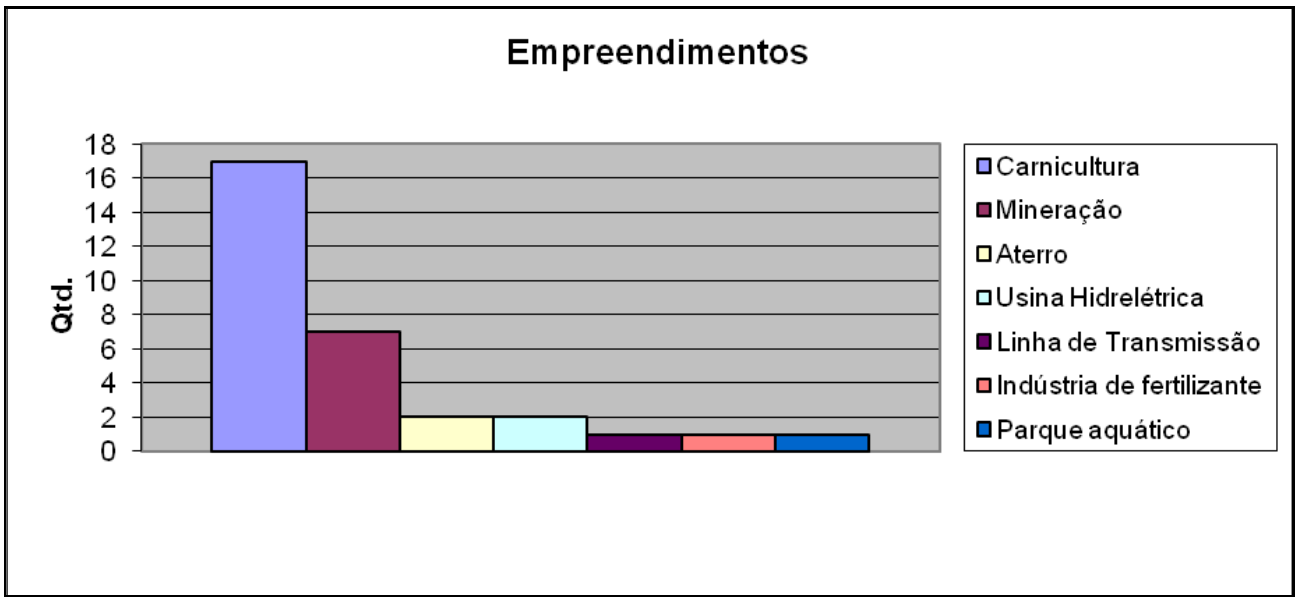
A primeira delas foi a falta de um banco de dados eficiente que contivesse ao menos uma listagem dos processos de arqueologia na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina. Com isso, a busca dos processos foi manual, o que reforça o caráter amostral da pesquisa, já que muitos dos processos consultados compõem o arquivo corrente da instituição e ora ou outra um processo outrora consultado não pode ser encontrado em nova busca. Ou seja, os números aqui apresentados tem uma margem de erro, pela própria característica desse trabalho manual e também pelo problema acima citado. Uma segunda dificuldade foi que os documentos que compõe os processos de arqueologia não se encontraram todos em um único processo, já que, como dissemos muitos relatórios com os procedimentos técnico-científicos adotados, por conta da falta de espaço de armazenamento estão concentrados em outra estante, o que sobrecarregou o trabalho de consulta aos mesmos. A terceira dificuldade e, a meu ver, a mais grave delas, é que diferentes fases dos projetos de arqueologia referentes ao mesmo empreendimento encontram-se com mais de uma numeração, o que quer dizer que, levando-se em consideração as três etapas do licenciamento ambiental, um levantamento de 2002 está separado do salvamento que ocorreu em 2005, que por sua vez também está separado do projeto de monitoramento que ocorreu em 2007. Diante disso, uma importante observação deve ser feita. Como não foram consultados processos além dessa data, pode ser que algum dos processos sem manifestação ou com manifestação parcial tenham tido prosseguimento nos anos seguintes (posteriores a 2007). Tal trabalho tornou-se de difícil finalização em virtude do pouco tempo para integralizar os dados e saber quais deles deveriam ser procurados no arquivo para descobrirmos se foram, enfim, finalizados.

No que se refere a contagem do número de empreendimentos, esta se deu da seguinte forma: foi organizado um gráfico para cada ano dos processos que se iniciaram nesse mesmo ano, ainda que novas etapas do licenciamento tenham se desenvolvido em fases posteriores. Aqui é necessário explicitar uma nova dificuldade encontrada para a realização

do levantamento. Foi necessária a coleta integral de todos os processos para, enfim, sabermos quais seriam aqueles que se referiam ao mesmo empreendimento, já que, como frisamos, a disjunção das fases do licenciamento em processos distintos foi um fator complicador e que impactou sobremaneira o tempo da coleta, haja vista que foi necessário associar quais eram os processos que se referiam ao mesmo empreendimento para enfim, realizar uma quantificação mais precisa ano-a-ano, que é o que passaremos a expor.

Inicialmente escolhemos apresentar os gráficos em etapas, separando-se os dados de cada ano e, posteriormente, expor a contagem geral dos dados relativos ao recorte espaço-temporal proposto. Justifica-se a adoção dessa metodologia a fim de facilitar as análises e os comentários feitos, já que as particularidades necessárias para o esclarecimento serão mais bem visualizadas se inseridas no contexto em que o processo se iniciou. Na medida em que avançarmos durante os anos, alguns comentários e análises que serviram para explicar algum aspecto do levantamento realizado não mais serão retomados a não ser que haja alguma relevância para tal.

4.2 Ano de 2002



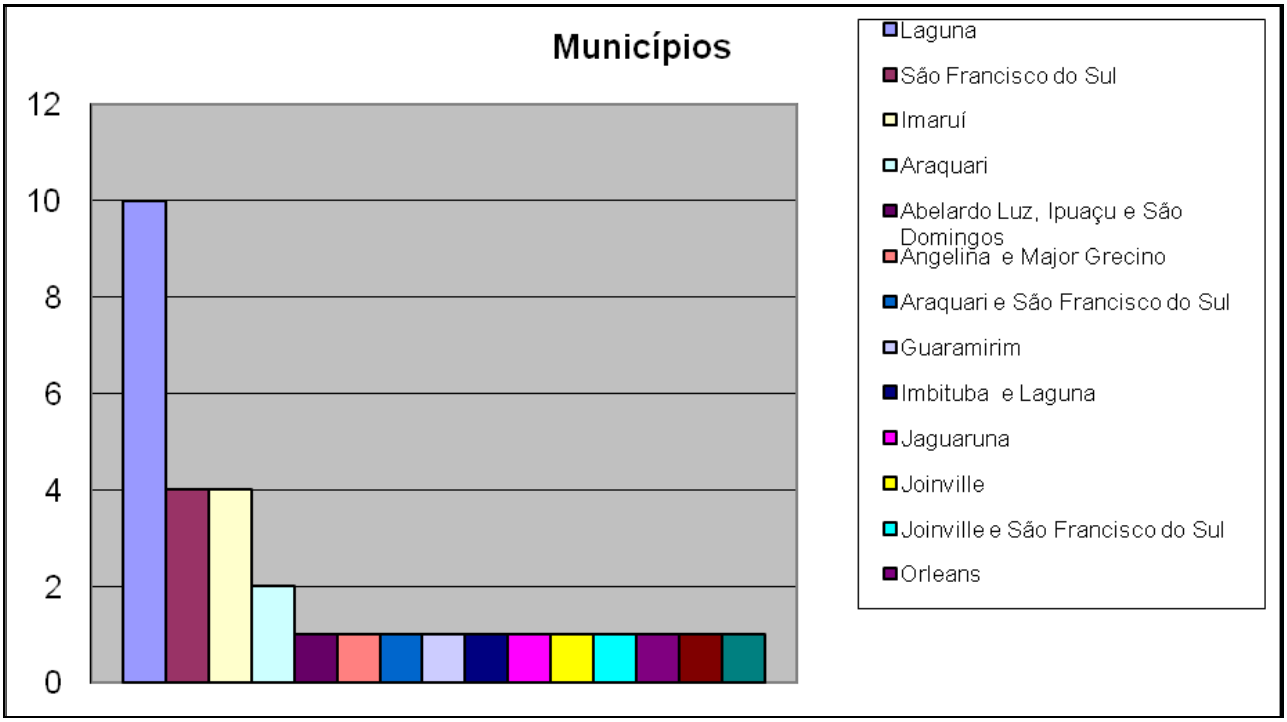
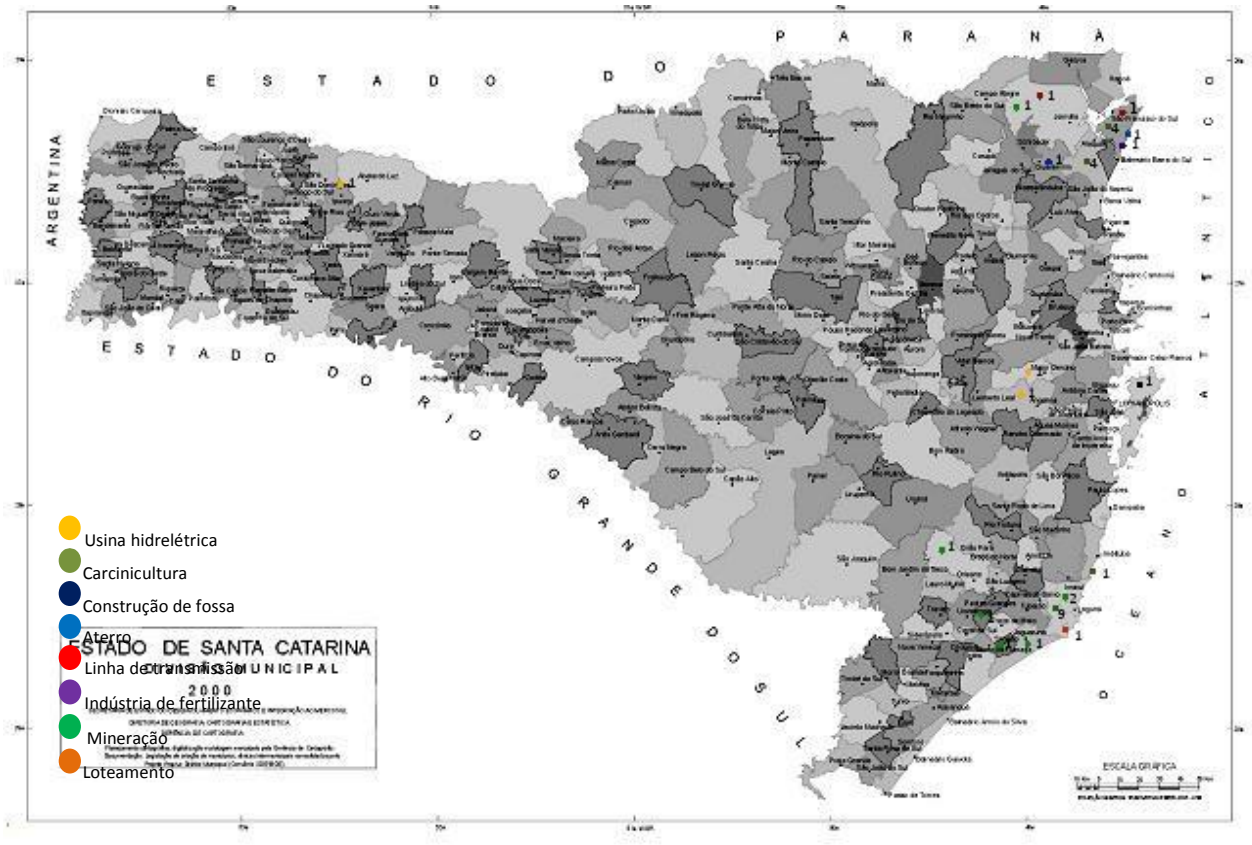


Gráfico 2A e Gráfico 2B

Observando-se os gráficos 2-A e 2-B percebemos uma grande quantidade de empreendimentos de carcinicultura que demandaram uma atuação do IPHAN. Além disso, aproximadamente 1/3 desses mesmos empreendimentos desse ano estão situados na região Lagunar, litoral sul do estado de Santa Catarina. A partir dos dados coletados percebe-se que, dos 17 empreendimentos de carcinicultura que chegaram ao IPHAN, 8 deles se concentram na cidade de Laguna, conforme pode ser observado na mapa abaixo com a identificação geográfica desses empreendimentos.



No ano de 2002, assim como nos anos seguintes (até aproximadamente 2004, 2005) projetos de levantamento arqueológico para implantação de tanques de cultivo de camarão foram constantemente propostos para a região Lagunar, que compreende os municípios de Laguna, Jaguaruna, Tubarão e outros. Só a partir de 2005 foi possível observar uma queda desse tipo de empreendimento e, dentre os fatores que explicam tal decréscimo está na chegada de uma praga na região por intermédio de matrizes vindas do Nordeste brasileiro, fora do que previa o projeto original da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

É possível também associar a demanda da quantidade de empreendimentos em uma mesma região, tal como o município de Imaruí que também integra a região Lagunar, em virtude da existência de uma unidade descentralizada da Superintendência do IPHAN em Santa Catarina, que é o Escritório Técnico de Laguna. Foram atendidos por esse escritório 16 projetos de avaliação de viabilidade arqueológica para emissão de licença ambiental. Para facilitar a leitura dos gráficos relativos aos municípios que tiveram a questão arqueológica do licenciamento de seus empreendimentos passados pelo IPHAN, utilizaremos vez ou outra, denominações que conglomeram conjuntos de cidades numa mesma região. Dessa forma, além da região Lagunar, formada pelas cidades mencionadas acima, também faremos referência à região da Baía da Babitonga, formada pelas cidades de Joinville, São Francisco do Sul, Itapoá e etc., e também a região da Grande Florianópolis,

que inclui a capital do estado e os municípios que integram a região metropolitana, todas próximas geograficamente.

Importa deixar registrado que estrutura a Superintendência do IPHAN em Santa Catarina é formada pela sede que está localizada no centro da cidade de Florianópolis, e por extensões através de três escritórios técnicos, sendo eles: o Escritório Técnico de Laguna, o Escritório Técnico de São Francisco do Sul, localizado no litoral norte de Santa Catarina e o Escritório Técnico de Chapecó, situado no oeste do estado. O motivo de expor essa estrutura organizacional da Superintendência é que os dados apontados já nesse primeiro ano de coleta relacionam-se com a existência dessa estrutura regionalizada do órgão federal de preservação do patrimônio arqueológico, já que uma grande quantidade de processos abertos por empreendimento localiza-se justamente nas regiões atendidas por esses escritórios técnicos, em especial o de Laguna e o de São Francisco do Sul, o que será melhor aferível a partir dos próximos gráficos, que são os de número de arqueólogos e os de número de endossos institucionais.

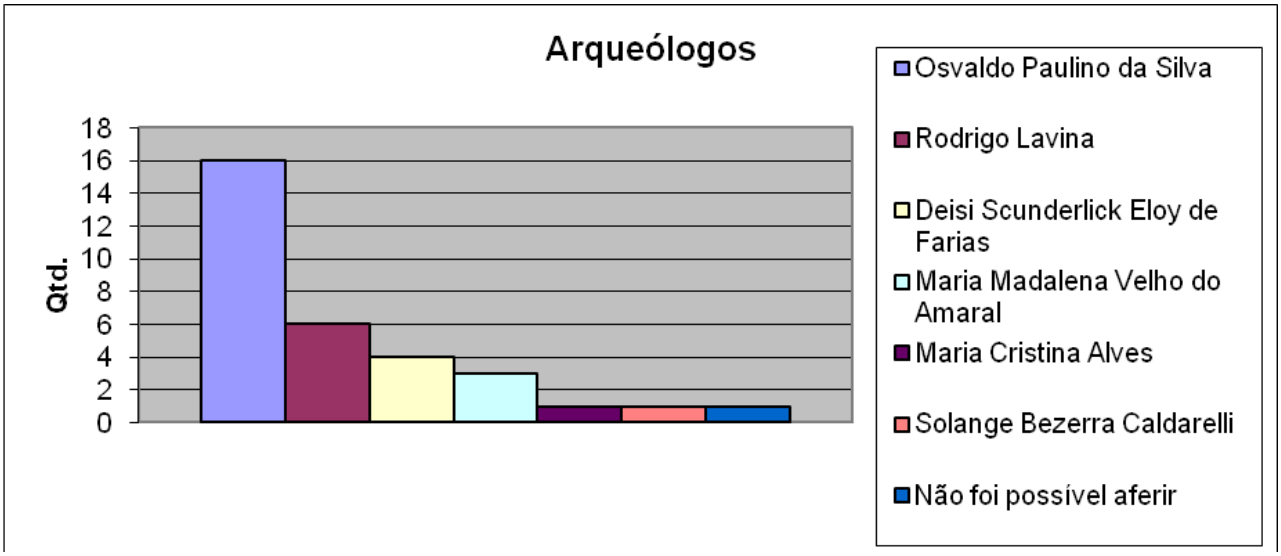


Gráfico 2-C

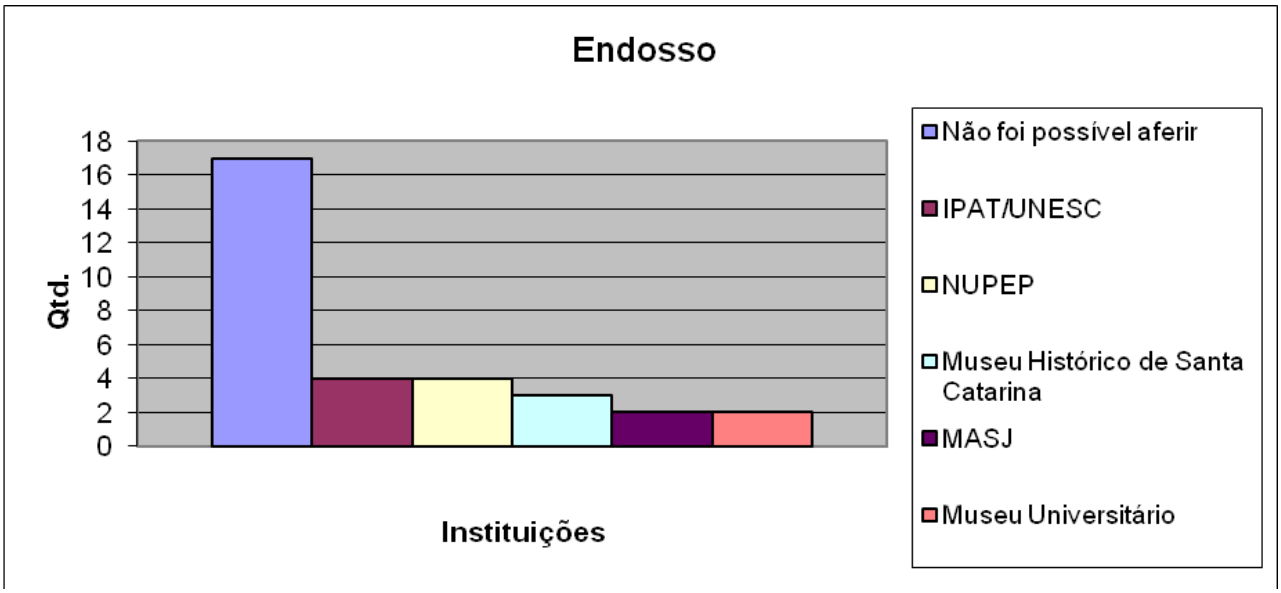


Gráfico 2-D

Aqui (Gráfico 2-C) já observamos uma tendência que se repetirá no decorrer dos demais anos pesquisados. Para o momento, analisando o ano de 2002, percebemos que apenas um arqueólogo ficou responsável pela metade dos processos pesquisados. Ademais, se compararmos o Gráfico 2-C com o Gráfico de Endosso (Gráfico 2-D), verificaremos que o número de projetos que ficaram a cargo de um mesmo arqueólogo coincide com o número de projetos em que não foi encontrado endosso institucional. Aqui é importante relembrar que desde 1988, com a expedição da Portaria IPHAN n.° 7, os pedidos de permissão, autorização e comunicação prévia de pesquisa devem vir necessariamente acompanhados da instituição científica que apoia o projeto. Ressalta-se que desses 16 processos em que não foi apresentado endosso institucional, 14 foram projetos apresentados por Osvaldo Paulino da Silva, ou seja, o arqueólogo responsável pela metade dos processos pesquisados no ano de 2002.

Outra observação que podemos fazer é que geralmente a instituição que concede o endosso institucional tem em seu quadro funcional o mesmo arqueólogo que é responsável pelo projeto. Isso ocorre muitas vezes devido a área de atuação do mesmo. No entanto, os dados sugerem de forma mais clara que há uma associação das instituições que concedem o endosso em virtude da localização de sua sede. Assim, projetos de avaliação arqueológica realizados em Florianópolis, via de regra, são respaldados cientificamente pela UFSC; os projetos da região Lagunar são respaldados pela UNISUL ou pela UNESC; e os projetos da região da Baia da Babitonga geralmente são apoiados cientificamente pelo Museu do Homem do Sambaqui de Joinville, denominado MASJ.

Aqui se faz necessário fazer um parêntesis na medida em que, por questões éticas, o arqueólogo responsável pelo projeto não pode ser aquele que é responsável pelo endosso institucional. Outro ponto a ser esclarecido é que a partir dos estudos realizados, é facilmente verificável que existe uma associação padrão entre concessão dos endossos institucionais e arqueólogos, o que significa dizer que é comum que uma mesma instituição científica conceda endosso para o mesmo arqueólogo executante do projeto, o que em tese não implica em descumprimento legal, a não ser, como vimos, que ocorra o caso do próprio arqueólogo concedendo endosso ao projeto que vai executar. Situação ainda mais preocupante é o forjamento da concessão do endosso, quando o arqueólogo vinculado de alguma forma à Instituição assina o endosso como se fosse responsável pela mesma.

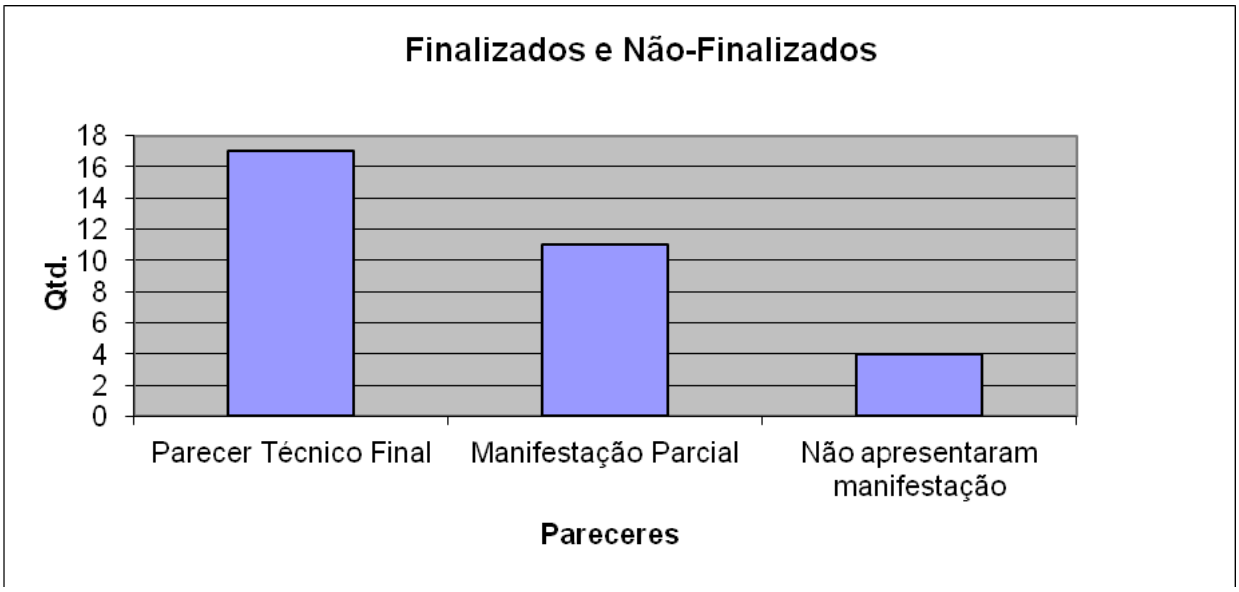


Gráfico 2-E

Como já foi aludido quando tratamos dos itens que compuseram o levantamento inicial, quando relatado a intenção de aferir o tempo de duração do processo no IPHAN. , ocorreu que, diante da ausência de manifestação final com o respectivo parecer técnico conclusivo na maioria dos processos que foram analisados, resolvemos quantificar não o tempo de duração do processo, mas sim quais foram aqueles que apresentaram a manifestação final, ou seja, o parecer técnico conclusivo; quais foram aqueles em que a última manifestação é parcial, ou seja, não conclusiva e também aqueles em que não foi sequer encontrada manifestação da instituição.

Na ausência do termo de finalização do processo, dependendo do estágio do licenciamento, ficamos impedidos de saber, por exemplo, se foi o empreendedor quem desistiu do empreendimento ou, havendo necessidade de cumprimento e adoção de

medidas de proteção em alguma atividade licenciada, se as mesmas foram ou não cumpridas. Observaremos que a maioria dos casos dos processos que apresentaram o que aqui consideramos como parecer técnico conclusivo são de processos em que não foram encontrados sítios arqueológicos e tiveram sua área liberada para o empreendimento e/ou atividade.

