Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Luciano de Souza e Silva

Licenciamento Ambiental
Desafios e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural brasileiro

Rio de Janeiro
2016

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Luciano de Souza e Silva

Licenciamento Ambiental
Desafios e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural brasileiro

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.
Orientadora: Profª. Drª. Claudia Feierabend Baeta Leal
Supervisor: Ms. Emanuel de Oliveira Braga

Rio de Janeiro
2016

O objeto de estudo desta pesquisa foi definido a partir de uma questão identificada no cotidiano da prática profissional da Superintendência do IPHAN na Paraíba.

S586 l

Silva, Luciano de Souza e.

Licenciamento ambiental: desafios e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural brasileiro/ Luciano de Souza e Silva. – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2016.

218 f.: il.

Orientadora: Claudia Feierabend Baeta Leal.

Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2016.

1. Meio ambiente. 2. Patrimônio cultural. 3. Licenciamento ambiental. I. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). II. Título.

CDD 363.69

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Luciano de Souza e Silva

Licenciamento Ambiental
Desafios e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural brasileiro

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.

Rio de Janeiro, 20 de Julho de 2016.

Banca examinadora:

_____

Professora Dra. Claudia Feierabend Baeta Leal (orientadora)
Mestrado profissional em Preservação do Patrimônio Cultural - IPHAN

_____

Professora doutora Eliane Cristina Pinto Moreira
Universidade Federal do Pará/ Ministério Público do Estado do Pará

_____

Professora mestre Lia Motta
Mestrado profissional em Preservação do Patrimônio Cultural – IPHAN

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, especialmente meus filhos Davi e Benjamim.

AGRADECIMENTOS

Muitos foram aqueles que entenderam as minhas faltas e tiveram papel fundamental para o término deste trabalho. Por isso, posso esquecer alguns ou não conseguir nomeá-los, mas quero registrar meus sinceros agradecimentos e um abraço carinhoso em cada um.

Aos amigos e colegas do Iphan que estão espalhados nas diversas Superintendências, especialmente aqueles que passaram e estão no Amapá e Pará, estados que tenho imenso carinho, pois foi onde comecei minha trajetória na Instituição.

Aos colegas de trabalho da Superintendência do Iphan na Paraíba por conseguirem participar, de alguma forma, na construção deste trabalho, seja com uma palavra de apoio, seja pelas conversas que inconscientemente são introduzidas nas linhas que escrevo. Agradeço, em especial, àqueles que fazem parte da Casa do Patrimônio por me inspirarem com seus trabalhos de excelência, amizade, carinho, doação e dedicação. Átila e Olga pelas palavras de apoio; Suelen pela companhia e longas conversas.

Em especial, queria agradecer, por acreditarem e me fazerem acreditar que conseguiria realizar este trabalho, ao Emanuel e a Carla. Emanuel pelas implicâncias e discussões que me fazem pensar e crescer na vida. Carla por ser persistente, amiga e pelo incentivo que me fez começar, mesmo não podendo acompanhar de perto, foi presente e companheira de conversas.

A duas pessoas especiais pelo prazer que tive em conhecê-las, Eliane de Castro (*in memoriam)* e Umbelino Peregrino, pela simplicidade e leveza que nos dão esperança.

A Juliana Santilli (*in memoriam)* pela referência que foi para mim e pelo legado deixado em defesa das populações tradicionais.

Aos amigos que entenderam os meus "não posso hoje".

Aos queridos colegas da turma de Mestrado/PEP 2013, pela convivência, pelas conversas, pelas curtições. Vocês marcaram minha vida profissional e pessoal para sempre.

A Luciano Teixeira e a Ana Flávia, pelas importantes contribuições quando da banca de qualificação.

À querida Lia Motta e à professora Eliane Moreira por aceitarem participar da banca de defesa, por ser uma honra ser avaliado por vocês.

A todos os colegas da equipe da Copedoc/IPHAN, com carinho imenso aos que fazem parte do Programa de Mestrado Profissional por toda dedicação em prol de todos que participam do curso.

Em especial, agradeço à minha orientadora Claudia Feierabend Baeta Leal (acertei), pela amizade, compreensão, dedicação, carinho e toda a atenção que me dispensou ao longo desta caminhada profissional e na vida.