Em muitos casos contabilizados como processos em que houve manifestação parcial, os motivos para serem assim categorizados são diversos, tais como: falta de parecer técnico conclusivo que avalie o relatório de monitoramento, muitas vezes em virtude da ausência do mesmo, o programa de educação patrimonial aplicado, os resultados dos trabalhos laboratoriais e de guarda e curadoria de material objeto de salvamento arqueológico. Além desses motivos, podemos citar também como processos que tiveram apenas uma manifestação parcial aqueles em que foi solicitado um programa de prospecção intensiva, ou que fosse adequado o projeto com o acréscimo de informações que antes lhe faltavam, como novas plantas indicando com exatidão a localização dos sítios arqueológicos, a solicitação por parte do Setor de Arqueologia do IPHAN da necessidade de realização de Programa de Arqueologia Subaquática, ou de complementação de estudos paleoestratigráficos, ou mesmo a manifestação do IPHAN determinando a participação de um arquiteto no projeto em virtude da presença de objetos e lugares relativos à arqueologia histórica.

Os processos que foram categorizados como aqueles em que estiveram ausente manifestação do IPHAN é porque sequer foi encontrado no processo manifestação do IPHAN em relação às etapas dos trabalhos de arqueologia, ou mesmo não apresentaram manifestação nenhuma, apenas a expedição da portaria de pesquisa, sem nenhum documento posterior, como por exemplo ofício, comunicado interno, memorando ou parecer técnico, se referindo ao projeto após a expedição da portaria de pesquisa.

Diante do exposto, conclui-se que estado em que se encontram os processos em Santa Catarina no ano de 2002 é: dos 17 processos com Parecer Técnico Final, 12 foram de empreendimentos cujos projetos apontaram para a ausência de vestígios arqueológicos, por isso, o IPHAN se manifestou favoravelmente a implantação do empreendimento sem condicionar a liberação ao cumprimento de quaisquer medidas. Dos 5 restantes, um deles indicou que a manifestação final sobre o empreendimento só se daria após a criação de um zoneamento arqueológico. Em outro caso, de um empreendimento de indústria de fertilizantes, foi encontrado um conjunto arquitetônico remanescente de fornos de uma coqueira na proximidade do empreendimento, mas não foi recomendada nenhuma medida de proteção e a manifestação do IPHAN foi favorável à sua implantação. Ainda em outro

caso com parecer técnico final, um sítio arqueológico foi registrado na proximidade do empreendimento, mas o IPHAN também se manifestou favorável à implantação do mesmo. É o caso do processo 00092/2002[16], que trata de um empreendimento de mineração na região de Laguna. A título de ilustração transcrevemos parte do projeto de avaliação apresentado pelo arqueólogo:

> A região de Laguna detém um complexo de sítios arqueológicos do tipo Sambaqui, elevando o potencial arqueológico de todas as áreas pesquisadas, exigindo desta forma atenção redobrada na investigação. § Entretanto, nas pesquisas arqueológicas realizadas em áreas pretendidas para instalação de açudes para o cultivo de camarões, raramente deparouse com vestígios arqueológicos. A ausência de sítios arqueológicos nas áreas próximos às lagoas justifica-se pelo possível recuo das águas em períodos recentes, porém a pesquisa se faz necessária independente da existência de sítios arqueológicos, principalmente em áreas com um número significativo de sítios, que leva os proprietários a questionar a não ocupação de um determinado espaço pelos grupos pretéritos. (Processo 0092/2002, Fls. s/n, data da pesquisa: 23.11.2011).

Outro caso em que houve um parecer técnico final do IPHAN trata de uma peritagem arqueológica também em um empreendimento de carcinicultura, em que o processo chegou ao IPHAN com a implantação do empreendimento sem que tivesse ocorrido a necessária realização de estudos ambientais. Nesse caso, a Superintendência se manifestou favoravelmente à implantação do empreendimento, dado aferível a partir do Ofício 327/2002, em que: "Diante do ocorrido e na certeza de ser um caso isolado, (...) favoravelmente à Emissão de LO (...)".

4.3 Ano de 2003

[16] Os processos que tramitam na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina tramitaram e ainda hoje tramitam obedecendo a uma numeração padrão: (XXX). Objetivando facilitar a citação e leitura dos números de processos, suprimimos a ordem numérica que se repete.

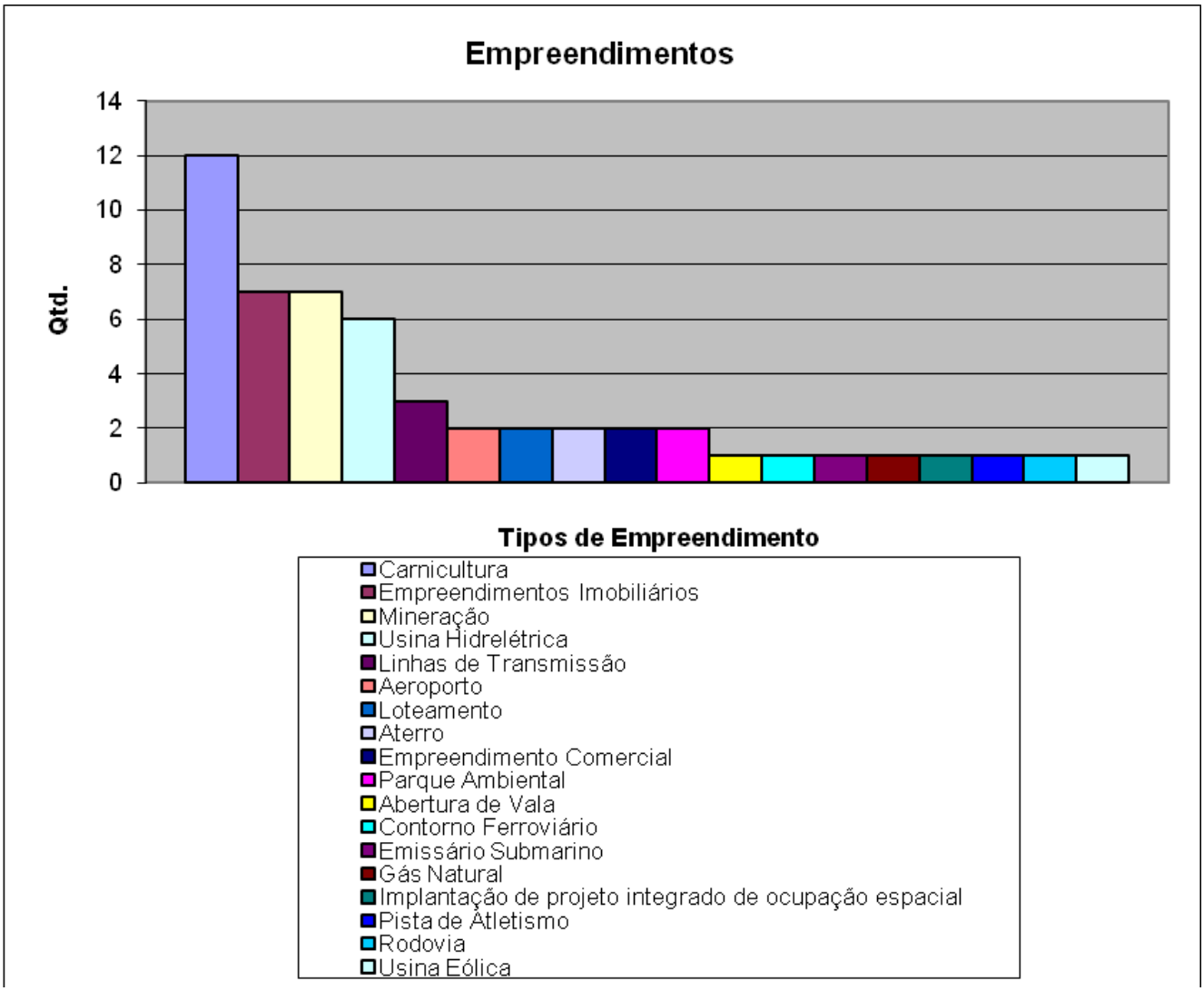


Gráfico 3-A

No ano de 2003, observa-se que de um total de 53 empreendimentos e/ou atividades que demandaram uma atuação do IPHAN, novamente foram as atividades de carcinicultura que mais geraram projetos de pesquisa arqueológica, conforme consta no Gráfico 3-A. O gráfico também indica uma tendência crescente de um tipo de empreendimento no decorrer dos anos, que são os empreendimentos imobiliários, que representará ao final da pesquisa, o quarto tipo de empreendimento que mais demandou avaliação arqueológica prévia inserida no licenciamento ambiental.

O projeto de energia eólica em Laguna, cujo licenciamento foi encontrado também em processos do ano de 2007, mobilizou considerações acerca do potencial arqueológico do complexo lagunar, bem como dos sambaquis e da paisagem cultural que integram a região. Não é demais lembrar que nessa região se encontram os maiores sambaquis do mundo e suas reais dimensões ainda não foram precisadas.

Ainda sobre usinas geradoras de energia no ano de 2003, foi dado início ao licenciamento de 5 empreendimentos de usinas hidrelétricas: três delas PCHs e duas UHEs. Segundo o que determina a Resolução ANEEL n.° 394, de 04.12.1998, PCHs são empreendimentos hidrelétricos com potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 kW, com área total de reservatório igual ou inferior a 3,0 km2. Já uma UHE é uma usina hidrelétrica de grande porte, com potência que varia entre 30 e 50 MW. E nesse ano deu-se início ao licenciamento das UHEs Foz de Chapecó e Salto Pilão.

Os gráficos da tipologia dos empreendimentos de 2002 e 2003 também já indicam que as atividades de mineração geram projetos de pesquisa arqueológica em número considerável. Ressalte-se que, segundo o Decreto-Lei 3.365/41, a mineração é considerada atividade de utilidade pública o que se reflete na legislação ambiental, sendo uma atividade que, por exemplo, pode ser realizada numa Área de Preservação Permanente (APP). No entanto, em que pese a legislação ambiental, a instalação de atividades mineradoras também devem ser precedidas de avaliação arqueológica, de acordo com a Portaria IPHAN n.° 230.

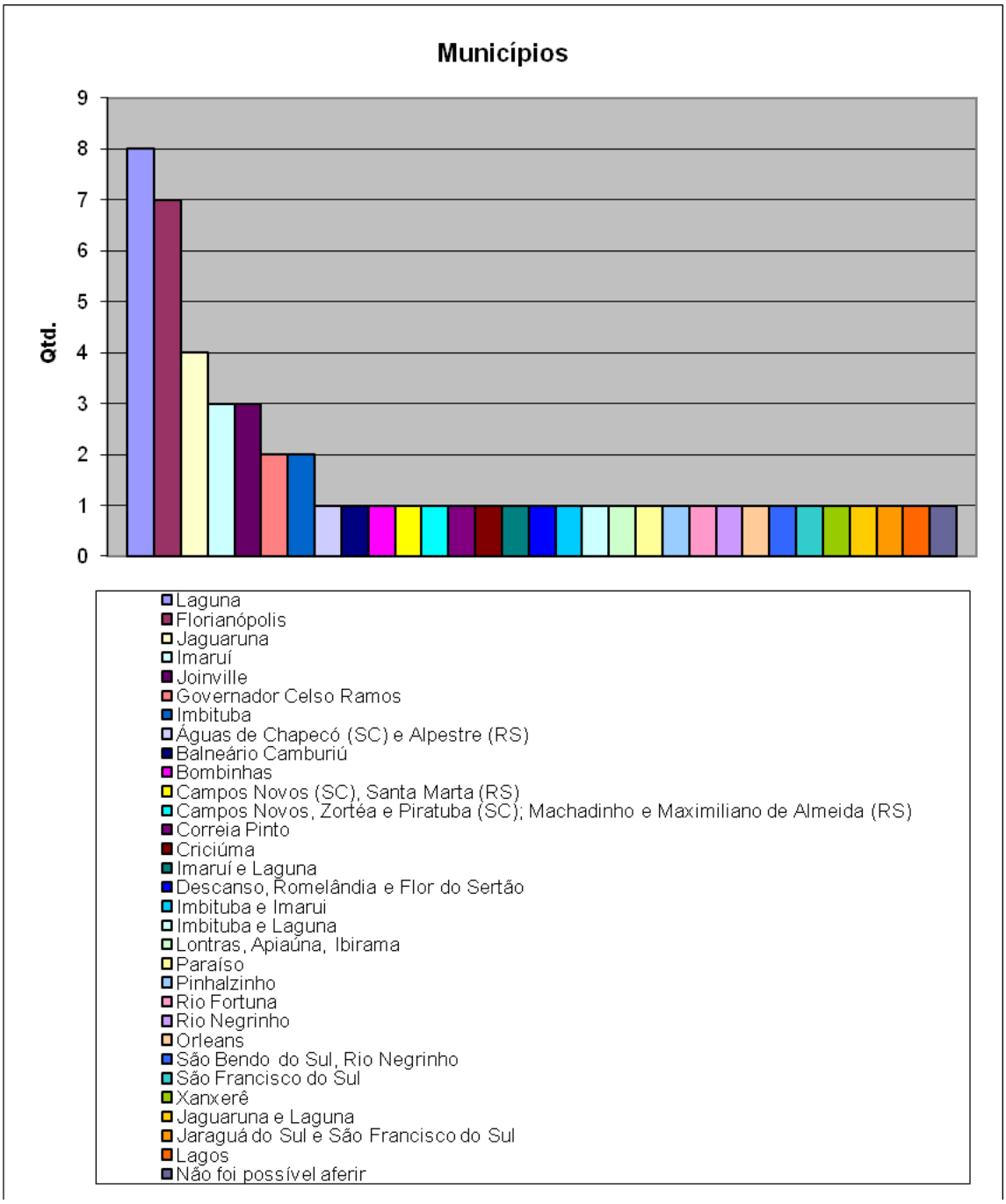
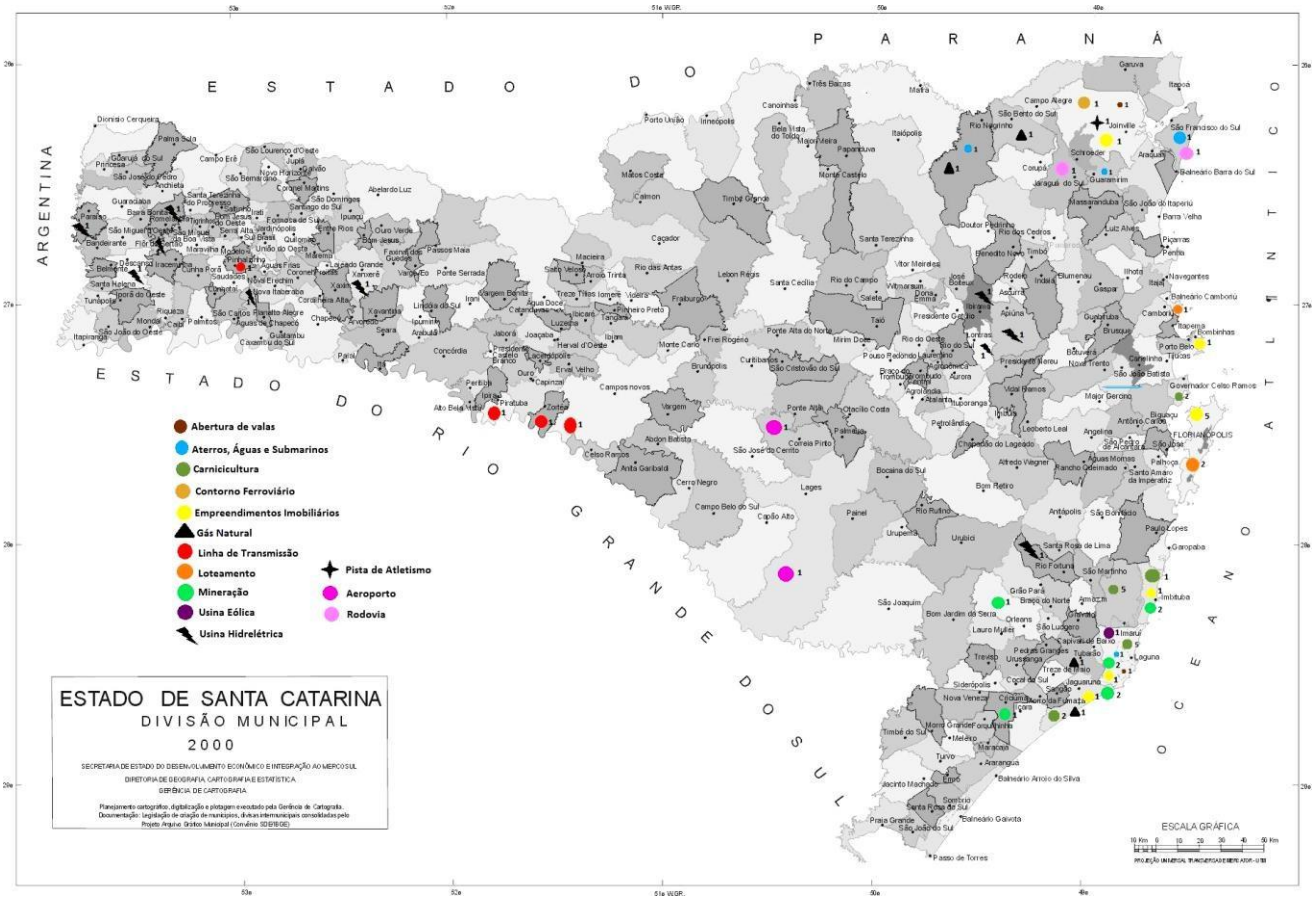

Municípios
Qtd.
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
Laguna
Florianópolis
Jaguaruna
Imaruí
Joinville
Governador Celso Ramos
Imbituba
Águas de Chapecó (SC) e Alpestre (RS)
Balneário Camburiú
Bombinhas
Campos Novos (SC), Santa Marta (RS)
Campos Novos, Zortéa e Piratuba (SC); Machadinho e Maximiliano de Almeida (RS)
Correia Pinto
Criciúma
Imaruí e Laguna
Descanso, Romelândia e Flor do Sertão
Imbituba e Imarui
Imbituba e Laguna
Lontras, Apiaúna, Ibirama
Paraíso
Pinhalzinho
Rio Fortuna
Rio Negrinho
Orleans
São Bendo do Sul, Rio Negrinho
São Francisco do Sul
Xanxerê
Jaguaruna e Laguna
Jaraguá do Sul e São Francisco do Sul
Lagos
Não foi possível aferir

Gráfico 3-B


P A R A N Á
E S T A D O D O
ARGENTINA
E S T A D O D O R I O G R A N D E D O S U L
O C E A N O A T L Â N T I C O
Abertura de valas
Aterros, Águas e Submarinos
Carnicicultura
Contorno Ferroviário
Empreendimentos Imobiliários
Gás Natural
Linha de Transmissão
Loteamento
Mineração
Usina Eólica
Usina Hidrelétrica
Pista de Atletismo
Aeroporto
Rodovia
ESTADO DE SANTA CATARINA
DIVISÃO MUNICIPAL
2000
ESCALA GRÁFICA

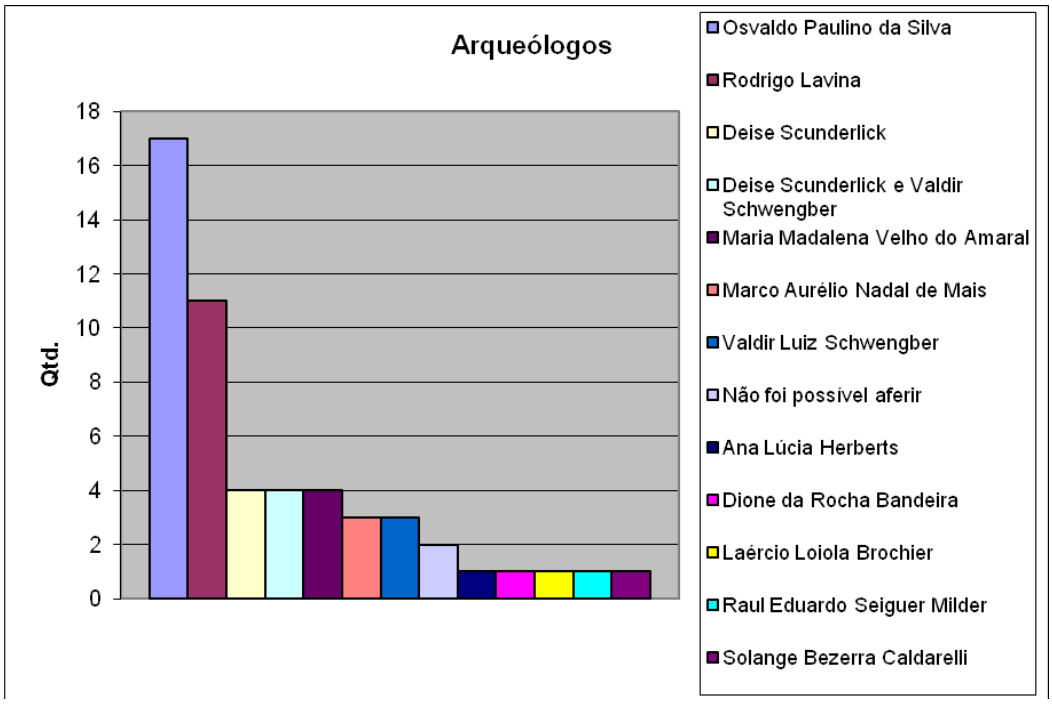

Arqueólogos
Qtd.
0
2
4
6
8
10
12
14
16
18
Osvaldo Paulino da Silva
Rodrigo Lavina
Deise Scunderlick
Deise Scunderlick e Valdir Schwengber
Maria Madalena Velho do Amaral
Marco Aurélio Nadal de Mais
Valdir Luiz Schwengber
Não foi possível aferir
Ana Lúcia Herberts
Dione da Rocha Bandeira
Laércio Loiola Brochier
Raul Eduardo Seiguer Milder
Solange Bezerra Caldarelli

Gráfico 3-C

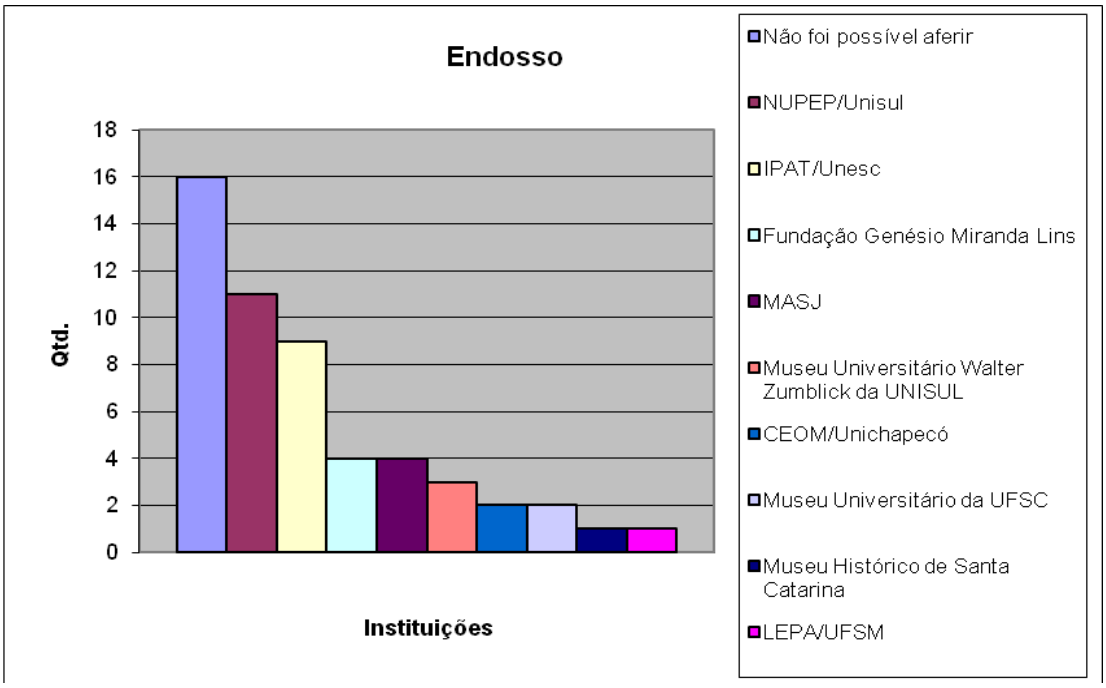


Gráfico 3-D

Comparando-se novamente a tabela de arqueólogos – entre o Gráfico 3-C e a de endossos Gráfico 3-D, observa-se que a quantidade de projetos em que não foram encontrados endossos institucionais é igual a quantidade de projetos assinados por um mesmo arqueólogo. Assim, verificando o levantamento realizado constatamos o que os gráficos já sugeriam: dos 16 processos sem endosso institucional, 12 são do mesmo arqueólogo, ou seja, daquele que apresentou a maior quantidade de projetos no ano de 2003.

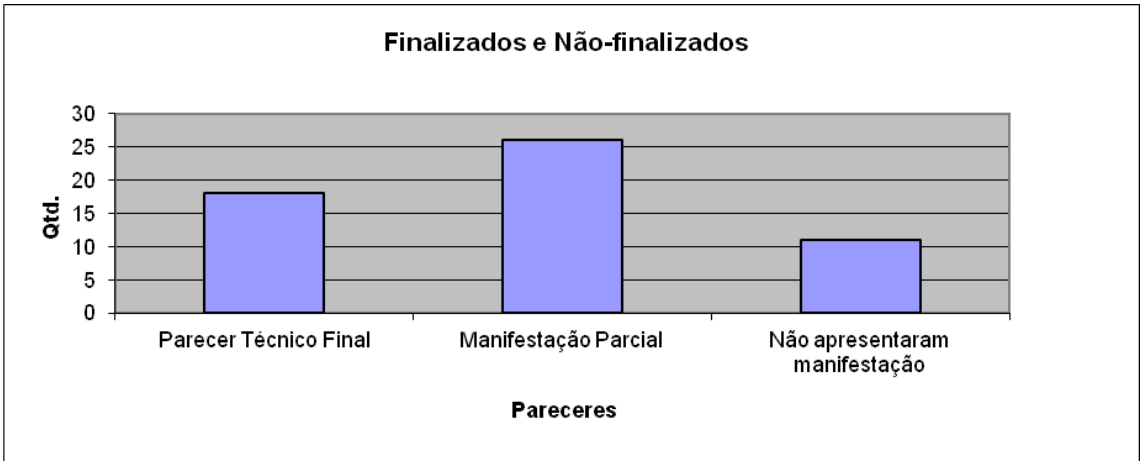


Gráfico 3-E

Os dados do gráfico 3-E indicam que a maioria dos processos desse ano apresentou manifestação parcial, situação que irá se repetir nos anos seguintes. E isso inclui os processos que se iniciaram nesse ano e continuaram em anos seguintes. Dos 18 processos cujos pareceres técnicos finais foram encontrados, ou seja, em que houve uma manifestação final do IPHAN sobre o empreendimento, em somente 3 deles houve salvamento de sítios arqueológicos. Os demais correspondem a empreendimentos cujos estudos apontaram para a ausência de vestígios arqueológicos e, tendo cumprido o que dispõe a portaria IPHAN n.° 230, e, portanto, a etapa arqueológica do licenciamento, foram liberados para seguir adiante. Dos 10 processos em que não foram encontradas manifestação do IPHAN, o pronunciamento do instituto se restringiu a emissão de portarias de pesquisa ou a renovação dessa permissão, não havendo manifestação quanto a medidas de proteção.

4.4 Ano de 2004

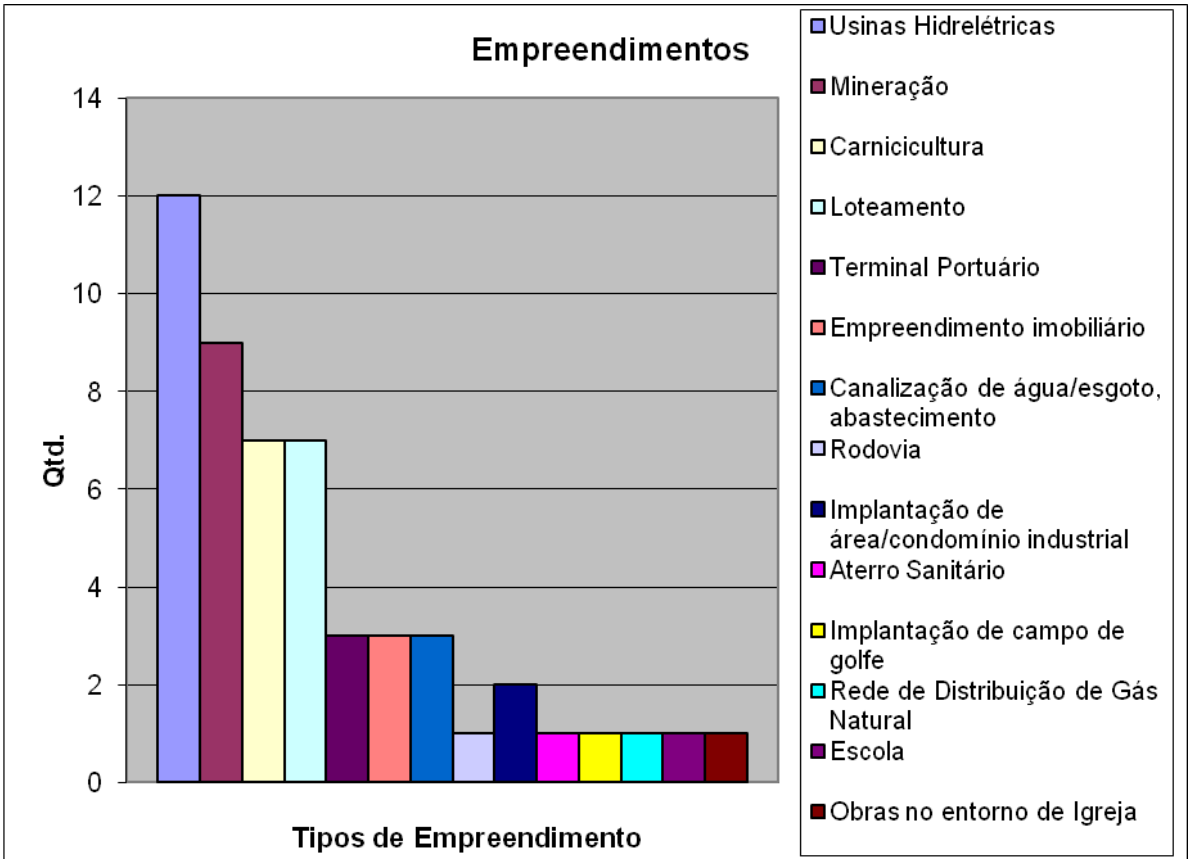


Gráfico 4-A

Em 2004 foram pesquisados 52 processos com avaliação arqueológica em virtude da implantação de empreendimento ou desenvolvimento de alguma atividade. Nesse ano, os empreendimentos de cultivo de camarões já não são a atividade com o maior número de licenciamento. Aqui se destacam as 12 usinas hidrelétricas e as 9 atividades mineradoras. Como fizemos na análise do ano anterior, convém distinguir que tipos de usinas hidrelétricas apresentaram seus projetos de avaliação arqueológica. Os empreendimentos iniciados nesse ano se referem às Pequenas Centrais Hidrelétricas, ou seja, às PCHs. Ressalte-se que nesse ano foi apresentado um projeto de levantamento arqueológico para a implantação de três PCHs, todas localizadas no município de Passos Maia (00011/2004). Tal processo foi categorizado como sem manifestação, já que não foi encontrado parecer técnico apreciando relatório final do arqueólogo que inclusive identificou 04 sítios arqueológicos pré-históricos na área de impacto direto do empreendimento.

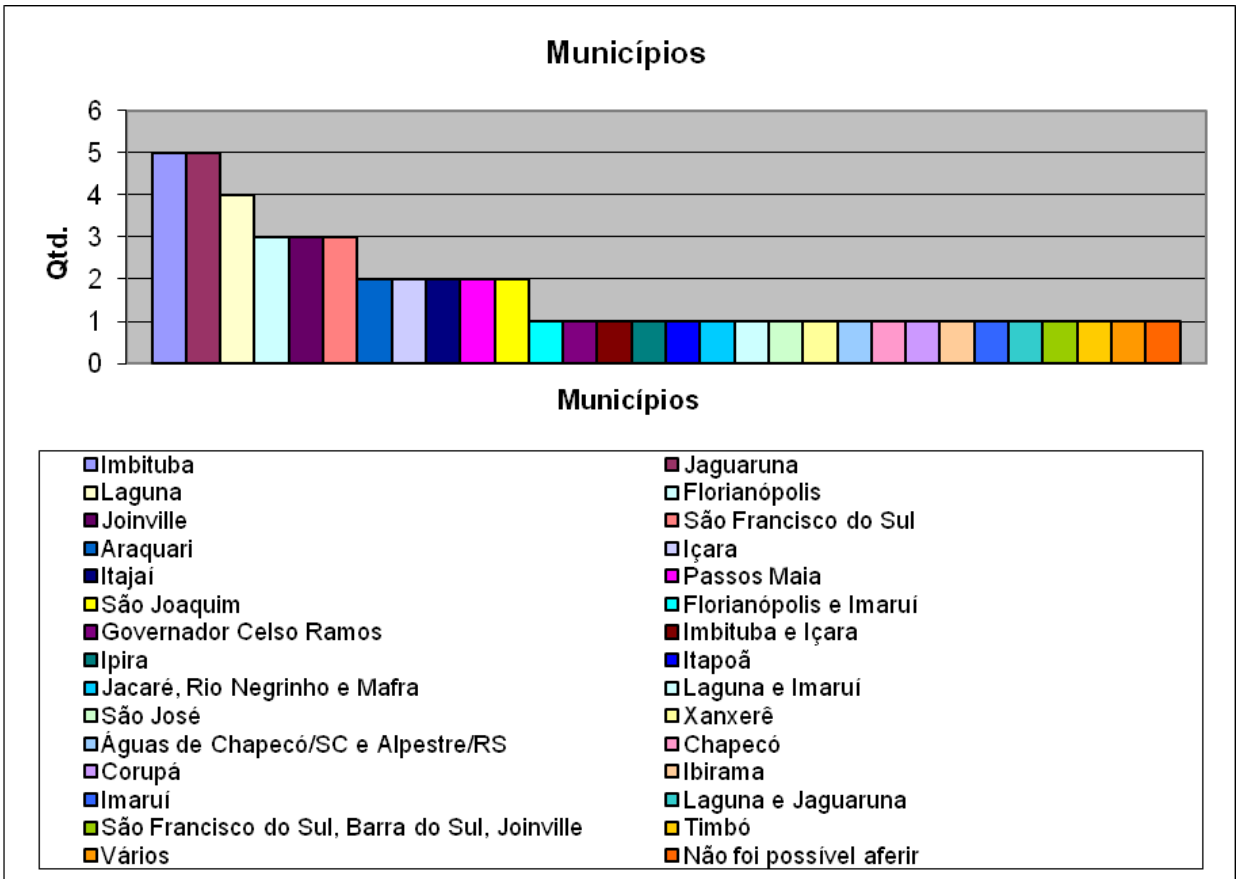
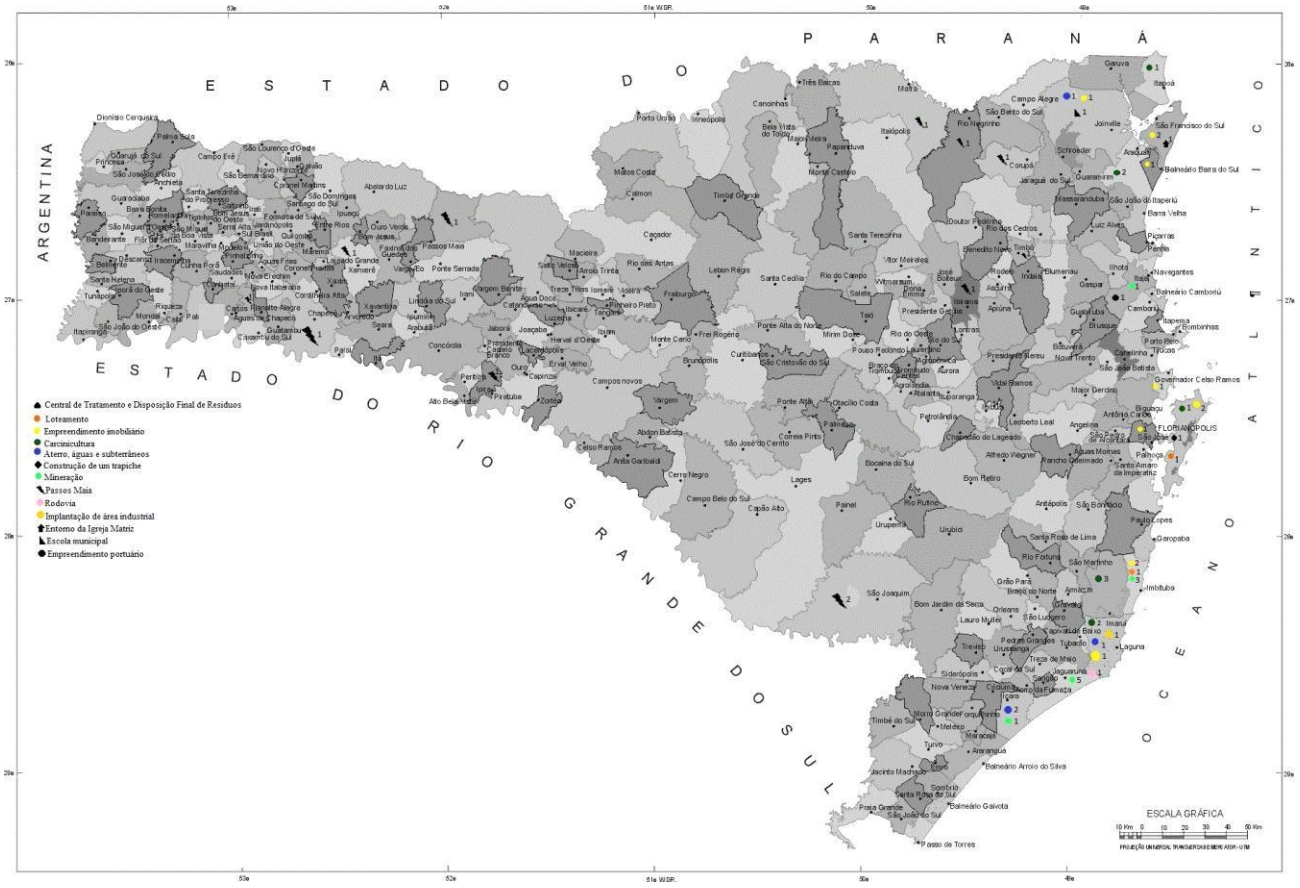


Gráfico 4-B

Mais uma vez, a região lagunar é a que mais apresentou demanda de projetos de avaliação arqueológica prévia à instalação de empreendimentos e desenvolvimento de atividades potencialmente impactantes ao patrimônio arqueológico. Em seguida a região da Baia de Babitonga também apresentou uma demanda destacável.


ESTADO DO PARANÁ
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
OCEANO ATLÂNTICO
ARGENTINA
Central de Tratamento e Disposição Final de Resíduos
Loteamento
Empreendimento imobiliário
Carcinicultura
Aterro, águas e subterrâneos
Construção de um trapiche
Mineração
Passos Maia
Rodovia
Implantação de área industrial
Entorno da Igreja Matriz
Escola municipal
Empreendimento portuário
ESCALA GRÁFICA

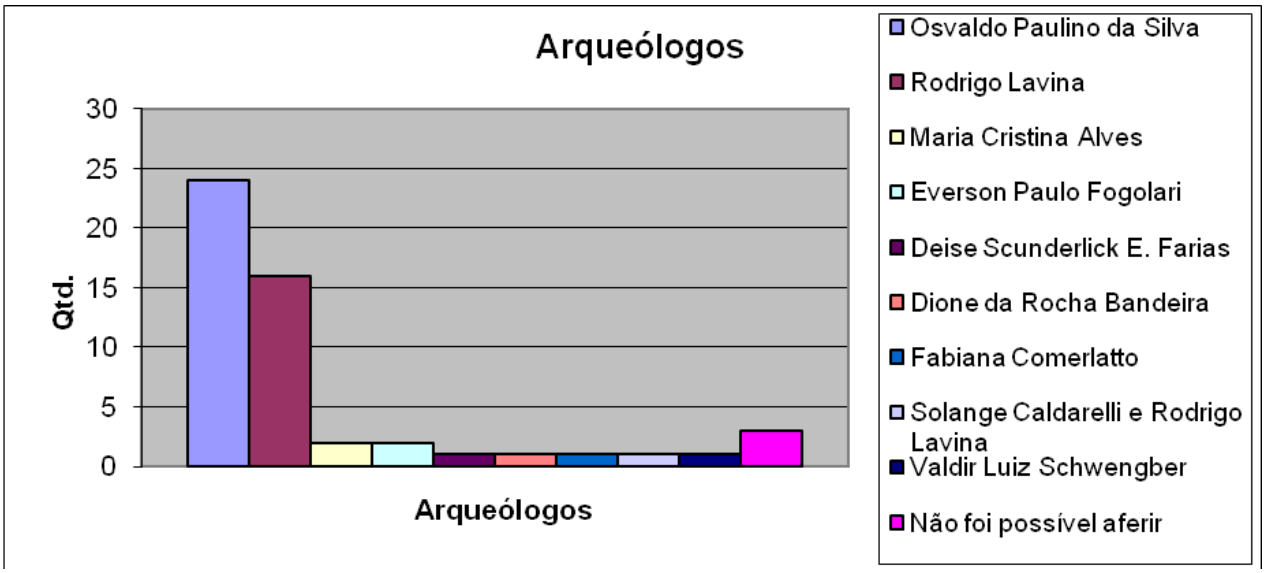

Arqueólogos
Qtd.
30
25
20
15
10
5
0
Arqueólogos
Osvaldo Paulino da Silva
Rodrigo Lavina
Maria Cristina Alves
Everson Paulo Fogolari
Deise Scunderlick E. Farias
Dione da Rocha Bandeira
Fabiana Comerlatto
Solange Caldarelli e Rodrigo Lavina
Valdir Luiz Schwengber
Não foi possível aferir

Gráfico 4-C

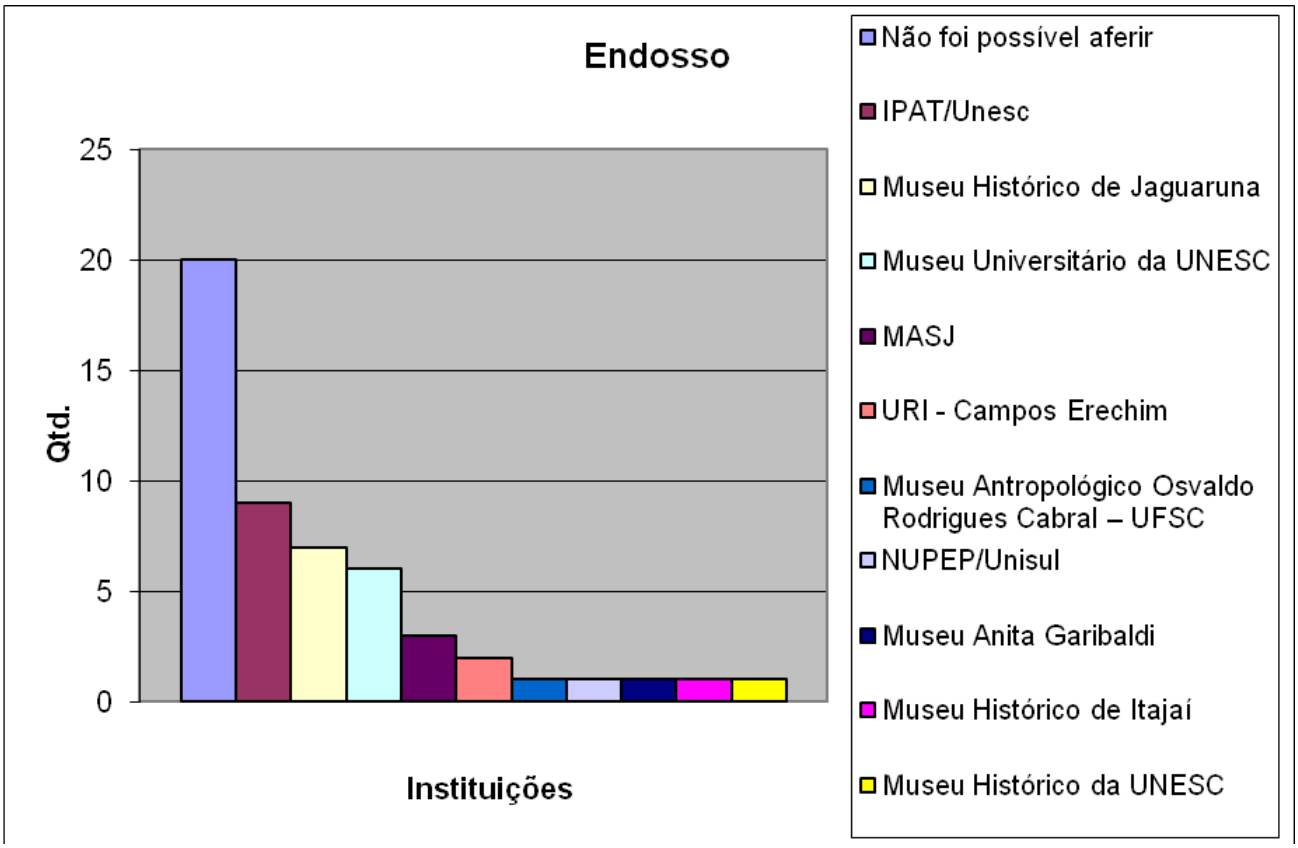


Gráfico 4-D

Nesse ano, chama atenção o alto número de processos em que não foram encontrados endossos institucionais. Em dois dos processos em que não foi possível aferir o endosso institucional também não foi possível aferir em cargo de que arqueólogo ficou o projeto. Em realidade, os responsáveis pelas solicitações foram duas prefeituras municipais. Em ambos os casos, as etapas dos estudos previstos pela portaria 230 sequer foram iniciados, pois se tratou de duas consultas requeridas pelas prefeituras de Laguna e de Florianópolis sobre área de terras onde, no primeiro caso, se pretendia implantar uma área industrial e, no segundo, de um trapiche. Chama atenção também o caso de um loteamento[17] em São Francisco do Sul em que não foram encontrados no processo nem projeto e nem publicação de portaria e, mesmo assim, o IPHAN não se opôs ao licenciamento do loteamento em virtude da ausência de vestígios arqueológicos. Concluindo, fora essas três solicitações de prefeituras cujos projetos nem existiram, todos os demais processos em que não foi indicada instituição de endosso são do mesmo arqueólogo.

[17] Processo 0057/2004 "Análise e Parecer Loteamento do Sil – Morro do Bananal – Ubatuba", cujo Parecer Técnico conclusivo a respeito da ausência de vestígios arqueológicos é o de número 201/04, de 29.06.2004.

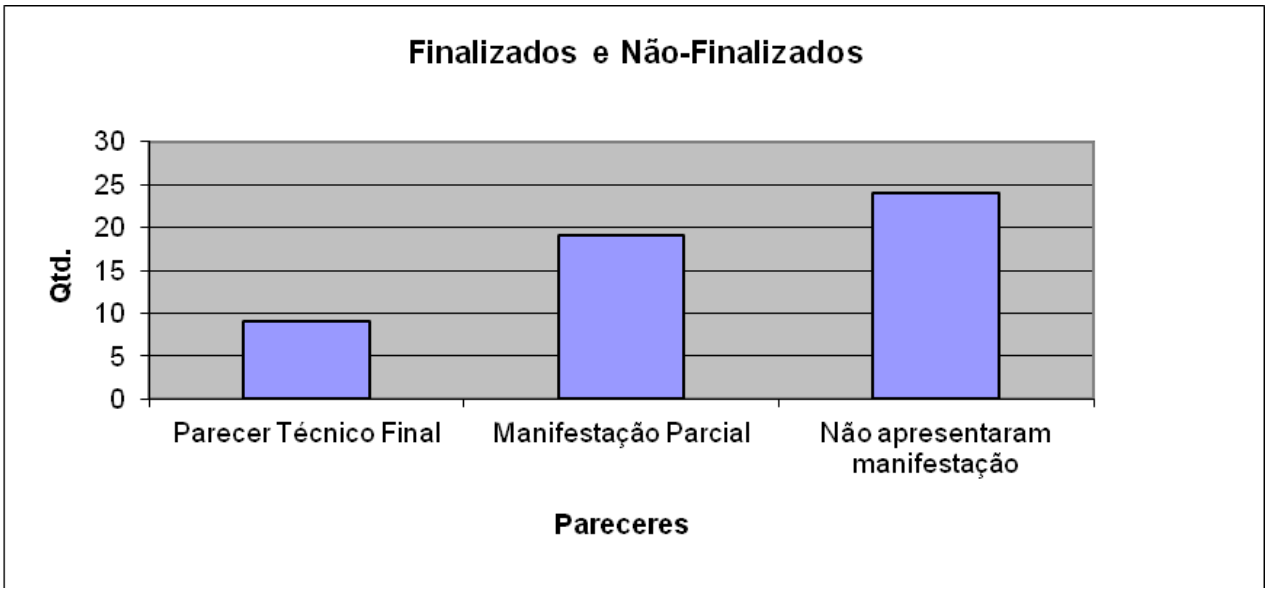


Gráfico 4-E

Em 2004, 09 processos apresentaram parecer técnico conclusivo. Dentre eles: 1) Uma implantação de área industrial em Laguna já aludida em que o IPHAN determinou a realização de pesquisa arqueológica prévia no local por se tratar de área com grande potencial arqueológico e com ocorrência de vestígios de ocupação Guarani; 2) Um Extração de Areia Quartzoza em Jaguaruna[18], cuja manifestação final do IPHAN foi contrária a atividade em virtude de extrações clandestinas anteriores, sendo o processo, por esse motivo, remetido ao Ministério Público Federal, embora não tenha sido possível determinar a cronologia dos impactos; 3) Um empreendimento de carcinicultura em Araquari em que foram contemplados recuo e sinalização preventiva em virtude da existência de sítio do tipo Sambaqui na Área de Impacto Direto do Empreendimento e 4) Um projeto de mineração de Areia em Jaguaruna em que o IPHAN se manifestou favorável ao empreendimento diante da ausência de vestígios arqueológicos constatados em projeto de levantamento e outros cinco empreendimentos em que se constatou a ausência de sítios arqueológicos, sendo, um deles, o loteamento de São Francisco do Sul a que já fizemos alusão.