A Silvia Padula e Carlos Kishimoto pelo carinho que sempre tiveram com os netos (meus filhos) e pelo apoio que deram no momento mais feliz da minha vida, o nascimento dos meus filhos Davi e Benjamim.

A meus preciosos sobrinhos, primos, primas, tios e tias. A minhas avós Antonieta (*in memoriam)* e Lourdes (*in memoriam)* pela saudade que tenho.

Agradeço por esta, bem como todas às minhas demais conquistas, meu amado pai Haroldo e minha amada mãe Maria José, meu irmão Leonardo e minhas irmãs, Lorena e Leila, que falta vocês me fazem todos os dias.

À minha companheira de todos os momentos, Deborah Padula Kishimoto, por ter me proporcionado momentos de felicidades e de carinho neste percurso árduo de escrita e pela compreensão e amor que me passa sempre. Aos meus amigos e companheiros, meus filhos Davi e Benjamim, por me darem força toda vez que chego em casa.

RESUMO

Esta dissertação visa a discutir os desafios e as possibilidades para preservação do patrimônio cultural brasileiro na atualidade, tendo como campo o licenciamento ambiental, por entender ser este um campo em que diversas racionalidades entram em disputas, especificamente as racionalidades econômica, ambiental e cultural. A reflexão sobre o assunto se deu na lida diária como técnico do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan –, num momento em que estava em debate a construção de normativa que criaria procedimentos para participação da Instituição nos processos de licenciamento ambiental – a já publicada Instrução Normativa nº 001/2015. Para entendimento e análise das narrativas e noções incluídas no texto do documento e para discutir a noção de patrimônio cultural idealizada hoje, abordei vários temas: a relação conflituosa entre a ideia de natureza e a cultura humana até uma aproximação entre os termos, constituindo a noção do meio ambiente humano; os movimentos ambientalistas e a aproximação com os movimentos sociais que conquistaram políticas democráticas e a revisão do arcabouço legal, incluindo proposituras socioambientais e de preservação das culturas das populações tradicionais; a inclusão do meio ambiente e do patrimônio cultural nos discursos da racionalidade econômica capitalista e os desafios para a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Esses temas foram abordados a partir de discussões epistemológicas, político-institucionais e legais elaboradas em vários períodos, a fim de refletir como se deu a constituição da noção, ou das noções, de patrimônio cultural. Perpassar, analisar e discutir esses diversos temas objetivaram problematizar em que medida eles contribuíram na definição do papel do Iphan nos processos de licenciamento ambiental, principalmente no que se refere à preservação do patrimônio cultural e à participação social no processo de definição do que vem a ser esse patrimônio.

PALAVRAS CHAVE

Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Licenciamento Ambiental, Iphan

ABSTRACT

This dissertation aims at discussing challenges and possibilities regarding the preservation of Brazilian cultural heritage in the context of environmental licensing at present, given the various competing rationalities – notably economic, environmental and cultural rationalities – in such context. The study stems from my daily work at the Institute of National Historical and Artistic Heritage – Iphan -, during the making of some regulation on the Institute's participation in the processes of environmental licensing - Normative Instruction no. 1, passed in March 25th, 2015 (IN nº 001/2015). In order to analyze and understand narratives and concepts featuring in such Normative and to discuss the present notion of cultural heritage, I focused on themes such as the conflicts between the ideas of nature and human culture and their evolving into the notion of human environment; environmentalist movements and their articulation with social movements, resulting in attaining democratic politics and the revision of legal framework, which encompassed socioenvironmental procedures and the preservation of traditional communities' culture; the incorporation of environment and cultural heritage by the discourses of capitalist economic rationality and the challenges it presents for the preservation of Brazilian cultural heritage. Such themes were addressed from the point of view of epistemological, political, institutional and legal debates in various moments, aiming at analyzing the constitution of the notion - or notions - of cultural heritage. They also enabled the study to question to what extent they had some bearing on Iphan's role in the processes of environmental licensing, mainly regarding the preservation of cultural heritage and the social participation in defining cultural heritage itself.