O gráfico 4-E é importante porque demonstra a quantidade superior de processos que não apresentaram manifestação do IPHAN a respeito dos relatórios apresentados. Lembrando que não estamos nos referindo à expedição de portarias de pesquisa, pois essas também são manifestações do IPHAN. Além disso, muitos processos também apresentaram

[18] Processo 0022/2004

manifestações parciais em que não foi possível aferir o cumprimento das medidas de proteção. Devemos fazer uma ressalva de que dos 19 processos cuja manifestação não foi possível aferir, dois deles consultados em 2008 também se mantiveram nessa mesma categoria, sem parecer conclusivo.

4.5 Ano de 2005

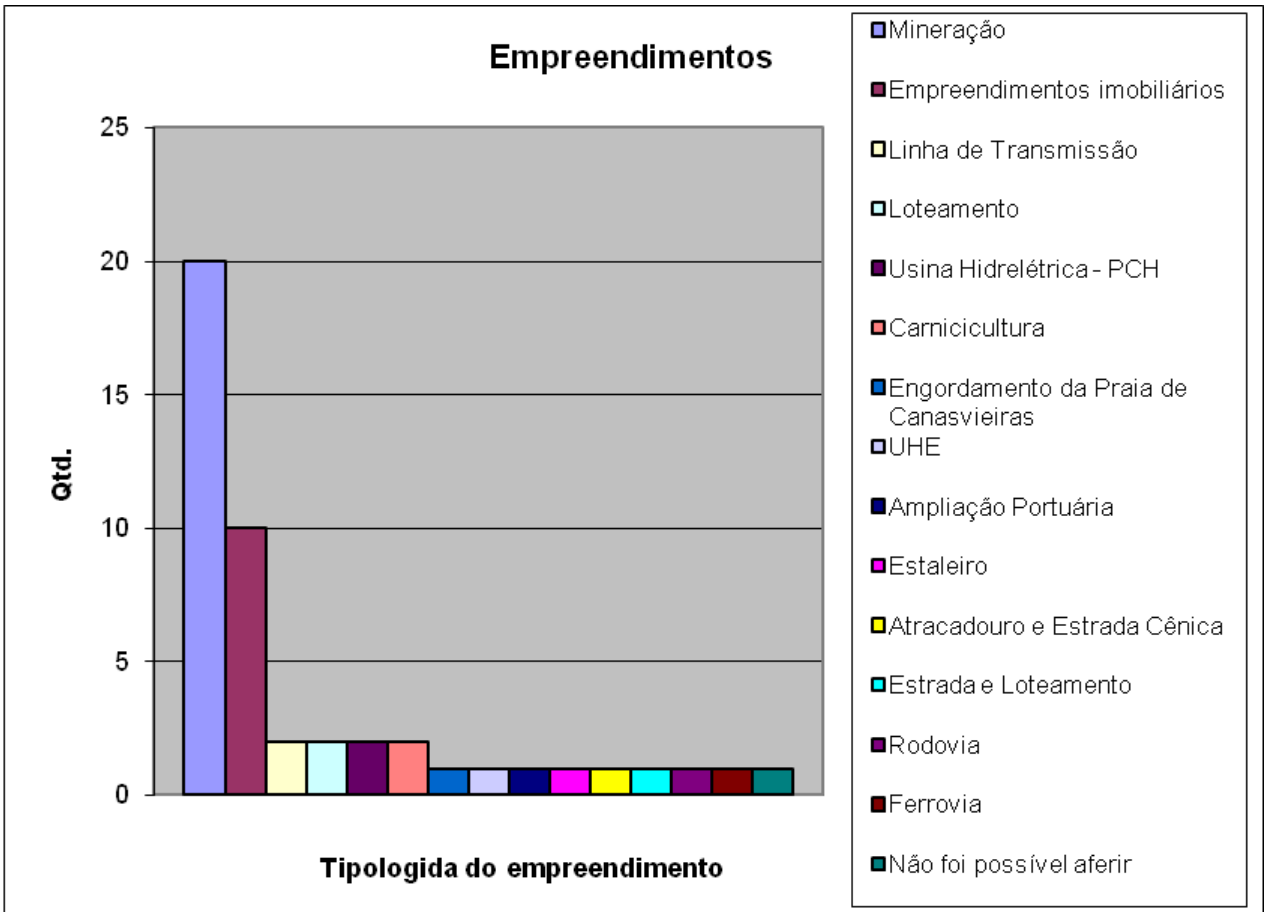


Gráfico 5-A

Nesse ano, dentre os 47 empreendimentos/atividades, destacamos quatro empreendimentos: a ampliação portuária (0079/2005), o estaleiro (002/2005), atracadouro e estrada cênica (001/2005) e o engordamento da praia de Canasvieiras (0143/2005). O motivo para o destaque é que são avaliações arqueológicas que, em virtude de sua localização, podem ensejar a necessidade de realização de um estudo envolvendo a arqueologia subaquática. Assim, desses quatro empreendimentos, a arqueologia subaquática foi mencionada em 2, no engordamento da praia de Canasvieiras e na Ampliação do Porto de Navegantes. No caso da ampliação do Porto de Navegantes foram

encontrados fragmentos de uma embarcação, mas que não foi caracterizado como vestígio arqueológico. Esse material foi retirado e armazenado e um contendor e, em virtude da acumulação de larvas e insetos, o IPHAN foi consultado a respeito do descarte desses resíduos. No entanto, não encontramos manifestação do IPHAN nesse sentido. Já no empreendimento do engordamento da praia, como se trata de uma atividade de extração de areia do fundo do mar e de aterramento de parte do litoral, o IPHAN, em parecer técnico[19] determinou a realização de um Programa de Levantamento Intensivo Subaquático nessas duas áreas. Até o momento onde o processo foi pesquisado, a manifestação é parcial e condiciona a emissão da Licença Ambiental Prévia (LAP) à realização desse levantamento e de outras recomendações, como a continuidade do Programa de Educação Patrimonial e a realização de um levantamento arqueológico prospectivo e intensivo da AID do empreendimento.

Ainda sobre a tipologia dos empreendimentos do ano de 2005, destacamos um empreendimento de lavra de areia (mineração) em Araranguá (00109/2005 e 0091/2005), onde foram encontrados vestígios cerâmicos da tradição tupi-guarani. Diante disso, o relatório do diagnóstico recomendou a sinalização do sítio Ponta das Canas e, em Parecer Técnico[19] não conclusivo, o IPHAN se pronunciou dizendo apenas que as áreas onde foram encontrados sítios deveriam ser preservadas. Não foi possível aferir até o momento da coleta de dados em 16.01.2012 quais as medidas de proteção que foram adotadas, sendo esse processo, portanto, categorizado como de manifestação parcial.

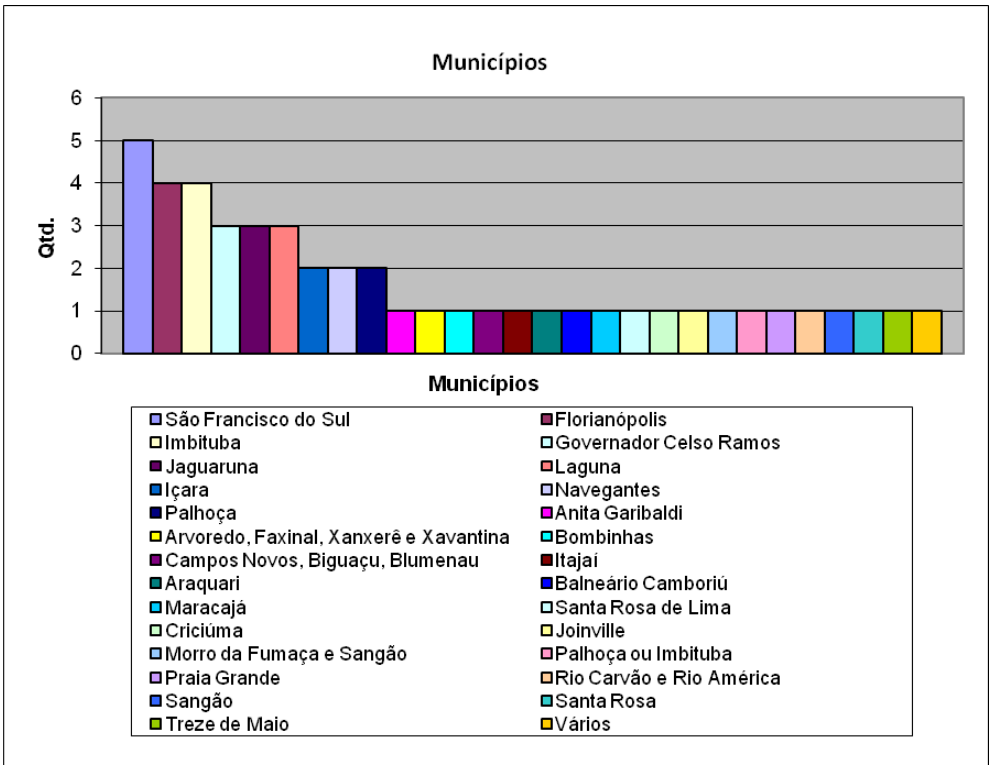
Outro empreendimento cujo sítio encontrado pelo levantamento também é de tradição tupi-guarani e que também foi determinada sua preservação *in situ* foi o loteamento Awira (00108/2005 e 0030/2006 – salvamento), localizado em Imbituba. Porém, dessa vez, a manifestação do IPHAN foi mais precisa quanto às medidas de proteção, destacando a importância dos assentamentos do grupo Guarani no Estado de Santa Catarina. Segundo Parecer Técnico (não conclusivo) 002/2006, de 10.01.2006 elaborado pelo arqueólogo do IPHAN e dirigido ao Superintendente Regional:

> (...) Trata-se de Relatório Final referente ao Levantamento Arqueológico no Terreno (...) apontou dois locais de assentamentos do grupo Guarani, localizados na área a ser impactada (...). Tendo em vista que, até o momento, poucos sítios arqueológicos Guarani foram pesquisados no Estado de Santa Catarina. A descoberta deste sítio e sua posterior pesquisa, através de escavações sistemáticas terão importantes contribuições para o entendimento da

[19] Parecer Técnico n. ° 276/2005, de 21.12.2005. [19] Parecer Técnico n.° 173/2006, de 01.09.2006.

Arqueologia Regional, no que se refere aos assentamentos dos grupos Guarani. Desta forma, solicitamos demarcar, sinalizar e cercar as evidências arqueológicas como procedimento preventivo a futuros impactos sobre a base arqueológica. (...).

-



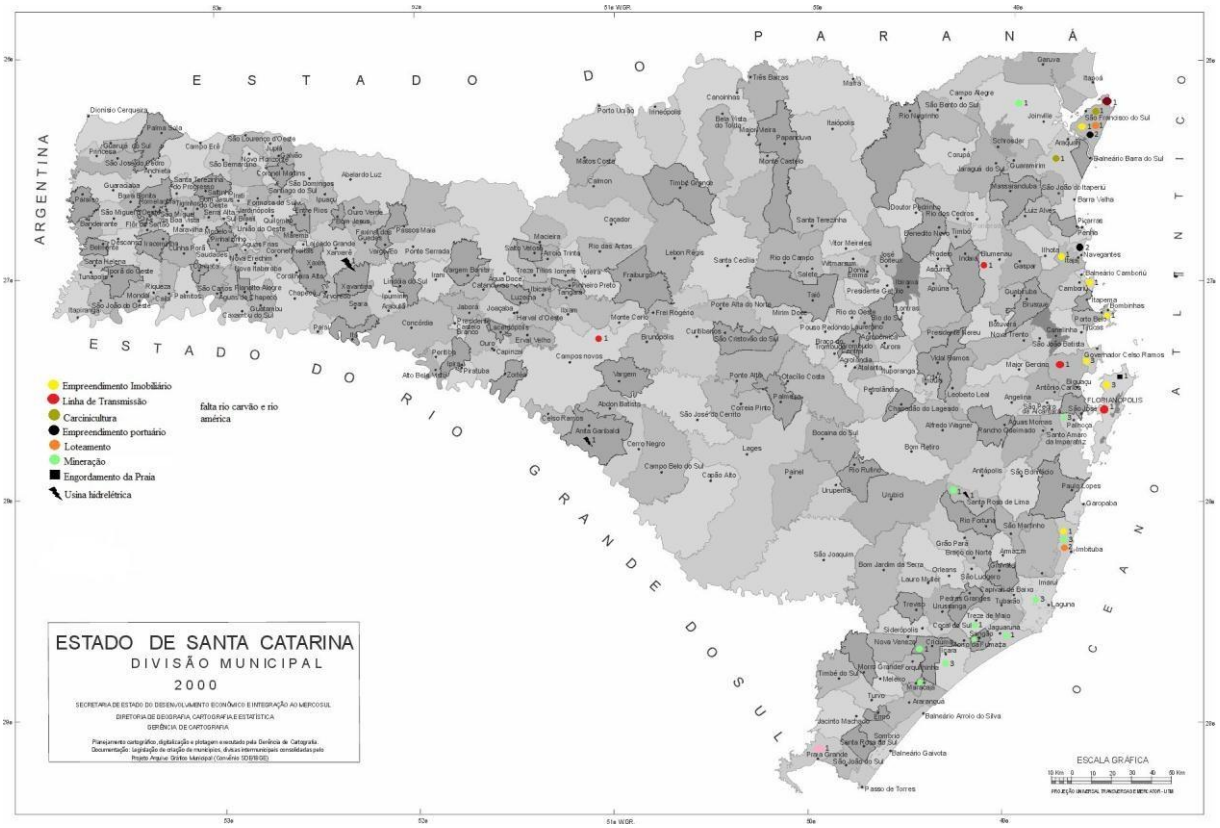


Gráfico 5 - B

Como se pode perceber pela leitura do gráfico 5-B e do mapa, as regiões onde predominam os licenciamentos que chegam ao IPHAN ainda continuam sendo a região lagunar, a Baia da Babitonga e a Grande Florianópolis. Há um empreendimento cuja área de impacto alcança vários municípios. Trata-se do empreendimento denominado Rota alternativa de transmissão de energia elétrica (0045/2005 e 0104/2007). Dividido em quatro etapas, consta no projeto que ele visava atender a toda a região metropolitana da capital. Trata-se de um caso que pode trazer à baila várias questões que norteiam o componente arqueológico do licenciamento ambiental. Tratou-se de uma obra de caráter emergencial em virtude da interrupção de energia elétrica na capital em Outubro de 2003.

Algumas questões relativas ao nosso estudo, a título ilustrativo, podem ser visualizadas a partir da transcrição da Ata da Reunião da Procuradoria da República em SC que, em documento posterior[20], se manifestou favorável a emissão da LAP nas questões relacionadas ao Patrimônio Cultural Brasileiro, Fls. s/n, de 11.04.2005:

> Trata-se de uma ata de reunião que ocorreu para tratar de assunto relativo à Ação Civil Pública número 2004.7200015310-2, (...) acerca da interrupção do fornecimento de energia elétrica ocorrido nesta Capital, em outubro de 2003. (...) breve histórico pelo representante da Eletrosul, sobre a rota alternativa de linha de transmissão de eneriga elétrica pretendida que abrangerá toda a região metropolitana da Capital (...) referido empreendimento causará impactos ambientais. O IBAMA conclui que a competência para o licenciamento de obra desse porte é do órgão ambiental estadual, ou seja, FATMA, cabendo anuência do Órgão Federal, se o traçado abranger alguma Unidade de Conservação sob sua administração. (...) o empreendedor (...) deve receber o Termo de Referência, que abordará as diretrizes indispensáveis à realização do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório. Sugeriu o IBAMA que fosse agendada nova reunião com a presença de representante do órgão ambiental estadual.

A partir dessa transcrição, algumas considerações importantes para esse trabalho podem ser elaboradas. Uma delas é a atuação do Ministério Público. Não é o caso, mas em algumas situações em que houve agressão ao patrimônio arqueológico sem que tivesse havido a manifestação do IPHAN, além da expedição de embargo extrajudicial por parte do instituto, o Ministério Público, também se ingressou com Ação Civil Pública. Outra consideração importante que podemos trazer para a discussão é o conflito de competência que muitas vezes se instala entre o órgão federal e o órgão estadual de preservação do patrimônio arqueológico[21]. Por fim, essa ata também revela um importante instrumento que muitas vezes o IPHAN lança mão que é a elaboração do Termo de Referência.

---

[20] Ofício número 220/2005/29, Fls. s/n, da Procuradoria da República em Santa Catarina ao Superintendente Regional do IPHAN em SC.

[21] Tratamos desse assunto no item 4 do capitulo II: Competência para o licenciamento ambiental

Termo de Referência é um instrumento que orienta qualquer estudo ambiental, seja ele um EIA/RIMA ou outro, e antecede à implantação da atividade modificadora do meio ambiente, estabelecendo diretrizes orientadoras, conteúdo e abrangência do estudo exigido do empreendedor[22]. Assim o empreendedor recebeu a minuta do termo de referência com as questões ambientais levantadas pelo IBAMA e no que dizia respeito às questões relativas ao patrimônio cultural brasileiro ele deveria acompanhar as determinações desenvolvidas pelo termo de referência do IPHAN. A partir daí o IPHAN se pronunciou[23] afirmando que as recomendações feitas pelo instituto estavam fortemente ancoradas na Portaria IPHAN n.° 230/2002, e que os estudos arqueológicos seriam realizados em duas etapas, prevendo também realização de estudos de arqueologia subaquática. No caso do reforço eletroenergético da ilha de Santa Catarina, essas foram as determinações acordadas[24] em relação ao patrimônio cultural, conforme trecho que segue:

> (...) ficou definido o resumo do escopo das ações necessárias para atender a proteção do Patrimônio Cultural, a seguir: 1 – No que tange ao patrimônio arqueológico, deverá ser realizado um monitoramento arqueológico das 27 torres, na região Ilha, bem como uma prospecção na área do vértice que foi alterado caso o arqueólogo consultor entenda necessário, caso seja aprovado o referido traçado; 2 – Ficou estabelecido que a Eletrosul encaminhará cópia do Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto de Paisagem do Ribeirão da Ilha para a emissão de um laudo arqueológico para o arqueólogo responsável pelo estudo, Jorge Eremites, em relação aos novos documentos citados; 3 – Para implantação das LTs não deverão ser abertos nenhum novo acesso; 4 – Poderá ser elaborado um Termo de Compromisso, condicionando as respectivas licenças a vistorias conjuntas a cada seis meses entre IPHAN, IPUF, ELETROSUL e outros que vierem a ser necessários; 5- Este IPHAN se compromete a elaborar parecer técnico visando instrumentalizar licença de implantação na área denominada Litoral. (...) já está consignado junto a Eletrosul que o referido parecer técnico terá como condicionante a apresentação do projeto de monitoramento arqueológico da respectiva área; 6 – A Eletrosul se comprometeu a detalhar a metragem (tamanho) das praças de torre, inclusive detalhando aquelas onde acontecem os vértices; 7- Foi solicitada nova reunião (em 07.12.2006 ...) para apresentação das alternativas já estudadas.

No caso do reforço energético à Ilha de Santa Catarina, em 06.09.2007, o IPHAN concedeu parecer técnico[24] favorável à concessão da licença ambiental para a instalação do empreendimento com a devida realização do monitoramento arqueológico.

---

[22] Disponível em http://www.portaleducacao.com.br/biologia/artigos/4639/avaliacao-de-impacto-ambiental. Acesso em 01.11.2012. 2008

[23] MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA - IPHAN, Fls. s/n, data não consta no processo. Processo 0045/2005. [24] Trechos da ata da reunião de 24.11.2006, Fls. s/n, presentes 6 técnicos do IPHAN, 2 representantes da ELETROSUL e 1 do IPUF. Asunto: Reforço energértico da Ilha de Santa Catarina (sistema de reforço a ILHA e sistema de reforço ao Litoral).

[24] PT número 137/07, de 06.09.2007, do arqueólogo ao SR, Fls. s/n

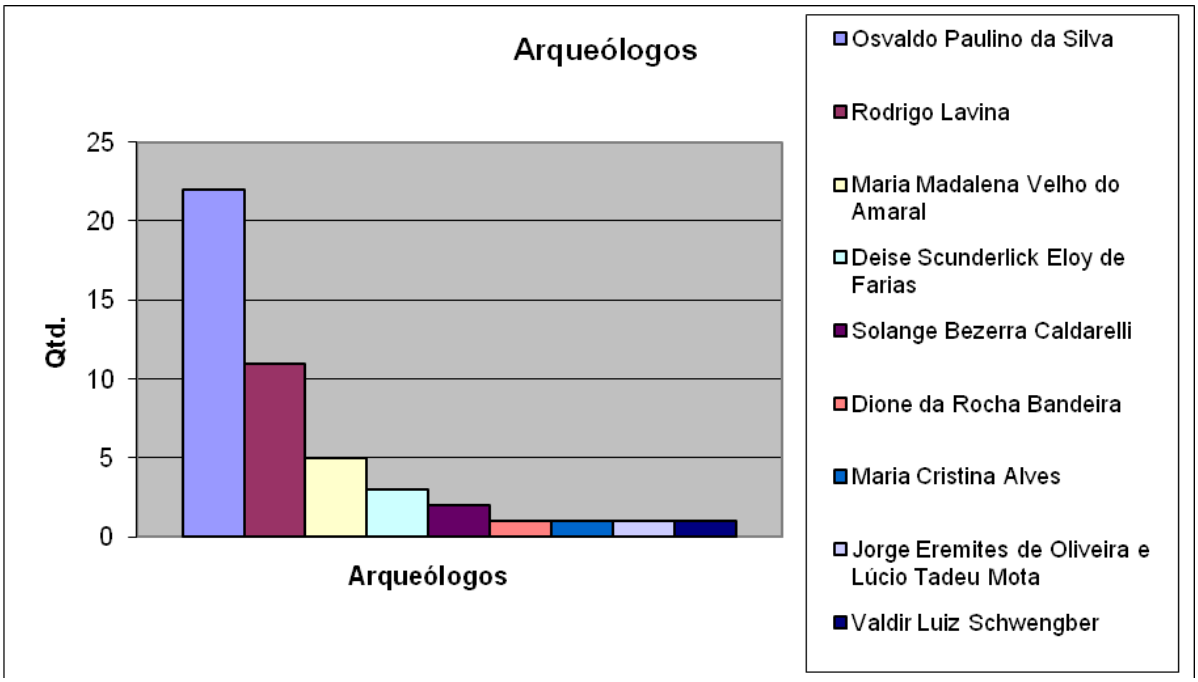


Gráfico 5-C

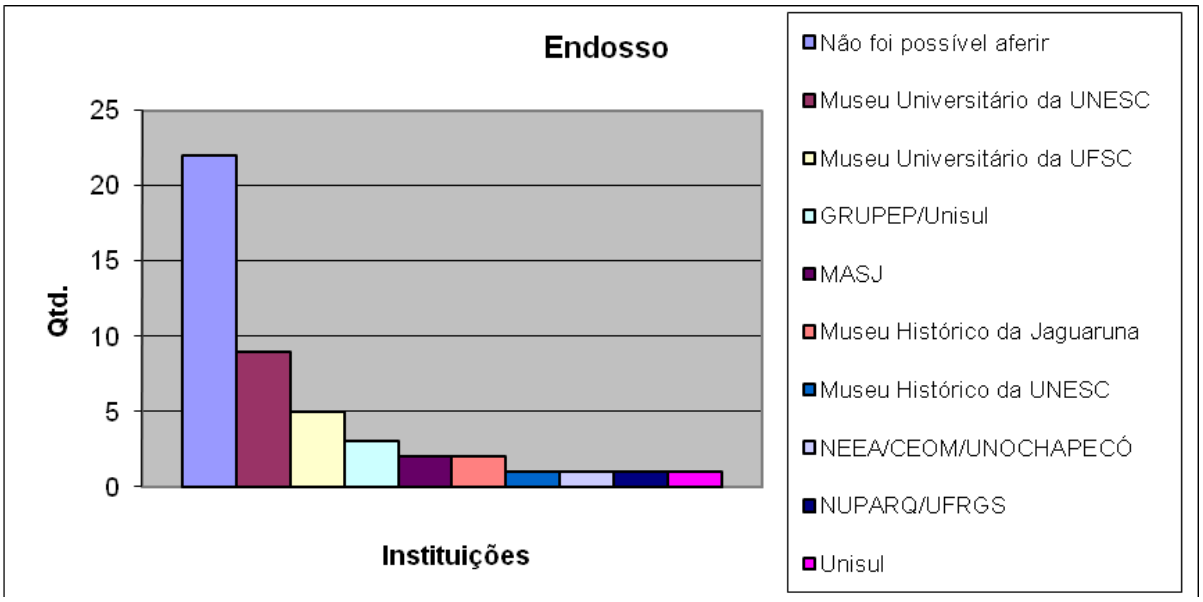


Gráfico 5-D

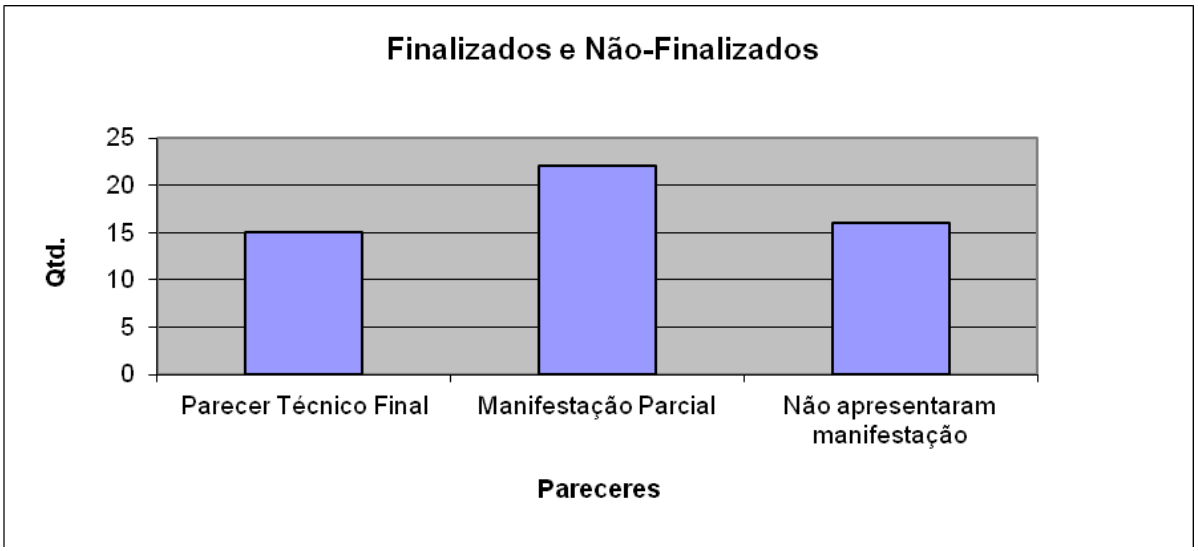


Gráfico 5-E

Dos 15 processos considerados como finalizados, 13 receberam parecer técnico conclusivo favorável à implantação do empreendimento. Quanto aos outros dois, um deles é o Reforço Eletroenergético na Ilha de Santa Catarina, processo ao qual já fizemos alusão, e outro é o Projeto de Arqueologia Preventiva na área de intervenção das PCHs Plano Alto e Alto Irani (0026/2005) em que foram cumpridas todas as etapas do licenciamento e atendidas de forma exemplar alguns artigos das Portarias IPHAN n.° 07 e IPHAN 230. Esse caso é paradigmático como exemplo de processo finalizado já que é um processo em que foram encontrados sítios arqueológicos, e que foram realizadas etapas desde o levantamento, passando pelo salvamento e chegando à divulgação científica dos resultados. A correta finalização dele pode ser exemplificada com o parecer técnico conclusivo[25], emitido no processo que transcrevemos abaixo:

> (...) trata-se do dossiê de Divulgação Científica do Projeto de Arqueologia Preventiva na Área de Intervenção das PCHs Plano Alto e Alto Irani, estado de Santa Catarina. O dossiê apresenta todas as atividades de Educação Patrimonial e divulgação científicas realizadas no âmbito do projeto arqueológico em epígrafe, cumprindo de maneira exemplar o disposto no art. 5.° inciso IV, alíneas 5 e 6 da Portaria SPHAN n. 007 (...) cominado com o art. 7.° da Portaria IPHAN número 230 (...) somos de parecer favorável ao acolhimento integral do referido relatório, dando por encerrado o processo de licenciamento ambiental no que se refere ao patrimônio arqueológico.

Dos 16 processos que não apresentaram manifestação final um deles em especial chamou nossa atenção: um empreendimento imobiliário em Bombinhas (processo 0037/2005) cujo Resgate arqueológico efetuou recolhimento de "(...) cerca de 1.000 kg de fauna, além de

[25] PT 094/09, de 27.03.2009, do Setor de Arqueologia ao SR do IPHAN, Fls. s/n

artefatos ósseos, líticos e sete sepultamentos humanos (...)"[26]. Em que pese o vultoso material recolhido, até o momento da pesquisa não foi encontrada manifestação do IPHAN acerca desse Projeto de Resgate Arqueológico. Nesse mesmo processo ainda constam: solicitação de ampliação do prazo para entrega do relatório final pelo arqueólogo, relatório de vistoria relativo a empreendimento diverso do que foi objeto de licenciamento e ofício do Ministério Público Federal requisitando em 10 dias informações sobre o sítio denominado Sambaqui da Rua 13. É importante ressaltar que o relatório final não foi consultado.

Dos outros 15 processos em que não foi encontrada manifestação final do IPHAN, em 8 deles o relatório final dos levantamentos e/ou diagnósticos apontaram para a ausência de sítios arqueológicos. Em outros 7, não foram encontrados nem manifestação sobre o diagnóstico e nem o resultado dos mesmos, ou seja, nem os relatório finais foram encontrados nos processos sob exame.

[26] Ofício Arqueologia-IPAT/UNESC 019/2006, fls. s/n, de 21.02.2006, do arqueólogo coordenador do resgate arqueológico ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina. Pesquisa realizada em 12.01.2012.

4.6 Ano de 2006

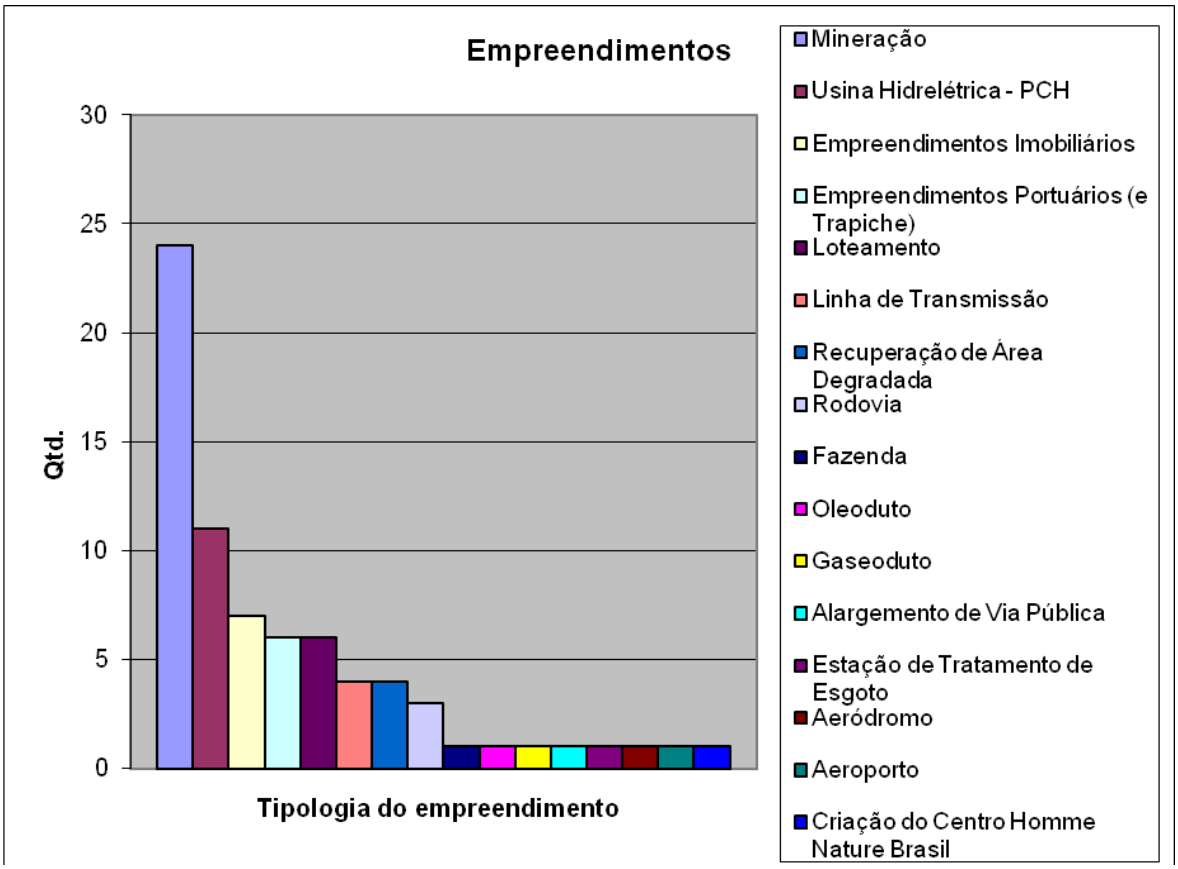


Gráfico 6-A

O ano de 2006 apresenta-se com um relativo crescimento, em relação aos anos anteriores, no número de empreendimentos e atividades que solicitaram aprovação de seus respectivos processos no IPHAN. Assim como ocorrido no ano de 2005, o maior em relação ao número de projetos relativos às atividades de mineração, sendo que de um total de 73 processos, 24 referem-se a esse tipo de atividade. As extrações minerais que esses projetos de avaliação arqueológica aludem são, em sua maioria, de extrações de areia ou argila, mas também encontramos projetos de extração de outros minerais, tais como: feldspato, saibro e lavra de conchas calcárias.

Há nesse ano também 6 empreendimentos portuários ou que se relacionam à instalações a beira do mar ou de rios. Em nenhum deles houve salvamento arqueológico oriundo de vestígios ou sítios encontrados no fundo do rio ou mar, com exceção do Terminal portuário de Machados no município de Navegantes (processos 0055/2006 e 0080/2006) em que foram encontrados fortuitamente vestígios arqueológicos no fundo do

rio Itajaí-Açu, sem que houvesse propriamente um projeto de arqueologia subaquática. Os procedimentos que foram recomendados[27] pela instituição seguiram a solicitação contida no relatório do diagnóstico arqueológico, ou seja, o encaminhamento "de fragmento de madeira de possível embarcação naufragada" para guarda em Museu Oceanográfico. Apesar da manifestação do IPHAN nesse processo, não foi encontrado parecer técnico conclusivo que comprovasse o cumprimento dessa recomendação.

Ainda a respeito desses 6 empreendimentos, apenas a Implantação de Abrigo e Cais flutuante em Joinville (0094/2006) teve parecer técnico conclusivo[28] em que, diante da ausência de vestígios constatada em relatório do projeto de diagnóstico aprovado, o IPHAN se manifestou pelo não impedimento para o início das obras de implantação no que diz respeito ao patrimônio cultural.

Além disso, destaca-se também uma solicitação de anuência da Prefeitura de Imaruí para a construção de um trapiche coletivo dos pescadores artesanais do município. Consta apenas manifestação parcial[29] no processo, onde foi realizada uma vistoria que solicitou que durante a realização de dragagem o IPHAN fosse comunicado para realização de monitoramento a fim de salvaguardar o patrimônio arqueológico. É importante registrar que no processo consta um documento[30] assinado em conjunto por uma ONG ambiental e por uma Associação de moradores expondo os motivos pelos quais o empreendimento não poderia prosperar, dentre eles a proximidade de dois sambaquis registrados (Ponta do Perrexil I e Ponta de Perrexil II). Nesses casos, importa informar que há o desconhecimento de qualquer estudo ambiental por parte dos moradores do bairro Perrexil, local de instalação do empreendimento. Anotações à caneta foram encontradas no processo relatando uma ligação telefônica por parte de funcionária do IPHAN afirmando que a documentação apresentada estava incompleta e indicando a necessidade do cumprimento da Portaria IPHAN n.° 230.

Quando o levantamento foi realizado, o resultado esperado era a listagem de empreendimentos e atividades econômicas e/ou de infraestrutura que, potencialmente, diante das características de sua instalação e operação, pudessem resultar em lesão ao patrimônio arqueológico. No entanto, como se observa na Figura 6-A, quatro projetos de

---

[27] Comunicado Interno n.° 068/06, de 25.07.2006, do arqueólogo do IPHAN ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina.
[28] Parecer Técnico n.° 118/06, de 04.07.2006, do arqueólogo do IPHAN ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina.
[29] Relatório de Vistoria, Fls. s/n, de 18.05.2006, do Setor de Arqueologia ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina.
[30] Doc. Fls. s/n, de Aqua Bios para o IPHAN, em 26.06.2006.

recuperação de área degradada solicitaram avaliação por parte do IPHAN, além de um projeto de criação de centro de pesquisa. Dos quatro projetos de recuperação de área degradada, três se referem à área de exploração mineral desativada, sendo que dois deles apresentaram pareceres técnicos conclusivos, liberando a área para o fim a que se destinavam. O terceiro apresentou manifestação parcial e, em virtude da identificação de sítio pelo Programa de Recuperação de Área degradada de mina desativada, foi recomendada a realização de um levantamento sistemático nas áreas que não permitiram a pesquisa e salvamento arqueológico do sítio identificado que foi denominado Lagoa do Verdinho, além de monitoramento do entorno do mesmo. Para o quarto projeto de recuperação de área degradada denominado Projeto[31] de recuperação na área degradada na Ilha do Arvoredo, sob a responsabilidade do IBAMA, também sem parecer técnico conclusivo, foi recomendado[33] o monitoramento e planta planialtimétrica após a realização de vistoria por parte de técnico arqueólogo do então GEPAN, diante da existência de um sítio do tipo sambaqui e outro do tipo oficina lítica, ambos já registrados pelo IPHAN.

O projeto de criação do centro de pesquisa teve duas denominações: Projeto "Povo das Águas" e "Saga dos Botos", ambos de responsabilidade do centro de pesquisa denominado *Homme Nature Br/Fr*, com o objetivo de criação do Centro *Homme Nature* Brasil. O projeto apresentou diversas etapas para criação do centro, entretanto, como não apresentou proposta de levantamento arqueológico, o arqueólogo do IPHAN recomendou a adequação do mesmo visando a proteção do patrimônio arqueológico anexando ao parecer[32] tanto a Lei de Arqueologia quanto as Portarias IPHAN n.° 07 e IPHAN n.° 230 “para subsidiar as adequações a serem atendidas na reformulação do projeto, para posterior apresentação a este IPHAN para análise e parecer”.

---

[31] A título de curiosidade o projeto encaminhado ao IPHAN via Ofício 008/2008/UMC/SC chama-se “Projeto de erradicação de espécies exóticas no porto norte da reserva biológica marinha do Arvoredo” [33] Via Informação Técnica n. 037/2008 - GEPAN/DEPAM/IPHAN.

[32] PT n. 189/06, de 06.10.2006, do arqueólogo do IPHAN ao Superintendente Regional do IPHAN, Fls. s/n. Processo 00137/2006.

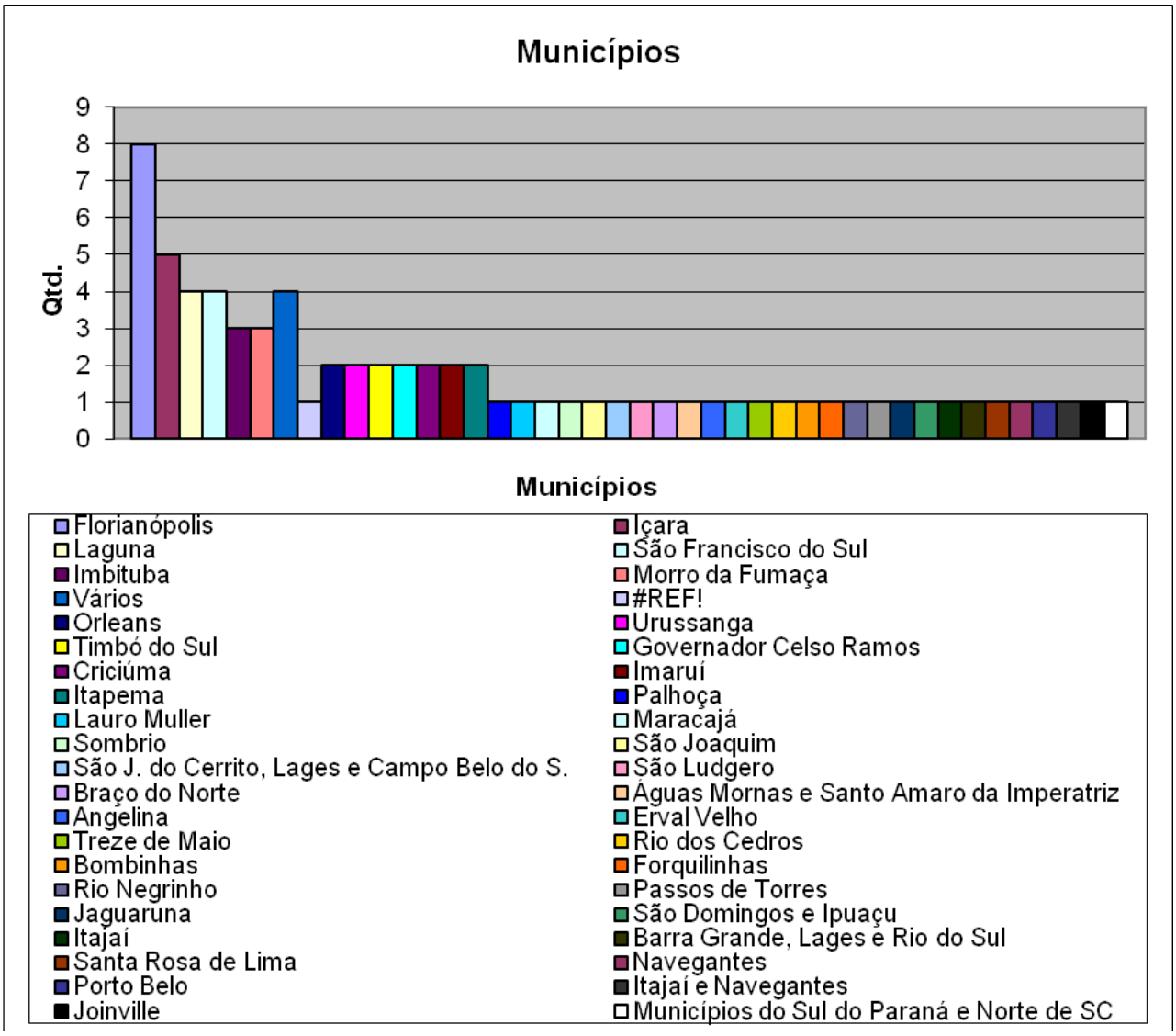
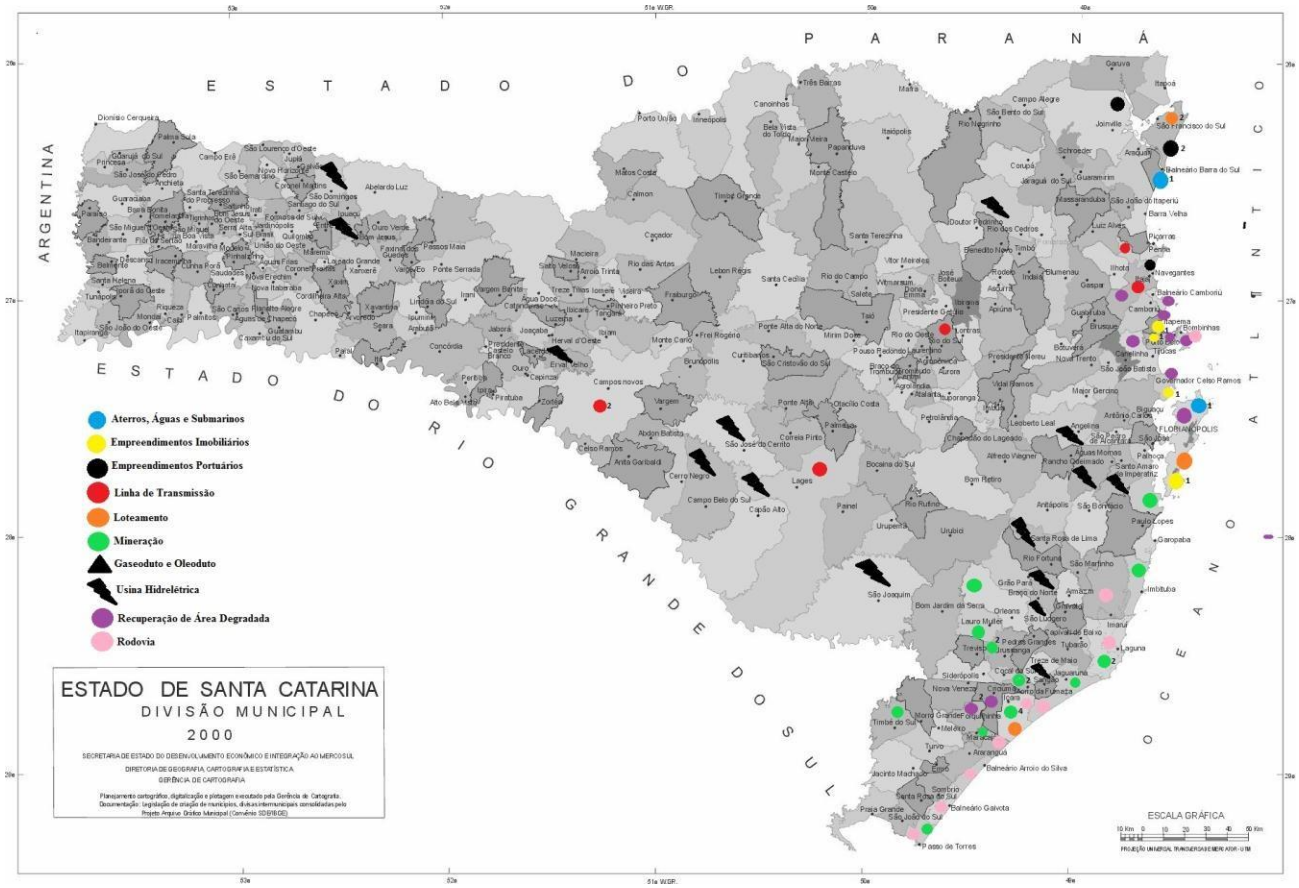


Gráfico 6-B

ATENÇÃO: São 4 empreendimentos sob a categoria vários. Campos Novos só tem 1 empreendimento nesse ano.



A figura 6-B mostram dois empreendimentos interestaduais cujos projetos de avaliação arqueológica ficaram sob a gestão da Superintendência do IPHAN em Santa Catarina, são eles: Diagnóstico arqueológico sistemático da LT 525 KV Campos Novos - Polo Petroquímico entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul (processo 009/2006) e Projeto de Prospecção Arqueológica na Área de Intervenção do Oleoduto Paraná-SC (processo 0243/2006).

O projeto de Prospecção Arqueológica na área de Intervenção do Oleoduto PR-SC (00243/2006), empreendimento a cargo da Transpetro S.A, empresa subsidiária da Petrobrás S.A, teve seu traçado abrangendo áreas limítrofes entre em municípios entre os Estados do Paraná e o Estado de Santa Catarina. Em realidade o objetivo do projeto era verificar a ocorrência de sítios arqueológicos nas áreas de intervenção do Gasoduto Paraná – Santa Catarina, denominado OPASC, "nos trechos que não foram objeto de levantamentos arqueológicos anteriores, já que o oleoduto compartilhava trechos com o Gasoduto Bolívia-Brasil, também conhecido como GASBOL". É um processo em que consta manifestação parcial apenas, pois não foi encontrado parecer técnico conclusivo até a data em que esses dados foram levantados, em 15.02.2012, sempre lembrando que processos posteriores a 2007 não puderam ser consultados e há possibilidade que o projeto

de salvamento tenha ocorrido em anos posteriores. Nesse projeto foi possível identificar três sítios arqueológicos e cinco ocorrências arqueológicas tendo o IPHAN solicitado[33] "o envio do Projeto de Salvamento Arqueológico que contemplasse os sítios atingidos pelo empreendimento, bem como um projeto de Educação Patrimonial, para análise e parecer".

A LT 525 KV Campos Novos - Polo Petroquímico entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul (processo 0009/2006) abrangeu vários municípios dos dois estados, no caso 32 municípios no estado do Rio Grande do Sul e apenas duas cidades em Santa Catarina. Assim há que se perguntar por qual razão a gestão do processo de licenciamento tenha ficado sob o encargo da Superintendência do IPHAN em Santa Catarina. Os dados coletados no Diagnóstico Arqueológico Sistemático (processo 0009/2006) sugerem que o principal motivo para que o projeto tenha sido apresentado em Santa Catarina é que apenas em Campos Novos, cidade catarinense, haviam 57 sítios arqueológicos cadastrados, o que representava cerca de 50% dos 115 cadastrados em toda a área de abrangência do empreendimento. Os demais sítios registrados, segundo o projeto, localizam-se em outros 5 municípios da área abrangida pelo empreendimento no Rio Grande do Sul. Novamente estamos diante de um processo sem parecer técnico conclusivo, cuja última manifestação encontrada foi pela recomendação de projetos de Salvamento, Monitoramento e Educação Patrimonial a serem enviados para avaliação. Por mais que não tenhamos mais informações sobre a continuidade ou não do processo, nele ocorreu uma apreciação[34] do IPHAN que merece destaque, na medida em que não foi o único em que a instituição se manifestou exigindo apresentação de resultados mais precisos a respeito dos relatórios técnicos apresentados:

> (...) o referido Relatório Técnico apontou a existência de 122 (cento e vinte e dois) sítios arqueológicos já cadastrados nos municípios abrangidos pelo empreendimento e 13 (treze) possíveis sítios arqueológicos na área de impacto direto do empreendimento. Sendo assim, não será possível acolher o referido relatório, sendo necessário a definição dos 13 (treze) locais citados no mesmo, como possíveis sítios arqueológicos. O IPHAN precisa trabalhar em análises com dados concretos efetivos, claros e seguros. No caso da confirmação das evidências deverá ser providenciado o registro arqueológico em formulário próprio ao IPHAN e o encaminhamento para que o Instituto possa tomar as providências cabíveis junto ao empreendimento e as agências ambientais. No caso de estudos de arqueologia preventiva é importante e fundamental a apresentação de uma matriz de avaliação de impactos sobre a base finita potencial do Patrimônio Arqueológico.