KEY WORDS

Environment, Cultural Heritage, Environmental Licensing, Institute of National Historical and Artistic Heritage – Iphan

SUMÁRIO

Introdução 11

Capítulo 1 - Conhecimento, política e leis na construção das noções nos campos do Patrimônio Cultural e do Meio Ambiente. 22

1.1. Patrimônio Cultural e Natureza na formação do Estado Nacional Brasileiro 27

1.2. Do conflito entre natureza e cultura para a criação de uma noção ampla do meio ambiente e do patrimônio cultural – o contexto dos anos 1970 e 1980. 38

Capítulo 2. A preservação do patrimônio cultural como desafio entre as relações da cultura e do meio ambiente. 62

2.1. Marcos da institucionalização da participação social, da afirmação de novos direitos e de racionalidades diversas. 65

2.2. O licenciamento ambiental e a aproximação entre as questões ambientais e o campo do patrimônio cultural. 83

2.3. Os desafios da Constituição de 1988 – desenvolvimento, conflitos e a construção de novos sentidos à noção do patrimônio cultural e do meio ambiente 95

Capítulo 3. O contexto atual e o lugar do IPHAN no Licenciamento Ambiental: limites e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural 107

3.1. Primeiro momento paradigmático de embate entre limites e possibilidades: as primeiras experiências nos estados. 111

3.2. Flexibilização das legislações ambientais, reelaboração da noção de patrimônio cultural e as implicações práticas da participação do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental 160

Considerações Finais 189

Referências 195

Legislações 195

Fontes documentais 198

Artigos, livros, teses e dissertações 199

Anexo 207

Introdução

Esta dissertação foi realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural promovido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan. A proposta pedagógica do Mestrado "associa as práticas de preservação nas unidades do Iphan, distribuídas em todo território nacional, ao aprendizado teórico-metodológico e à pesquisa"[1]. Entrei para a vaga destinada aos servidores do Instituto, no ano de 2013, quando apresentei como proposta inicial o título *Licenciamento Ambiental: novos desafios do Iphan para a preservação das referências culturais brasileiras*. Uma breve exposição do caminho que me levou a escolher esse tema para o trabalho ajuda a indicar os percursos de construção do objeto de pesquisa.

A preservação do patrimônio cultural nos estudos de impacto presentes no licenciamento ambiental é um assunto que está na ordem do dia e precisa ser pensado e discutido pela instituição que tem como uma de suas missões atuar nessa preservação, o Iphan. A escolha de pesquisar e analisar os desafios desse órgão em preservar o patrimônio cultural brasileiro, quando da sua participação nos processos de licenciamento ambiental, tem a ver com minha firme crença na necessidade de uma discussão ampla, coletiva e técnica da participação do Iphan nesses processos, mas também devido ao meu lugar de fala nesse contexto[2].

Cursei graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e, após formado, tive o primeiro contato com o licenciamento ambiental, principalmente no que se refere aos estudos socioeconômicos de empreendimentos, mediante a leitura de Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/Rima)[3]. Quando comecei a trabalhar no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) como técnico na área de gestão do patrimônio arqueológico, em 2006, na época em exercício na

[1] "Programa de Especialização em Patrimônio (PEP) – Mestrado em Patrimônio" Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/243. Acesso em: 16jun2016.
[2] Entrei no Iphan em 16/10/2016 para atuar como técnico da área de gestão do patrimônio arqueológico.
[3] A sigla EIA-Rima é melhor definida no item III da Resolução Conama nº 237/1997 que afirma: "Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco".

Sub-Regional do Amapá, vinculada à Superintendência Regional do Pará, a maior demanda era a análise de processos relacionados ao licenciamento ambiental de empreendimentos que se instalavam no estado do Amapá. Naquele momento, principalmente devido à falta de profissionais das várias áreas de conhecimento e à prática do Iphan, a análise dos EIA/Rima desses licenciamentos ambientais, só considerava os impactos causados ao patrimônio arqueológico.

No sítio institucional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, temos a seguinte definição de licenciamento ambiental[4]:

> O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social na tomada de decisão, por meio da realização de Audiências Públicas como parte do processo.