---

[33] Parecer Técnico n.° 48/2007, de 02.04.2007, do arqueólogo do IPHAN ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina.

[34] Parecer Técnico n.° 055, de 31.03.2006, do arqueólogo do IPHAN ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina

Outro empreendimento cuja área de impacto abrangeu 18 municípios, numa área total de 73.981m, foram os Ramais III ABC e D da Rede de Gás Natural (00180/2006) cujo empreendedor foi a SCGÁS. Em Parecer Técnico não conclusivo o IPHAN analisou o laudo apresentado pelo arqueólogo que contemplou avaliação de 15 trechos que seriam impactados para instalação de dutos. A recomendação[35] foi de realização de monitoramento e encaminhando posterior dos relatórios gerados, devido "à alta probabilidade de encontrar sítios arqueológicos durante a abertura de valas".

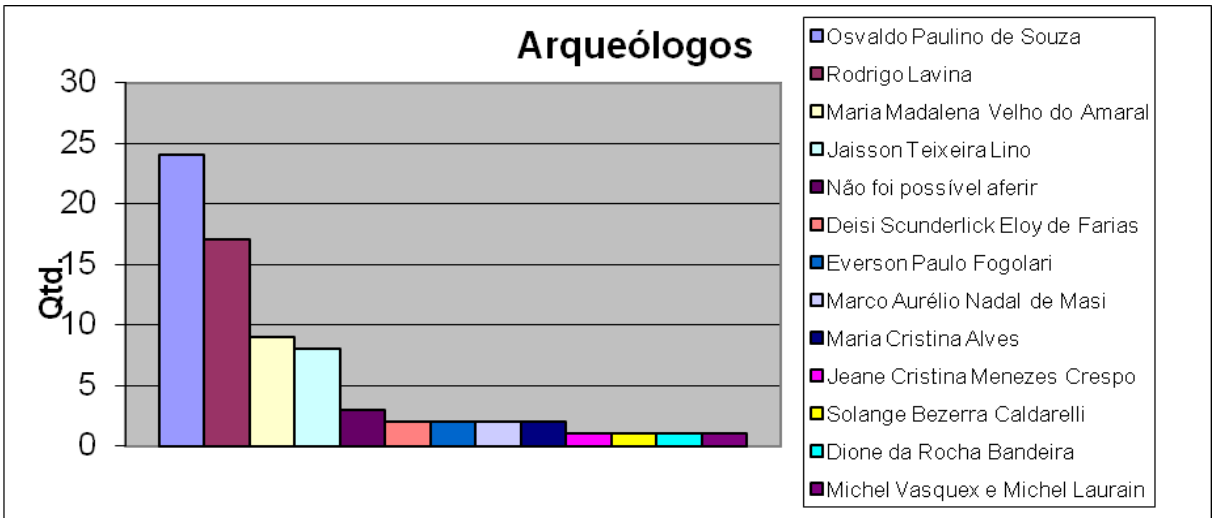


Gráfico 6-C

Observando-se a figura 6-C repete a predominância de uma maior quantidade de projetos sob a responsabilidade de um mesmo arqueólogo. Em três processos não foi possível aferir quem foi o arqueólogo responsável. Dentre eles o projeto do novo terminal aeroportuário de Florianópolis (00136/2006), cujo licenciamento demandou a realização de uma audiência pública, tendo o Ministério Público Federal se manifestado determinando a realização de novo diagnóstico após a mesma. Trata-se de parecer técnico sem parecer conclusivo. Os outros dois processos em que não foi possível aferir o arqueólogo responsável estão a Construção do Trapiche coletivo em Imaruí ao qual já fizemos alusão e um alargamento de via pública em Florianópolis (0069/2006) em área integrante do Sítio Histórico do Forte de São José da Ponta Grossa, ao qual a Procuradoria Federal do IPHAN em Florianópolis se manifestou[36] contra a abertura dos novos caminhos pretendidos, pois

[35] Parecer Técnico n.° 218/2006, de 24.11.2006, do arqueólogo do IPHAN ao Superintendente Regional do IPHAN em Santa Catarina.
[36] Ofício n.° 036 – PF/IPHAN/SC/NLS, em 16.07.2008, processo 0069/2006, Fls. s/n.

segundo consta a solicitação estava “em desacordo com as normas de preservação para aquele sítio histórico”.

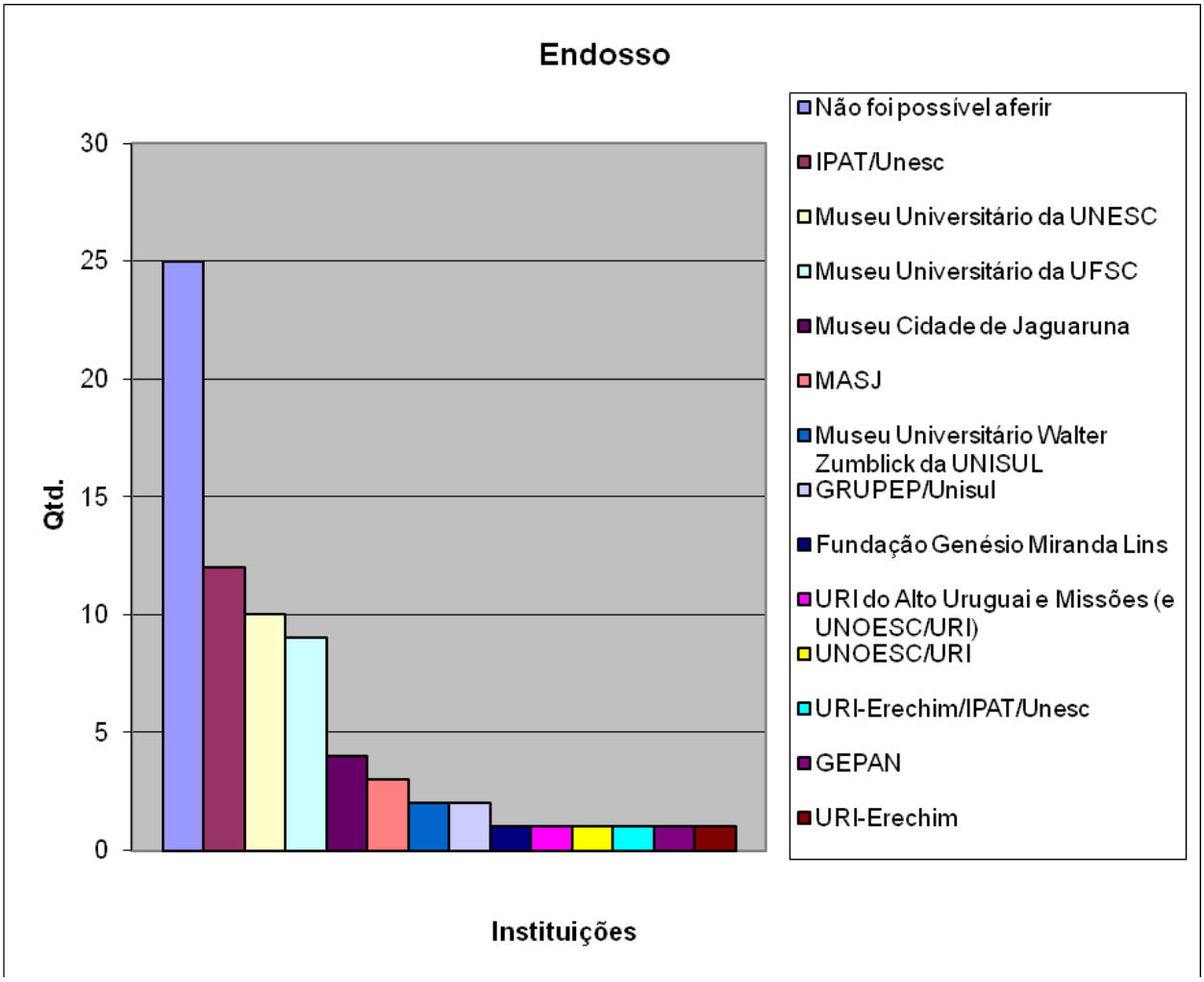


Gráfico 6-D

O que mais chama atenção nesse gráfico, além dos processos em que não foram encontrados endossos institucionais, é a concessão de mais de um endosso para os mesmos processos em 3 empreendimentos, todos sem parecer técnico conclusivo. A inclusão do GEPAN se deu em virtude da vistoria realizada por técnica da instituição no projeto de recuperação de área degradada na Ilha do Arvoredo.

O Projeto de Levantamento Arqueológico na área de implantação da LT 203 KV - Barra Grande - Lagos - Rio do Sul (processo 0023/2006) iniciou com o endosso da URI, instituição de pesquisa gaúcha e, posteriormente, na fase de salvamento arqueológico foi a instituição catarinense IPAT/Unesc quem concedeu o endosso institucional. Apesar de não ter sido encontrado parecer técnico conclusivo esse processo é importante para a presente pesquisa já que, no mesmo, além de terem sido alvo de salvamento arqueológico 8 sítios e

5 ocorrências identificadas no levantamento, está registrado em ofício da Procuradoria do IPHAN em Santa Catarina um conflito existente dentro da própria instituição, a respeito da atuação profissional do então arqueólogo responsável pelo Setor de Arqueologia. Como se trata de uma manifestação ocorrida em 2008, o conflito apontado reflete a troca de gestão na Superintendência do IPHAN em Santa Catarina a que já fizemos alusão e que ocorreu em meados do ano em questão. Segue transcrição de trecho do documento[37]:

> (...) No fim da tarde, a assistente do Servidor XXX retornou à sede desta Superintendência, trazendo assinados todos os Pareceres Técnicos que acolheram e aprovaram os relatórios dos trabalhos arqueológicos realizados que são objeto de cada um dos Processos Administrativos supracitados. 4. Considerando que é impossível analisar corretamente o conteúdo dos relatórios atinentes ao licenciamento de empreendimentos dos quais tratam os Processos Administrativos supracitados. 5. Considerando que, diante do relato dos fatos, é facilmente presumível que o Sr. XXX aprovou os projetos e relatórios apresentados sem a devida e necessária análise; 6. Considerando que não é de praxe no IPHAN que se dê conhecimento à parte interessada do teor de qualquer Parecer Técnico antes de sua liberação pelo Superintendente. Sobretudo se for considerado que os pareceres sejam levados pela própria parte interessada para colher a assinatura do técnico do IPHAN; 7. Por último, cabe, por intermédio do presente memorando, registrar que os procedimentos adotados pelo servidor XXX, doutor em arqueologia, não estão conformes com a correta tramitação de análise e parecer dos relatórios dos trabalhos arqueológicos, decorrente da legislação em vigor. 8. A PF/IPHAN/SC solicita à Vossa Senhoria a devida análise dos Processos encaminhados para que os referidos Pareceres Técnicos sejam invalidados ou, ao menos, sejam corretamente analisados por essa Gerência. A cautela se justifica, uma vez que já houve em outras situações equívocos grosseiros em análises apresentadas pelo arqueólogo YYY, que se apresenta como professor e mestre em Arqueologia, que levaram a danos irreparáveis em sítios arqueológicos (...). (os nomes dos arqueólogos foram suprimidos).

Até o momento em que os dados foram coletados não foi encontrado parecer técnico conclusivo sobre esse processo. Ressalte-se que houve solicitação por parte do arqueólogo responsável pelo salvamento pedido de prorrogação da portaria de pesquisa por mais 12 meses motivada em ofício[38] que afirmou que o acervo arqueológico proveniente do salvamento havia superado as expectativas iniciais do projeto e também em virtude dos trabalhos de laboratório não terem sido concluídos com a devida higienização, curadoria e análises distintas.

Além do projeto de avaliação arqueológica dessa linha de transmissão, outros dois empreendimentos apresentaram mais de um endosso institucional cada, um referente ao

---

[37] Ofício número 014/2008 – PF/IPHAN/SC/NLS, de 12.03.2008, do Procurador Federal junto ao IPHAN ao Gerente de Arqueologia da GEARQ/DEPAM/IPHAN

[38] Ofício 069/2007/GEOARQUEOLOGIA, ao Superintendente Interino do IPHAN e ao Arqueólogo do IPHAN, em 11.12.2007.

levantamento arqueológico em outra linha de transmissão a que já fizemos menção, por se tratar de um processo com uma área de abrangência que alcança o Estado do Rio Grande do Sul (Processo 0009/2006 - Diagnóstico arqueológico sistemático da LT 525 KV Campos Novos - Polo Petroquímico entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e o segundo referente ao Levantamento Arqueológico Prospectivo e Intensivo e implantação do Programa de Educação patrimonial na área de influência da PCH Antonina em São Joaquim (Processo 0029/2006). Esse segundo caso traz algumas questões importantes para a presente análise na medida em que o comunicado interno[39] entre o Setor de Arqueologia e o Superintendente do IPHAN, documento encaminhado posteriormente ao arqueólogo responsável pelo projeto, trata da área de abrangência da pesquisa, da especificidade de que deve se revestir um endosso financeiro, além da possibilidade do endosso institucional vir da instituição de pesquisa gaúcha com uma importante ressalva: desde que o arqueólogo não endosse a si mesmo, assunto já tratado aqui. A título de ilustração segue transcrição de trecho do documento:

> Trata-se de solicitação de permissão de pesquisa arqueológica preventiva para implantação do empreendimento "Pequena Central Hidrelétrica" – São Joaquim/SC". O projeto em tela não especifica qual a área de influência será objeto dos referidos estudos arqueológicos. (...) será necessário complementar o projeto em questão que só prevê "levantamento arqueológico prospectivo intensivo e a implantação do programa de educação patrimonial nas áreas específicas do canteiro de obra, área de empréstimo, bota fora e vias de acesso". A área de alagamento deverá obrigatoriamente neste momento ser objeto de um minucioso levantamento arqueológico prospectivo intensivo. Outrossim, o endosso financeiro da Empresa ETS, Energia, Transporte e Sanemamento S/C Ltda, deverá conter na sua declaração a especificação dos serviços, item por item, que serão garantidos financeiramente pelo empreendedor. O endosso institucional poderá ser do laboratório de arqueologia da URI – Erechim/RS, desde que o mesmo seja firmado pelo Reitor da referida universidade. Não será possível aceitar o endosso institucional assinado pelo mesmo proponente do projeto, ou seja, o IPHAN não aceitará que o pesquisador endosse a si mesmo. Desta forma, solicitamos informar ao pesquisador que proceda ao atendimento das exigências elencadas para nova avaliação do projeto.

[39] Comunicado Interno número 014/06, de 03.03.2006, do arqueólogo do IPHAN ao SR, Fls. s/n

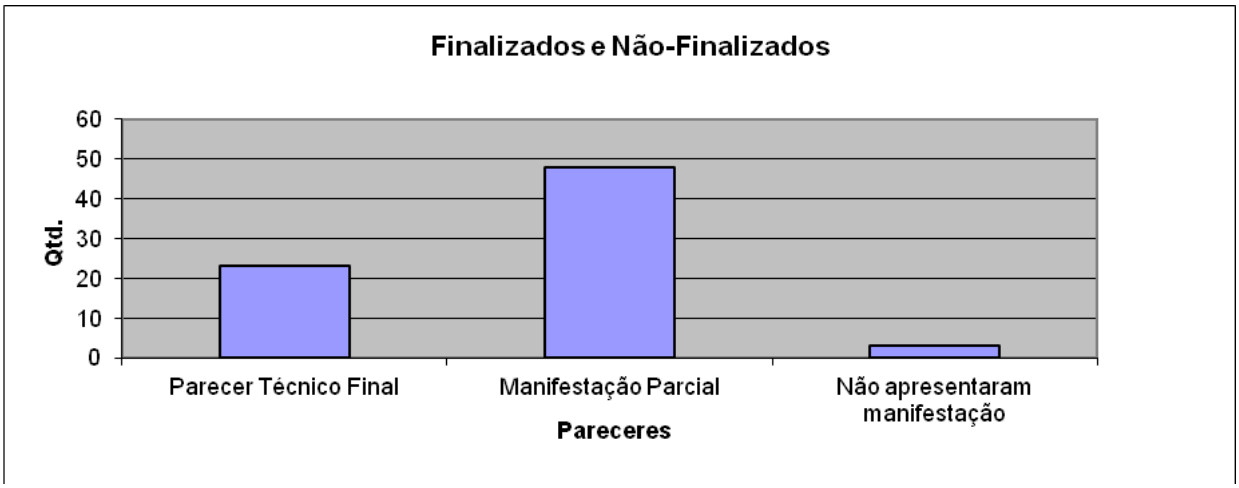


Gráfico 6-E

Em 2006, dos 73 empreendimentos que passaram pelo IPHAN, 23 apresentaram parecer técnico final, o que representa aproximadamente 31% dos processos que se iniciaram nesse ano. E ainda, dos 23 processos, 21 receberam parecer técnico conclusivo favorável à liberação da área para o início da atividade ou instalação do empreendimento diante da ausência de vestígios constados em diagnósticos, levantamentos, relatório de peritagem (caso do processo 00286/2006 – Estação de Tratamento de Esgoto) e projeto de pesquisa. Os outros dois que consideramos aqui como processos que receberam parecer técnico conclusivo se referem a dois processos a que já fizemos menção, tais como o alargamento de via pública em Florianópolis, cuja manifestação do IPHAN se deu através da atuação da PROFER não autorizando a realização da obra e o outro sobre a criação de um centro de pesquisa em Laguna que não apresentou projeto que se adequasse às Portarias IPHAN n° 07 e IPHAN n.° 230.

Diante do exposto, destaca-se a grande redução de processos em que não foi encontrada manifestação do IPHAN, sendo, portanto, 16 processos de um total de 47, ou seja, de um percentual de 34% de processos sem manifestação em 2005, no ano de 2006 esse percentual caiu para cerca de 7%, representando um decréscimo de 27 pontos percentuais. Entretanto, grande parte dos processos de 2006 foram categorizados como processos com manifestação parcial por não apresentarem parecer técnico conclusivo.

4.7 Ano de 2007

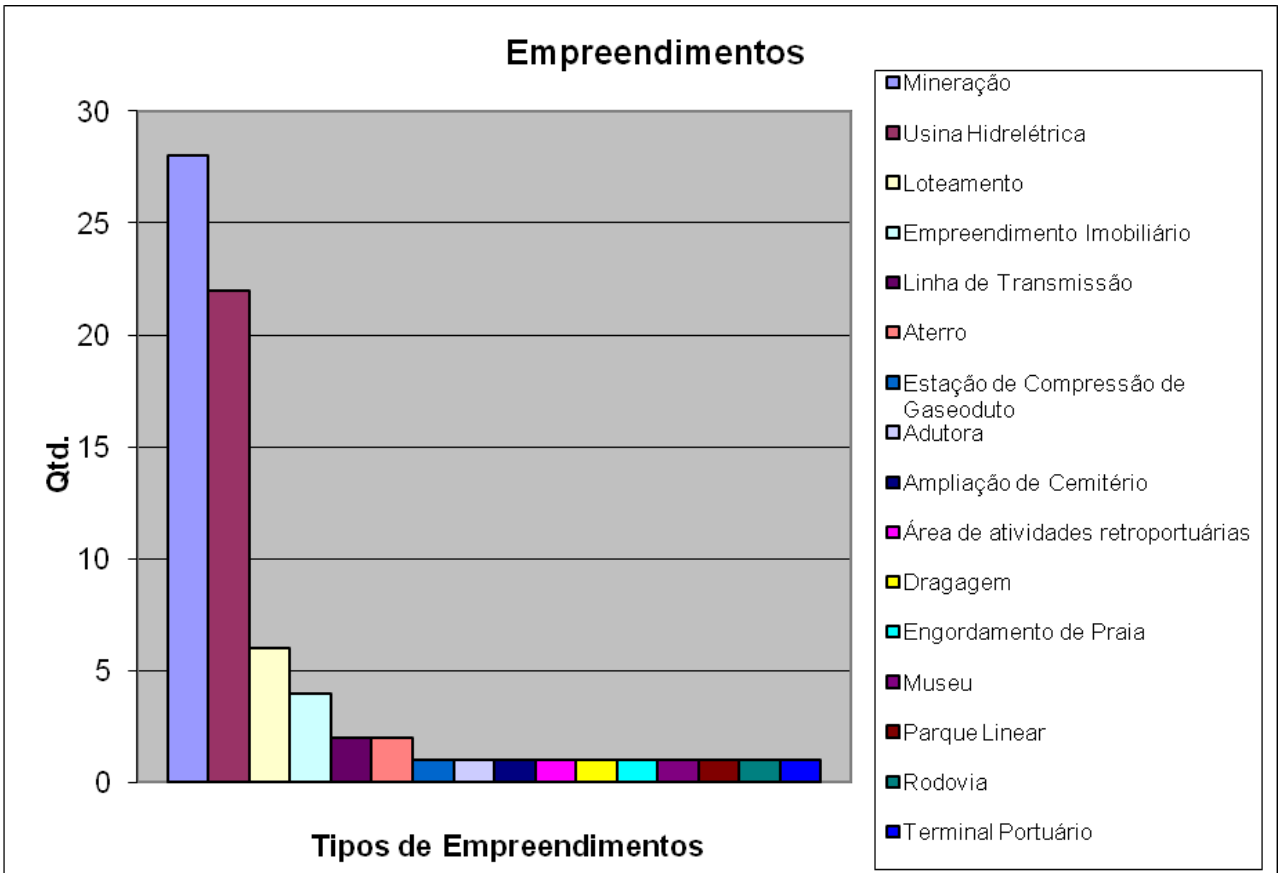


Gráfico 7-A

No ano de 2007 consolidam-se os dados de 2006 no que diz respeito à tipologia dos empreendimentos. Dos 74 empreendimentos cujos projetos tramitaram no IPHAN, 50 referem-se a projetos de mineração e de usinas hidrelétricas, o que representa aproximadamente 67% da demanda. Dos 22 empreendimentos de usinas hidrelétricas, apenas um se refere à usina hidrelétrica de grande porte, UHE Garibaldi (Processo n.° 00596/2007). Ressalta-se que as PCHs são usinas geradoras de energia que, em virtude de sua área de abrangência, são potencialmente causadoras de diversos tipos de impactos a sítios arqueológicos. Em projeto de levantamento realizado na PCH Santa Rosa (Processo n.° 00449/2007) destacamos trecho a respeito da área de abrangência do projeto:

> É importante lembrar que o impacto que causa o empreendimento não se dá apenas na área em que está instalado. Isso fica claro quando se trata de uma usina hidrelétrica. Além da área diretamente afetada pela instalação do empreendimento, como também do canteiro de obras e bota-foras, há uma série de impactos que devem ser considerados, tais como: desmatamento e terraplanagem para acessos, canteiros; implantação dos alojamentos e vilas residenciais; exploração de fontes de materiais de empréstimo e jazidas, bota-foras, implantação de linhas de transmissão, transporte de materiais e insumos. E os impactos também são diversos, tais como: destruição dos sítios arqueológicos, ou mesmo: soterramento dos vestígios arqueológicos, exposição dos vestígios arqueológicos, exposição dos vestígios arqueológicos, afloramento dos vestígios

arqueológicos, descaracterização do entorno dos sítios arqueológicos., erosão e dispersão dos vestígios arqueológicos, submersão dos vestígios arqueológicos (Fls.s/n, p. 11 e 12 do Relatório de Diagnóstico Arqueológico / Estudo Ambiental Simplificado (EAS) referente à implantação da Pequena Central Hidrelétrica a Santa Rosa - Margens do Rio Chapecó).

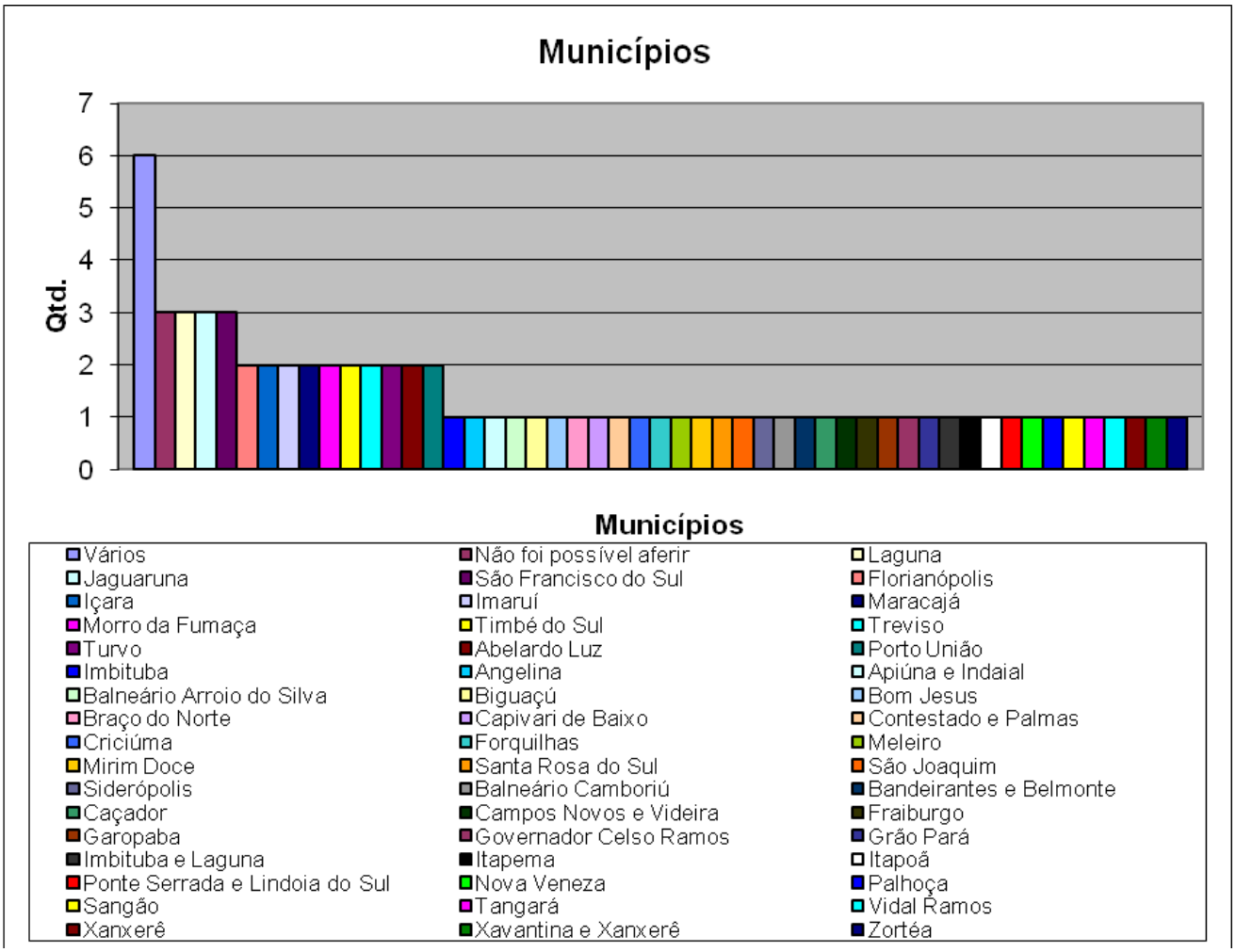
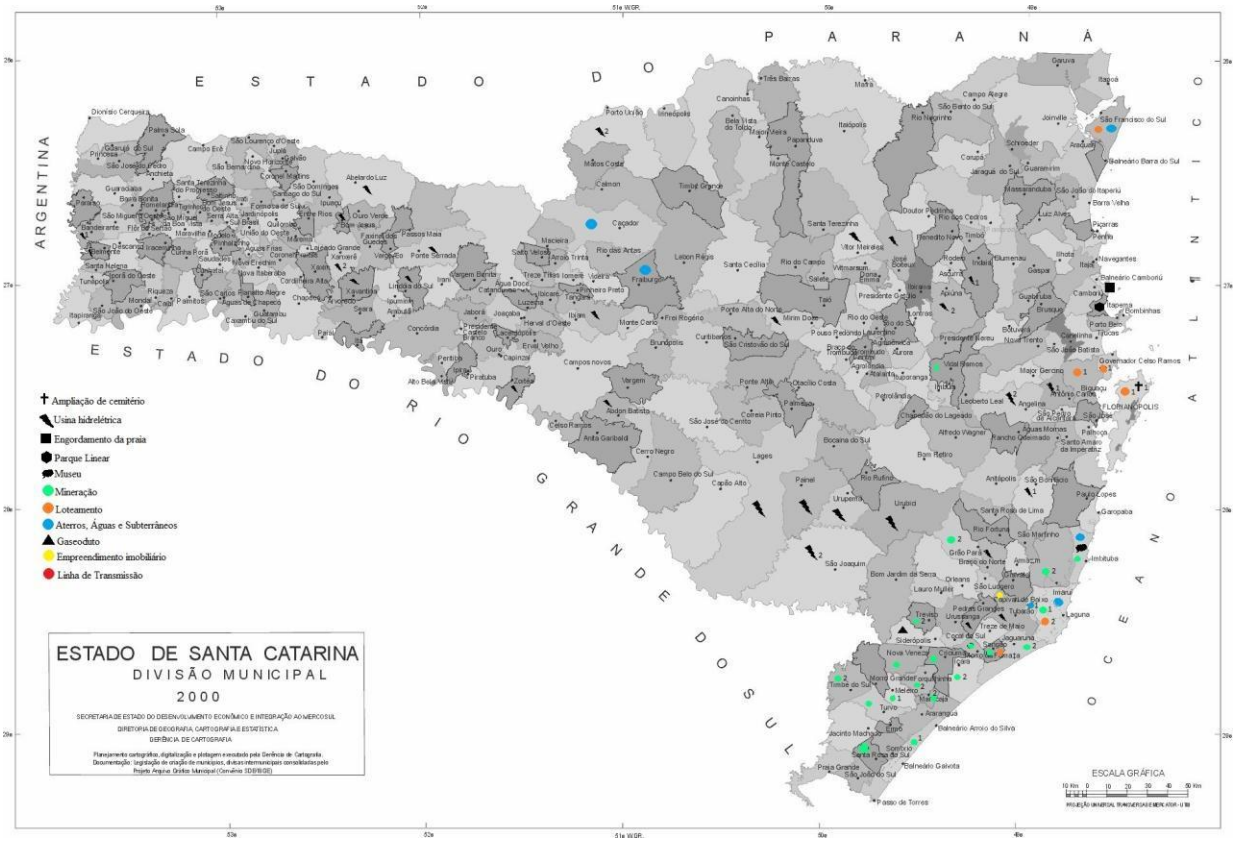


Gráfico 7-B

Conforme exposto no gráfico 7-B, os empreendimentos que afetam mais de um município referemse a usinas hidrelétricas (1 UHE). E dos 5 projetos de PCHs, 4 se referem a instalação de 3 ou mais PCHs por projeto de pesquisa.

Apesar do ano de 2007 apresentar um número bem diversificado de municípios há, novamente, uma relativa concentração de projetos analisados na região Lagunar, na região de São Francisco do Sul e também na região metropolitana, regiões atendidas pela sede da Superintendência, no caso de Florianópolis e região metropolitana (Florianópolis, Biguaçu, Palhoça) ou de escritórios técnicos, o de Laguna (Laguna, Jaguaruna, Imbituba, Garopaba) e o de São Francisco do sul.



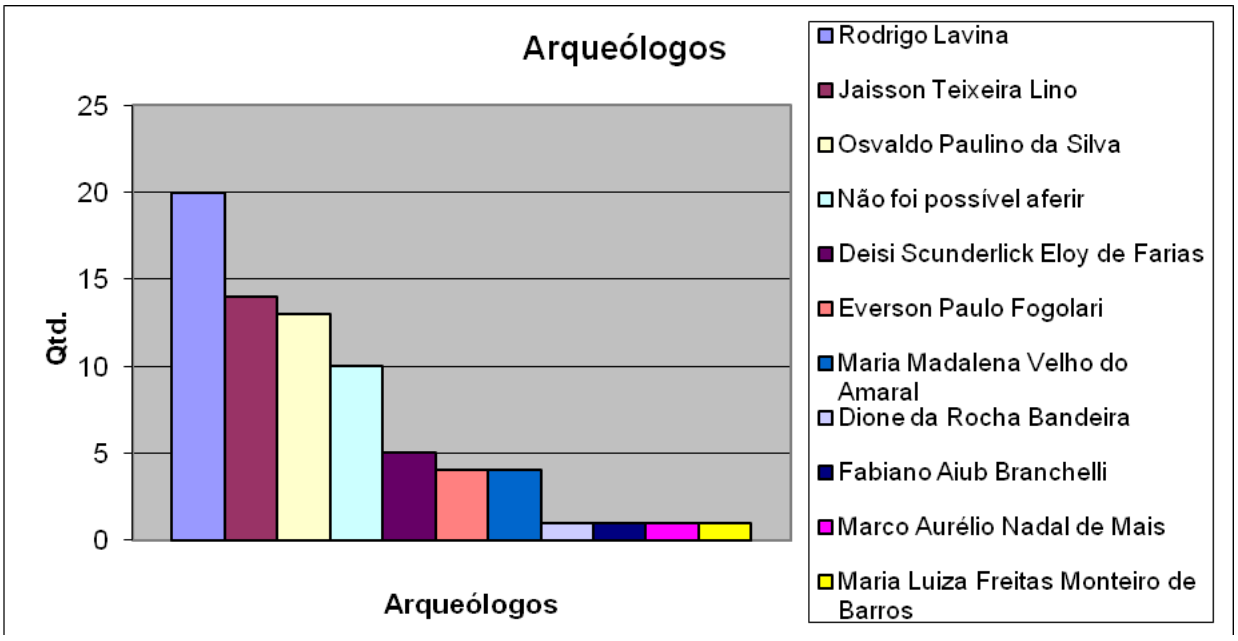


Gráfico 7-C

Esse ano mostra uma sutil diferença em relação a todos os demais anos anteriores, mas que representa uma mudança na composição do quadro mais ou menos estanque de arqueólogos responsáveis pelas avaliações arqueológicas. Aqui, além do número de projetos por arqueólogo se equilibrar um pouco mais, o arqueólogo que apresentou o maior

número de projetos foi o Rodrigo Lavina, sendo 20 projetos no total, e não o arqueólogo Osvaldo Paulino, que até então havia sido sempre o arqueólogo com o maior número de projetos sob avaliação no IPHAN. Além disso, a participação em maior número do arqueólogo Jaisson Teixeira Lino, também representa esse maior equilíbrio que nos anos anteriores. Mas ainda assim há um número reduzido de profissionais atuantes, 10 nesse ano, e a distribuição de profissionais por projeto também se mostra ainda concentrada, sendo que 4 arqueólogos apresentaram um projeto cada, dos quais dois ainda não haviam apresentado projetos de avaliação arqueológica; 3 arqueólogos apresentaram 4 ou 5, representando 39 no total; e 3 ficaram responsáveis por 47 projetos, dentre os quais ficaram sob encargo do Rodrigo Lavina avaliações arqueológicas de 20 empreendimentos, conforme ilustrado no gráfico acima.

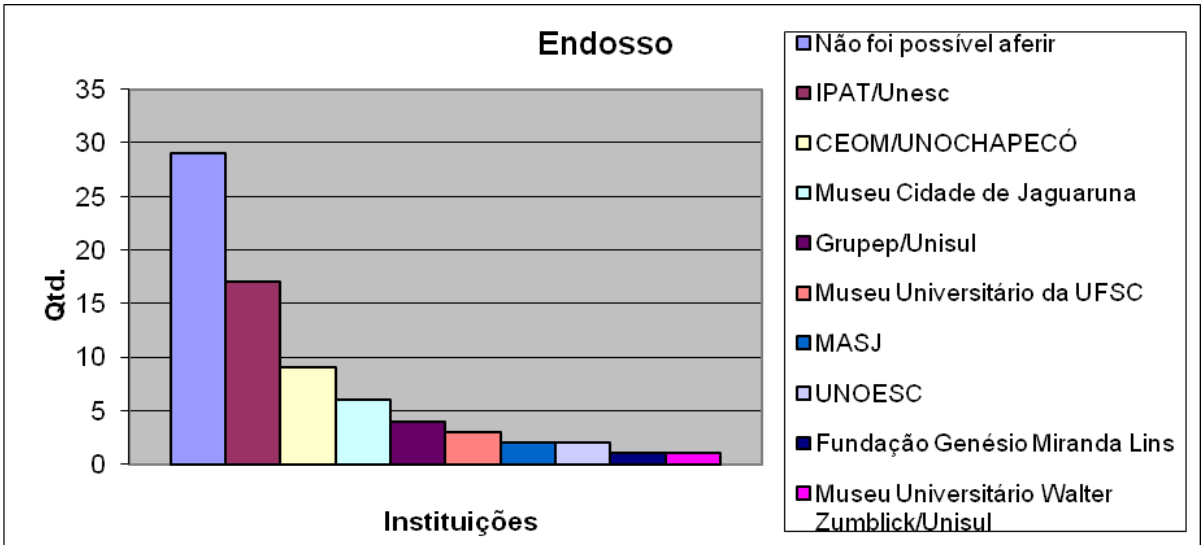


Gráfico 7-D

Novamente nos chama atenção o alto índice do número de processos em que não foi possível aferir o endosso. Dos 74 empreendimentos, em 29 não foram encontrados os endossos institucionais assinados, representando aproximadamente 39% dos processos pesquisados nesse período.

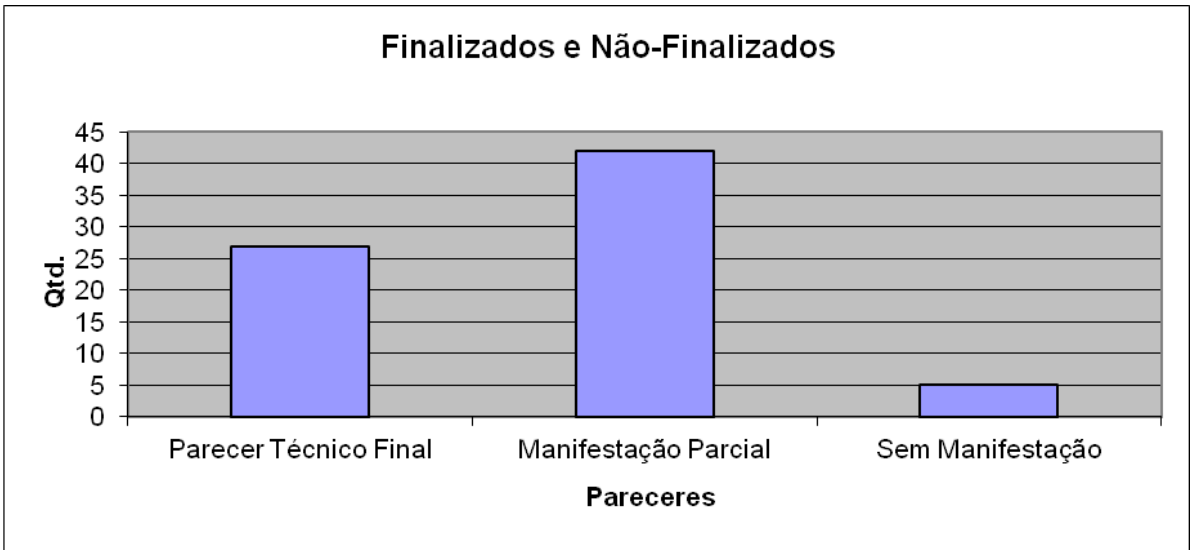


Gráfico 7-E

Dos 74 empreendimentos e/ou atividades cujos licenciamentos se iniciaram no ano de 2007, 27 deles apresentaram parecer técnico conclusivo, o que representa aproximadamente 36,5% do número de processos. Dentre os finalizados, em 26 deles foram constatados diagnósticos apresentados pelos arqueólogos responsáveis, além de ausência de vestígios e/ou sítios arqueológicos nas áreas pesquisadas. E desses 26, 18 foram processos relativos às atividades de mineração, que tiveram parecer técnico conclusivo liberando a área para o início das atividades. Nesse ano, o índice de processos que não apresentaram manifestação também é reduzido: dos 74 empreendimentos em apenas 5 não foram encontradas manifestações a respeito dos projetos que foram apresentados, o que representa um índice de 3,7% do total.

Nesse mesmo ano consta ainda um projeto de avaliação arqueológica relativo a um Desmembramento de solo em Biguaçu (processo 00424/2007). Após avaliação do projeto em questão, o IPHAN se manifestou contrário à realização dessa atividade, vetando qualquer obra que fosse iniciada nesse sentido. A principal motivação para o parecer contrário a realização da atividade não foi a constatação de sítios arqueológicos, mas sim o possível impacto que seria gerado pelo desmembramento de um aqueduto integrante de sítio histórico tombado. Assim, qualquer alteração no local deveria ser precedida de encaminhamento do projeto ao Instituto. Segundo trecho da manifestação[40] conclusiva do

[40] Ofício 670/07, de 02.10.07, do Chefe da Divisão Técnica do IPHAN ao Gerente da CODAM-FL/FATMA [43] Parecer Técnico n.º 124/2009, do Setor de Arqueologia ao Superintendente Regional Interino.

IPHAN dirigido a FATMA, órgão responsável pela concessão da AuA – Autorização ambiental:

> (...) constamos grande prejuízo para a manutenção da paisagem a ser preservada, uma vez que a fragmentação do terreno em diversos lotes, pretendida pelo desmembramento, resultará no adensamento da ocupação, desqualificando e empobrecendo o entorno do aqueduto.

Outro empreendimento que apresentou parecer contrário à expedição de portaria para realização de pesquisa, ainda que considerada como manifestação parcial, foi a Linha de Transmissão Campos Novos Videira (processo n.° 00393/2008). Aqui, a manifestação ainda se deu em fases iniciais do processo, em que o IPHAN se pronunciou exigindo adequações que fazem alusão a existência de uma normatização relativa aos procedimentos cartográficos e, no fim, dá parecer contrário ao empreendimento tendo em vista o descumprimento das portarias n.° 07/88 e n° 230/02. Segue transcrição de trecho do parecer[43]:

> Tais complementações visaram atender ao disposto no Ofício n.º 1231/08 que remete ao PT n.º 222/08. Tal parecer fazia as seguintes colocações: 1. Definição textual e cartográfica das poligonais que representam a ADA e AID e a AII do empreendimento juntamente da metodologia que será utilizada em cada área; tais definições devem incluir as dimensões exatas da faixa de servidão, bem como a localização e extensão das estradas de acesso e demais obras de apoio causadoras de movimento no subsolo e, portanto, potencialmente causadoras de impactos sobre o patrimônio arqueológico. 2. Descrição das características ambientais da área de inserção do empreendimento, com descrição dos distintos compartimentos ambientais a serem atravessados pelo empreendimento (arts. 3.º e 5.º da Portaria IPHAN 230/02). Ocorre que, à guisa de novas complementações, foi apresentada apenas um novo mapa apresentando o trajeto da Linha de Trasmissão, bem como uma área envoltória que, presume-se, se refere à Área de Influência Direta (AID). Entretanto, isso não está explicitado textualmente em lugar algum, não sendo apresentadas as definições textuais requisitadas. Tampouco há qualquer descrição dos compartimentos ambientais a serem atravessados pelo empreendimento em questão, conforme foi solicitado no Parecer Técnico n.º 228/08. Em outras palavras, as complementações protocoladas pela equipe de arqueologia não atenderam satisfatoriamente ao disposto no referido parecer técnico. Em vista disso, este Setor de Arqueologia não tem outra alternativa a não ser opinar de modo contrário à concessão de portaria de pesquisa para este Projeto de Pesquisa. Para que o empreendimento se viabilize e o patrimônio arqueológico seja salvaguardado, será necessário que o Projeto de Pesquisa seja reproposto em novas bases, contendo todas as informações necessárias a sua aprovação, particularmente aquelas requisitadas na Portaria 007/88 e na Portaria IPHAN 230/02.

A complexidade do licenciamento de um empreendimento como a construção de uma BR (Rodovia BR 280, processo n.° 00451/2007) pode ser verificada no decorrer dos anos

pesquisados. O levantamento arqueológico do empreendimento é do ano de 2003. Em 2007 as etapas ainda não haviam sido cumpridas e a manifestação parcial que foi encontrada era no sentido de que o traçado da rodovia considerasse não só o conjunto histórico de São Francisco do Sul, como também a paisagem local.

4.8 Dados gerais

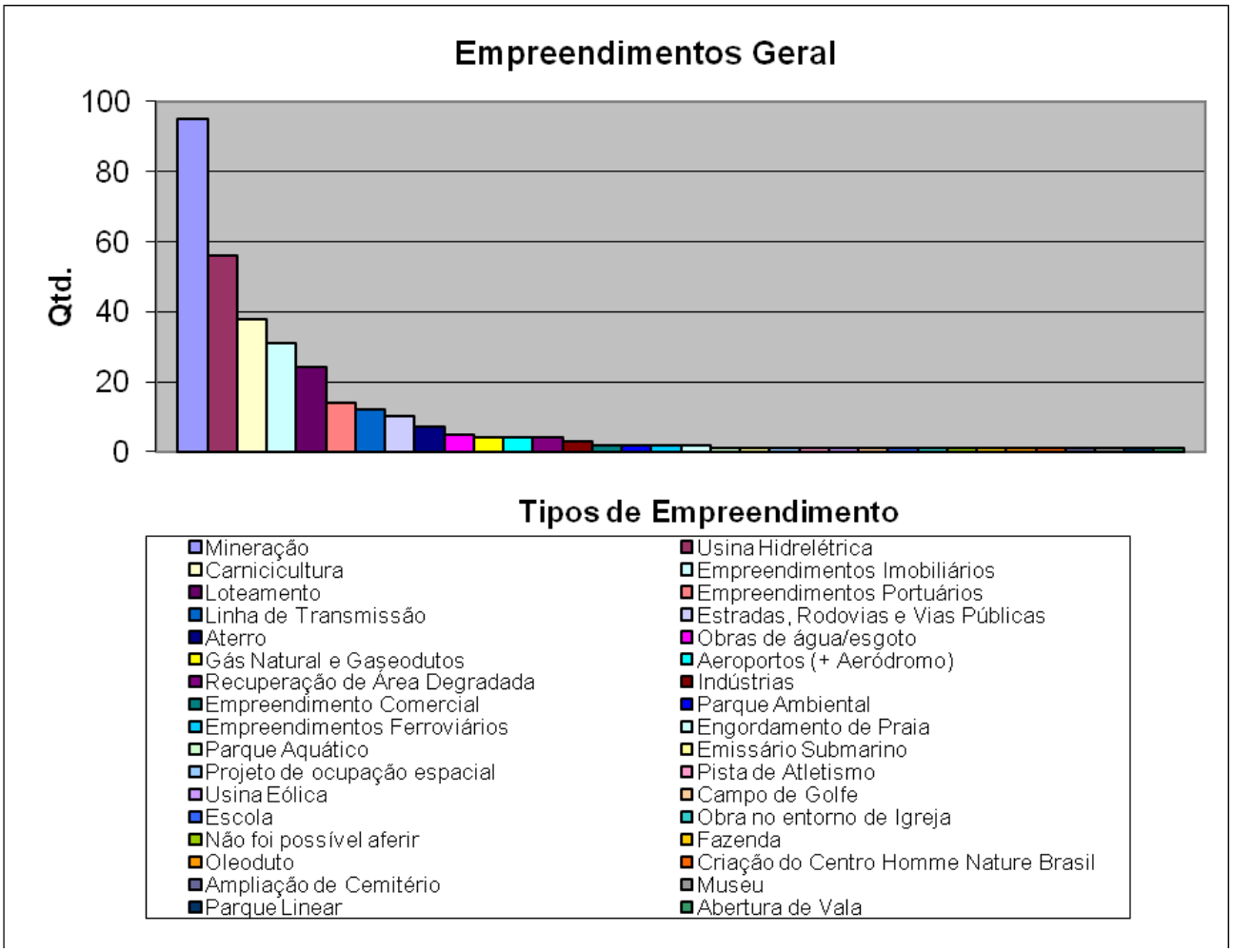


Gráfico 8-A

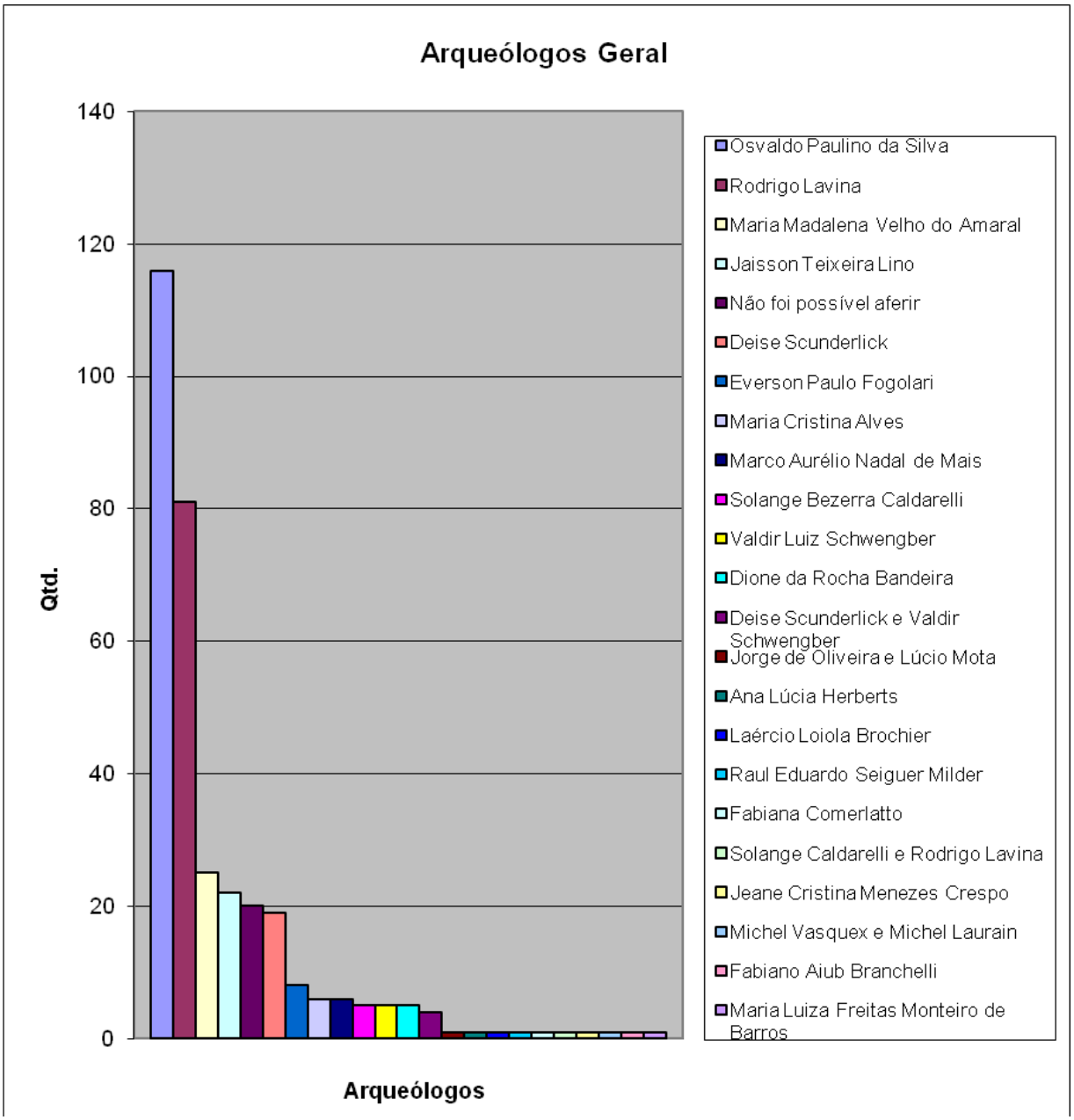

Arqueólogos Geral
140
120
100
80
60
40
20
0
Qtd.
Arqueólogos
Osvaldo Paulino da Silva
Rodrigo Lavina
Maria Madalena Velho do Amaral
Jaisson Teixeira Lino
Não foi possível aferir
Deise Scunderlick
Everson Paulo Fogolari
Maria Cristina Alves
Marco Aurélio Nadal de Mais
Solange Bezerra Caldarelli
Valdir Luiz Schwengber
Dione da Rocha Bandeira
Deise Scunderlick e Valdir Schwengber
Jorge de Oliveira e Lúcio Mota
Ana Lúcia Herberts
Laércio Loiola Brochier
Raul Eduardo Seiguer Milder
Fabiana Comerlatto
Solange Caldarelli e Rodrigo Lavina
Jeane Cristina Menezes Crespo
Michel Vasquex e Michel Laurain
Fabiano Aiub Branchelli
Maria Luiza Freitas Monteiro de Barros

Gráfico 8-B

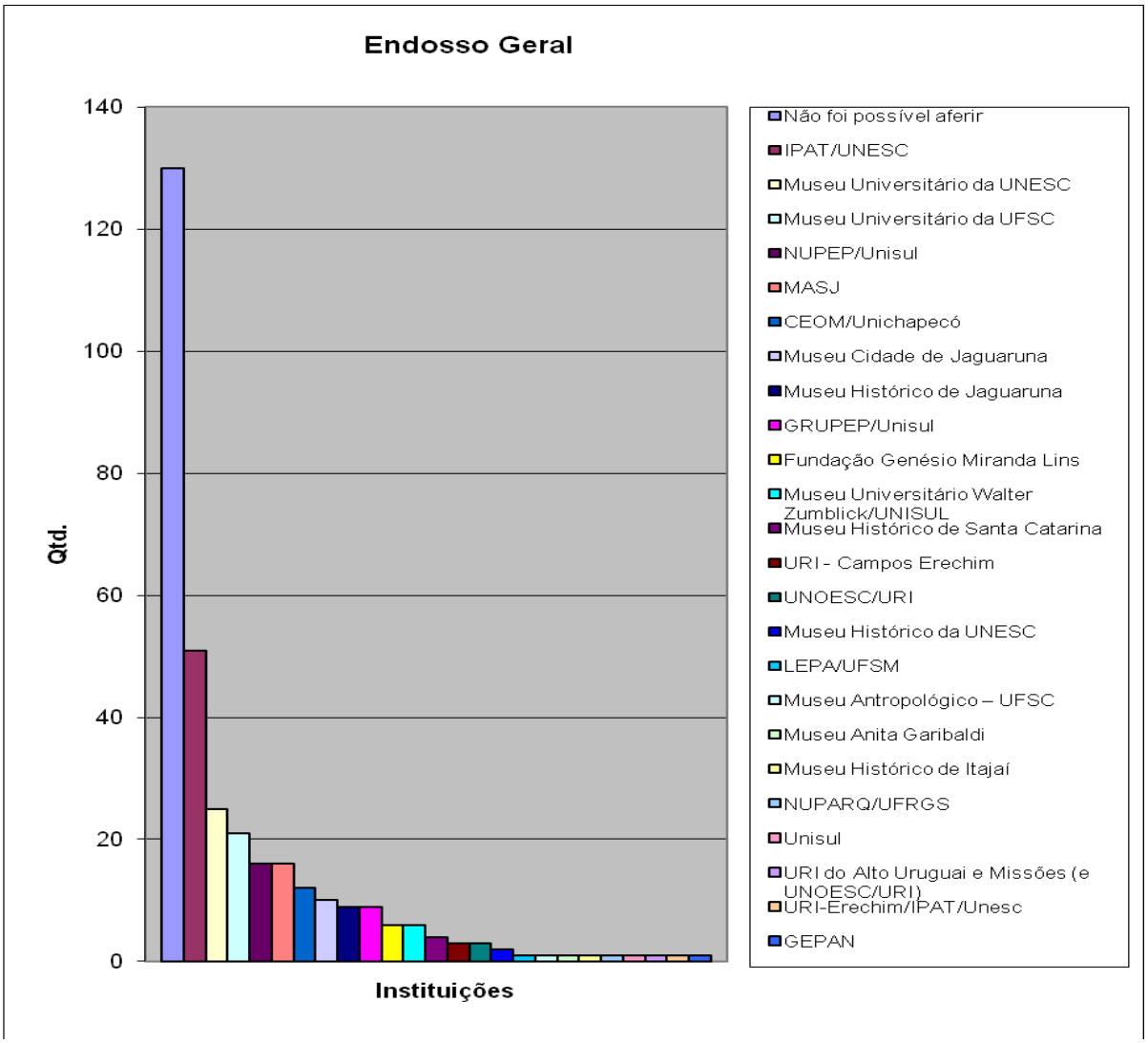


Gráfico 8-C

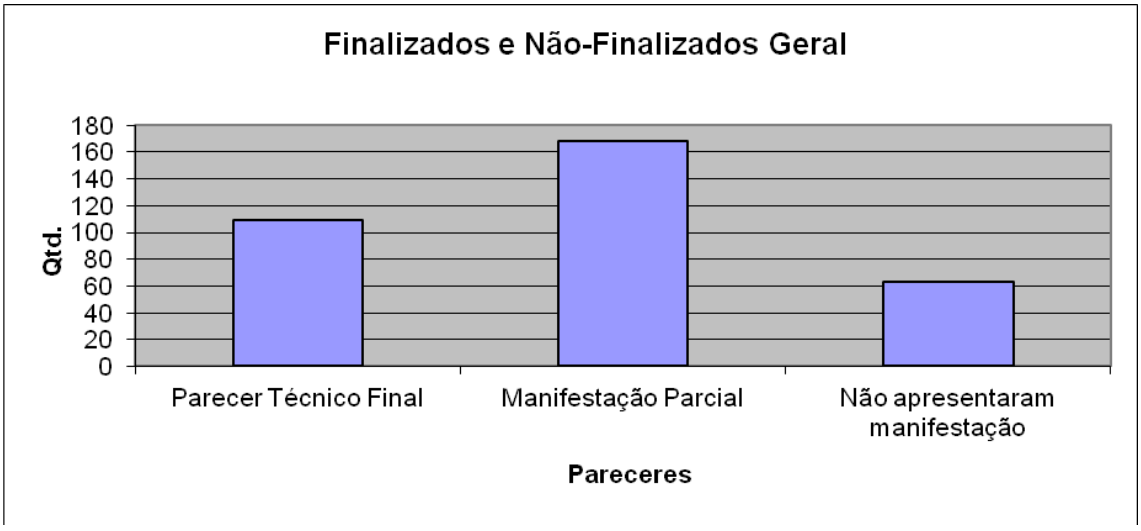


Gráfico 8-D

Diante dos dados apresentados dentro do recorte espaço-temporal, algumas considerações devem ser tecidas, ou seja, importa relatar novamente algumas conclusões que já foram apresentadas, além das observações a partir dos gráficos acima expostos. São questões de relevância no que diz respeito à tutela jurídica do patrimônio arqueológico e também à preservação do patrimônio arqueológico de uma forma geral. Os dados extraídos e analisados na coleta de dados são verdadeiros índices do que foi a gestão do patrimônio arqueológico no âmbito da administração pública federal no estado de Santa Catarina. Destacamos assim:

1. **Alta concentração de tipos de empreendimentos**: projetos relativos a usinas hidrelétricas e de atividades de mineração, somados aos empreendimentos de carcinicultura que foram licenciados nos anos iniciais da presente pesquisa, representam cerca de 60% dos processos que tramitaram no período abrangido pela pesquisa.

2. **Alta concentração de processos para um mesmo arqueólogo**: esse dado revela-se um item de extrema importância na medida em que reflete um descompasso com o número de profissionais atuantes em projetos de arqueologia de contrato. Dos 22 arqueólogos que atuaram nos processos referentes à avaliação arqueológica, aproximadamente 35% foram de projetos apresentados pelo mesmo profissional. Esse índice sobe para aproximadamente 59,5% se for incluído na conta o segundo profissional que mais apresentou projetos nesse período. Além do número reduzido de profissionais que atuaram em projetos de arqueologia de contrato, a concentração de tantos projetos para poucos profissionais sugere uma má distribuição das pesquisas que são realizadas decorrentes de empreendimentos e/ou atividades.

3. **Número elevado de processos sem endosso institucional**: Esse índice é o que diz respeito mais flagrantemente ao descumprimento de instrumento normativo. A grande quantidade de processos em que não foram encontrados os endossos institucionais assinados torna-se um importante indicador de cumprimento da tutela jurídica do patrimônio arqueológico, tendo em vista o descumprimento do inciso VII do art. 5. ° da Portaria IPHAN n° 07/1988.

4. **Concentração de projetos em algumas regiões**, em especial na região sede do IPHAN em Florianópolis, que abrange toda a região metropolitana ou naquelas em que são mantidos escritórios técnicos, como a região Lagunar e a da Baia da Babitonga. Esse dado sugere que a gestão do patrimônio arqueológico em projetos decorrentes de licenciamento ocorre mais nas localidades em que a instituição mantém suas sedes.

5. **Falta de uma correta tramitação dos processos**. O alto índice de processos em que foram apresentadas manifestações parciais ou mesmo a ausência de

manifestação em boa parte dos processos constatada em alguns dos anos pesquisados representam uma problemática na gestão dos processos ligados ao licenciamento ambiental. A dificuldade de se obter informações a respeito dos processos e projetos apresentados está diretamente ligada a uma ineficiência relativa à preservação do patrimônio cultural na medida em que o acesso à informação é de alguma forma obstada. Os dados levantados relativos a esse item sugerem uma atuação "defeituosa" e lacunar por parte da Instituição.

4.9. Considerações Finais

A partir das contagens realizadas pode-se aferir um conjunto de ações que dizem respeito direta ou indiretamente ao cumprimento do arcabouço legislativo. Como já dissemos, uma das questões que mais restou evidenciada é o grande número de projetos que foram apresentados à instituição sem o acompanhamento do endosso institucional assinado, ou seja, o descumprimento do inciso VII do art. 5° da Portaria IPHAN n° 07/1988. Em muitos desses casos foi concedida a liberação da área no que dizia respeito ao patrimônio arqueológico, mesmo sem que a pesquisa estivesse assegurada por instituição científica reconhecida. Ainda nesse sentido, percebemos também que o art. 5. ° dessa mesma Portaria assim como outros, serviram de guia que orientava a atuação do Setor de Arqueologia da Instituição, que vez ou outra condicionava a expedição da licença às complementações nos projetos.

A pesquisa permitida pelo levantamento e pela análise dos dados coletados também apontou para o descumprimento da legislação no que diz respeito a uma correta gestão dos processos no âmbito da administração pública. Isso porque o conjunto de informações desses processos não só dizem respeito à gestão de trâmites e de procedimentos administrativos, mas se tratam de documentos a respeito dos quais foram produzidas informações sobre o patrimônio arqueológico brasileiro. Na medida em que essa informação está, de alguma forma, precária ou de difícil acesso, deixa-se de ser preservado o registrado das ações de preservação do próprio patrimônio cultural.

O fato de haverem muitos processos não finalizados deixa aberto as informações que nele foram e/ou deviam ser produzidas, mas, além disso, pode ser o reflexo de alguns problemas em relação, por exemplo, à quantidade de demanda de processos e o número de funcionários dentro da instituição. Aqui queremos fazer referência expressa aos casos em que foram recomendadas e/ou determinadas medidas de proteção aos sítios ou mesmo um acautelamento via monitoramento antes de impacto definitivo a áreas com potencial

arqueológico, mas que por conta da estrutura da instituição não foram devidamente fiscalizados. O número de embargos extrajudiciais emitidos também se constitui numa informação precária na medida em que não foi possível verificar o cumprimento ou não da paralisação da obra e atividade em questão. E esses são dados que não quantificamos justamente pela dificuldade intrínseca a essa pesquisa, a que já fizemos alusão.

A dificuldade de se fiscalizar todas as obras e atividades no estado de Santa Catarina não se resolvem apenas com um corpo reduzido de funcionários e assim, infelizmente, não sabemos se muitas das medidas de proteção, bem como solicitações de monitoramento foram ou não cumpridas. Só a falta de uma finalização dos processos é um fator agravante, pois é nela, num parecer técnico conclusivo, por exemplo, que devem constar se as medidas recomendadas pelo arqueólogo e/ou determinadas pelo IPHAN foram ou não cumpridas adequadamente, e se não foram, quais foram os motivos que impediram essa aferição. Sem a manifestação final do IPHAN fica difícil até de saber se o empreendimento seguiu adiante.

Os dados apresentados também refletem sobre outras questões, como por exemplo, a distribuição geográfica do número de empreendimentos. Os dados levantados sugerem que a demanda é maior nos municípios sede de escritórios técnicos ou em regiões aproximadas. Há que se perguntar assim se licenciamentos que foram realizados no âmbito municipal ou mesmo no âmbito estadual estão sendo devidamente encaminhados ao IPHAN, quando assim é necessário. Um maior diálogo entre os entes administrativos facilitaria a resolução de questões como essa.

Outro ponto a ser considerado é que a tipologia dos empreendimentos e/ou atividades potencialmente lesivas ao patrimônio arqueológico que foram constadas nesse período é variada, assim como são e devem ser também variados os procedimentos técnico-científicos para a correta avaliação arqueológica da área de implantação dos mesmos. Diante de empreendimentos de infraestrutura considerados como importantes ou fundamentais de uma maneira geral, como os de projetos de usinas geradoras de energia elétrica bem como os de atividades mineração, esta ainda considerada como de utilidade pública, o conjunto normativo de que hoje dispomos ainda é um importante instrumento a por em prática a preservação do patrimônio arqueológico, por exigir um conteúdo mínimo de requisitos a serem cumpridos para a liberação das áreas onde os empreendimentos serão instalados ou as atividades serão iniciadas.

Diante do exposto, além da ineficácia social do conjunto normativo constatada, por exemplo, pela ausência de endossos institucionais para as pesquisas arqueológicas e também na atuação lacunar da Instituição no que diz respeito à finalização dos processos,

contata-se também uma deficiência legislativa ao se considerar o patrimônio arqueológico como isolado de suas interelações com o local, como é o caso da paisagem cultural e de sítios integrados a patrimônio histórico. Cabe assim ressaltar a atuação da instituição, conforme se verificou em análise amostral, que extrapolou a questão legal ao se exigir do empreendedor ações de proteção que a lei não contempla, como, por exemplo, a aludida gestão integrada do patrimônio arqueológico.

Novos horizontes, inclusive decorrentes de lei, se despontam na atualidade como forma de se tentar dar uma proteção mais efetiva e integrada do patrimônio cultural, incluídos aí obviamente o patrimônio arqueológico. É o que tenta fazer a Portaria interministerial n.° 419, de 26.10.2011, que deixa explícito aquilo que já era praticado rotineiramente pela instituição ao determinar que a atuação do IPHAN, no que tange ao licenciamento ambiental, deve se estender aos bens acautelados considerados como tais, pelo instrumento normativo em questão, não só os bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, como também os bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e os bens registrados nos termos do Decreto 3.551, de 4 de agosto de 2000. Apesar dessa portaria incluir expressamente os bens tombados e os bens registrados sabemos que o patrimônio cultural não se restringe a essas formas, daí a importância da atuação do IPHAN principalmente no que diz respeito a novos olhares e visões para aquilo que abrange o patrimônio cultural brasileiro em sua diversidade.

5. CONCLUSÃO

O patrimônio arqueológico é assim definido pela Carta de Laussane:

> Art. 1.O "patrimônio arqueológico" compreende a porção do patrimônio material para qual os métodos de arqueologia fornecem os conhecimentos primários. Engloba todos os vestígios da existência humana e interessa todos os lugares onde há indícios de atividades humanas, não importando quais sejam elas; estruturas e vestígios abandonados de todo tipo, na superfície, no subsolo ou sob as águas, assim como o material a ele associados.

Além de definir o que vem a ser patrimônio arqueológico, a Carta de Laussane também trata de questões referentes à conservação *in situ*, a documentação produzida no caso de destruição de sítios arqueológicos autorizada pelo Estado, dentre outras relativas à preservação do patrimônio arqueológico no que diz respeito ao registro e às intervenções nos sítios, à conservação dos mesmos e à qualificação profissional necessária para a realização das pesquisas. Destaca-se, sobretudo para os fins a que essa pesquisa se destinou, a preocupação da mesma no que diz respeito aos projetos desenvolvimentistas, nos quais se incluem a maioria dos empreendimentos que, como vimos pelo levantamento realizado, motivou a realização de pesquisas arqueológicas no estado de Santa Catarina, no período abrangido pela pesquisa, como foi o caso das usinas hidrelétricas e atividades de mineração. Para eles, a Carta de Laussane faz uma importante consideração, que motivou em parte a própria expedição da portaria IPHAN n.° 230/2002:

> Os projetos de desenvolvimento constituem uma das maiores ameaças físicas ao patrimônio arqueológico. A exigência feita aos empreendedores para que realizem estudos de impacto arqueológico antes da definição do programa do empreendimento deveria estar enunciada em uma legislação própria, prevendo no orçamento do projeto o custo dos estudos. Esse princípio deveria também estar estabelecido na legislação referente aos projetos de desenvolvimento, de forma a minimizar seus impactos sobre o patrimônio arqueológico.

Destaca-se assim a legislação brasileira que dois anos antes da Carta de Laussane já exigia das pesquisas arqueológicas, independente de se tratar ou não de avaliações arqueológicas decorrentes de licenciamento ambiental, os endossos financeiros, na medida em que em que o § 1. ° do art. 5. ° da Portaria IPHAN n.° 07/1988 assim determina: "Serão liminarmente rejeitados os projetos que não apresentarem garantia quanto a sua execução e quanto a guarda do material recolhido". No que diz respeito a esse item, podemos afirmar que os dados coletados sugerem o cumprimento dessa disposição normativa na medida em que, salvo uma ou outra exceção, não foi constatado problema no que diz respeito à emissão de endosso institucional.

Uma das principais motivações para a realização dessa pesquisa era saber se o conjunto normativo era suficiente para, caso houvesse necessidade, um empreendimento fosse desviado ou tivesse sua rota alterada ou mesmo fosse impedido de ser instalado. Apesar do número em que isso ocorreu não tenha sido significativo, a análise amostral demonstrou essa possibilidade em virtude não tanto da existência da legislação, mas, sobretudo da atuação da instituição que, ao exigir do empreendedor informações mais detalhadas a serem contempladas no projeto de pesquisa, contribuiu para a preservação do patrimônio arqueológico. Informação constatada principalmente para os casos de intervenção nas regiões onde se localizam os sítios de tipo sambaqui na região lagunar, como foi o caso da Usina Eólica Santa Marta, cuja manifestação do IPHAN ainda em 2002, foi por adiar a decisão quanto o licenciamento dessa atividade enquanto não fosse estabelecido um Zoneamento Arqueológico para o local.

O conjunto da legislação que tutela o patrimônio arqueológico brasileiro também inclui o tombamento como uma forma de proteção dos sítios arqueológicos. A efetividade do tombamento enquanto instrumento de preservação de patrimônio arqueológico foi pouco utilizada em Santa Catarina, e no país de forma geral, como observamos na revisão da literatura feita nos capítulos iniciais da presente pesquisa. No caso do estado de Santa Catarina, há dois bens tombados, a saber: um sítio arqueológico e paisagístico tombado (Ilha do Campeche) e uma coleção arqueológica tombada (Coleção arqueológica do Padre João Alfredo Rohr).

Diante desse quadro legal sobressaem-se no que diz respeito à arqueologia de contrato a Lei de Arqueologia, mas, principalmente, as portarias expedidas pelo IPHAN. Mais que a existência do conjunto normativo a gestão dos processos de arqueologia podem indicar sobre a proteção do patrimônio arqueológico. No caso da presente pesquisa, algumas deficiências e méritos foram apontados na gestão abrangida pelo recorte temporal. E como já dissemos, em 2008, a partir de uma redefinição de critérios para a gestão no Setor de Arqueologia, constata-se uma mudança na gestão dos processos a partir de mudanças nas exigências a serem cumpridas pelos empreendedores, e no que diz respeito mais especificadamente ao que essa pesquisa estudou, a uma mudança na padronização linear dos processos, cujas etapas de licenciamento passaram a se dar no âmbito de um mesmo processo.

A dificuldade no tratamento de documentos ocorrida nas etapas pelas quais a pesquisa se processou reflete um panorama, ainda que amostral, do que foi a gestão dos processos no âmbito jurídico-administrativo da administração pública federal. Como a presente pesquisa foi realizada no âmbito de apenas uma das Superintendências do IPHAN, durante um período

bem delimitado, indicando dados referentes à gestão de processos igualmente delimitada no espaço-tempo, podemos afirmar que a criação de indicadores de cumprimento da legislação é igualmente variável no espaço-tempo. Alterando-se alguma dessas variáveis, é possível que se alterem também a expressividade dos indicadores, o que não lhes retira totalmente sua validade.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Coletânea de Leis sobre Preservação do Patrimônio. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006. 320p.

BARRETO, Regiane Gambim. **O tombamento de sítios arqueológicos**. Artigo de conclusão 2º do Programa de Especialização em Patrimônio do IPHAN. Rio de Janeiro, 2007. Mimeo.
_____. **Arqueologia de Contrato**: um novo desafio para o IPHAN. Artigo de conclusão 1º do Programa de Especialização em Patrimônio do IPHAN. Rio de Janeiro, 2006. Mimeo.

CALDARELLI, Solange; DOS SANTOS, Maria do Carmo. Arqueologia de Contrato no Brasil. In: **Revista USP**. São Paulo, nº 44, 2000.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ Editora. 2005. 316p.

LIMA, André Penin Santos de. **Academia, contrato e patrimônio**: visões distintas da mesma disciplina. 2010. Tese (Doutorado em Arqueologia) - Museu de Arqueologia e Etnologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/71/71131/tde-23062010-115009/>. Acesso em: 2013-02-18.

MAGALHÃES, Aloísio (org). **Proteção e revitalização do patrimônio no Brasil**: uma trajetória. Brasília: SPHAN/PRÓ-MEMÓRIA, 1980.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Tutela penal do patrimônio arqueológico brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 55, 1 mar. 2002 . Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/2738>. Acesso em: 3 set. 2012.
_____. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey Editora. 2006. 504p.

SILVA, Regina Coeli Pinheiro. Os desafios da proteção legal: uma arqueologia da Lei n.º 3.924/61. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional** - Patrimônio Arqueológico: o desafio da preservação. Brasília: IPHAN/MinC, n.º 33, 2007. 341p.
_____. Compatibilizando os instrumentos legais de preservação arqueológica no Brasil: o Decreto-Lei n. 25/37 e a Lei n. 3.924/61. In: **Revista de Arqueologia**, 9: 9-23. 1996.

RABELO, Sonia Rabelo. **O Estado na Preservação de Bens Culturais**: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. 156p.

SOUZA, C. G. G. **Patrimônio Cultural:** o processo de ampliação de sua concepção e suas repercussões. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 7, p.37-66, 2008.

TELLES, Mário Pragmácio Ferreira. Os direitos culturais e a proteção jurídica do patrimônio arqueológico brasileiro: notas sobre a Lei 3.924/61. In: **Revista Direitos Culturais**. Revista de Pós-Graduação em Direito. Mestrado da URI – Campus de Santo Ângelo. Santo Ângelo, n. 4, v. 6, 2009.

THOMPSON, Analucia (Org.). **Memórias do Patrimônio**: Entrevista com Judith Martins. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2009. 163p.