Mais do que um instrumento obrigatório e necessário, no entanto, é preciso entender o licenciamento ambiental como um momento de conflitos de interesses de empreendedores, do Estado, de comunidades tradicionais, de agentes diversos, em que vários órgãos e atores se manifestam sobre a instalação de determinado empreendimento. Nesse conflito de interesses, é importante a noção de participação social que perpassará por todo o texto, na busca de ressaltar a importância da efetiva atuação de diversos setores da sociedade civil nos processos decisórios de planejamento e execução de políticas públicas, mais especificamente às relacionadas ao licenciamento ambiental e à preservação do patrimônio cultural brasileiro. Ambientalistas, populações atingidas por empreendimentos, moradores de centros históricos, entre outros, passam a ter papel importante na definição dessas políticas, principalmente a partir da Constituição de 1988, que criou formas de participação social com mecanismos de atuação de interessados e atingidos pelas políticas públicas[5].

Desde sua criação, em 1981, o licenciamento se coloca como uma arena importante para o embate de interesses dos envolvidos e atingidos pelos empreendimentos, incluindo, entre outros aspectos, bens culturais protegidos ou não. Nos últimos dez anos, os processos de licenciamento ambiental passaram a ser uma grande demanda para o Iphan, pois aumentaram numa escala superior à sua capacidade de resposta, principalmente no campo da arqueologia. O desafio de responder a uma política desenvolvimentista acelerada, comparada a governos

[4] Disponível em https://www.ibama.gov.br/licenciamento/. Acesso em 22jul2015.
[5] Como mecanismos de atuação social na definição e execução de políticas públicas podemos citar audiências e consultas públicas, conferências, ouvidorias e conselhos.

anteriores, implantada pelo Governo Federal com o financiamento de obras de grande impacto ao meio ambiente, incluindo o patrimônio cultural de populações que residiam nos locais impactados pelos empreendimentos, fez com que o Iphan tivesse que se adequar às políticas públicas de infraestrutura do governo. Como exemplo, cito os projetos executados no escopo dos Programas de Aceleração do Crescimento (PACs 1 e 2, implantados em 2007 e 2011, respectivamente), incluindo as grandes obras de infraestrutura e de produção de energia e até empreendimentos financiados pelo próprio Iphan dentro do PAC das Cidades Históricas[6].

Já na Paraíba, para onde fui transferido em março de 2011, uma nova estrutura de pessoal existia ali, com presença de técnicos de várias áreas de conhecimento – cientista social, arquitetos, técnicos da área de educação patrimonial e da gestão do patrimônio arqueológico. A análise dos EIA/Rima era, porém, num primeiro momento, assim como na unidade do Iphan no Amapá, realizada apenas no que se refere aos impactos ao patrimônio arqueológico. No entanto, a partir de discussões com esses técnicos, foi colocado em questão o porquê do Iphan só analisar os possíveis impactos da implantação e operação de um determinado empreendimento sobre os sítios arqueológicos e não considerar os demais componentes do patrimônio cultural, numa noção mais abrangente do termo[7].

A partir de 2011, esses questionamentos geraram reflexões entre os técnicos da Superintendência do Iphan na Paraíba sobre a atuação dos mesmos nas análises dos processos de licenciamento ambiental que recebíamos diariamente. A primeira e essencial mudança foi a participação, na análise dos processos, dos técnicos de todas as áreas ligadas ao patrimônio, ou seja, o que antes era analisado apenas pelos técnicos em arqueologia passou a ter atenção do cientista social, dos(as) arquitetos(as) e dos profissionais da educação patrimonial, gerando uma avaliação mais abrangente sobre aqueles calhamaços de papéis que pouco diziam sobre o patrimônio cultural das comunidades atingidas pela implantação de empreendimentos, muito menos apontavam os possíveis impactos sobre esse patrimônio.

Nessas reflexões, que geraram muitos debates e dificuldades, foi muito importante a análise feita, pelos técnicos da Superintendência, das legislações existentes, principalmente a

---

[6] Sobre o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), seus objetivos, justificativas e etapas, ver http://www.pac.gov.br/, acesso em 21jun2016. Sobre o PAC Cidades Históricas, ver http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235, acesso em 21jun2016.

[7] No capítulo 3 desta dissertação, a experiência do Iphan na Paraíba será detalhada.

Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente[8] – Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Esta resolução dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para avaliação de impacto ambiental, previstos nos processos de licenciamento ambiental, regulamentando o artigo 10 e parágrafos da Política Nacional do Meio Ambiente, criada cinco anos antes pela Lei nº 6.938/1981. A importância dessa resolução é trazer para a legislação ambiental discussões relacionadas à preservação do patrimônio cultural que não são consensuais até o presente e que dizem respeito a abordar, nas análises de impacto ambiental, os "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade" (item c, inciso I, artigo 6º da Resolução Conama nº 01/1986).

Há vários pontos de contato entre o texto desse artigo 6º e os artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, os quais também balisaram os técnicos do Iphan na Paraíba na construção da atuação da unidade nos processos de licenciamento ambiental, relativo tanto à amplitude que foi então dada à noção de patrimônio cultural brasileiro como à referência dada à comunidade – ou, conforme se lê no texto constitucional, aos "diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" – no entendimento desse patrimônio.

Em relação a essa noção, além da diversidade trazida no artigo 216[9] da Constituição Federal de 1988 e nos cinco itens que seguem o seu enunciado principal, o parágrafo primeiro afirma a comunidade como parte do processo tanto de identificação como de preservação do patrimônio – assim como já se lia no item c, parágrafo I do artigo 5º da Resolução Conama nº 01/1986:

> § 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. (grifos meus)

Colocava-se, então, a questão sobre como pesquisadores e gestores das instituições ainda poderiam realizar e aceitar estudos de impacto ao patrimônio cultural, que compõem os processos de licenciamento ambiental, sem a participação social efetiva, principalmente das

[8] O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. Foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e regulamentado pelo Decreto 99.274/90.

[9] "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. " (BRASIL, 1988)

comunidades atingidas por empreendimentos em seu momento de instalação e até na operação do mesmo. Colocou-se também a questão sobre em que medida a noção de patrimônio cultural adotada no contexto do licenciamento ambiental influenciaria procedimentos e resultados para os estudos de impacto.

No contexto específico da Superintendência do Iphan na Paraíba, e em diálogo com experiências do Iphan no Amapá, Maranhão e Minas Gerais, discutiram-se e elaboraram-se procedimentos para propor, junto aos empreendedores, pesquisadores contratados e técnicos da instituição, um entendimento mais amplo acerca dos impactos dos empreendimentos sobre as comunidades e os locais de implantação das obras. Esse entendimento buscava considerar, na avaliação de impactos, uma noção ampla de patrimônio cultural, a participação social no processo de identificação dos bens de interesse cultural e em procedimentos preventivos que buscavam evitar ou diminuir os possíveis impactos a estes bens culturais, fossem eles materiais[10] ou imateriais[11]. Criavam-se, assim, ainda que com dificuldades e problemas, possibilidades para a preservação do patrimônio cultural que disseram, então, respeito à produção de conhecimento sobre referências culturais das populações atingidas, à afirmação de espaços de participação social para as comunidades, à criação de procedimentos participativos de identificação e gestão do patrimônio, à revisão e à ampliação, enfim, da atuação do Iphan no contexto do licenciamento.

Essa experiência estadual, que replicava outras experiências igualmente locais, mas com vistas ao estabelecimento de procedimentos nacionais para a instituição, foi desperdiçada com a publicação da Instrução Normativa nº 001 do Iphan que, em março de 2015, determinou a participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental apenas quando os impactos, decorrentes de empreendimentos, ocorrerem naqueles bens culturais acautelados, ou seja, os já valorados pela Instituição e, segundo justificativas institucionais, passíveis de intervenção do Iphan na adoção de medidas preventivas, que inclusive já possuíam legislações próprias para essa prevenção.

---

[10] Bens culturais materiais – São àqueles compostos por um conjunto de bens classificados segundo sua natureza, "podem ser móveis como os cidades históricas, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais; ou móveis, como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos". In: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276

[11] Bens culturais imateriais – São àqueles classificados conforme o Decreto nº 3.551/2000: Ofícios, saberes e modos de fazer; celebrações; formas de expressão; lugares e edificações.

A redução de possibilidades que a IN nº 001/2015 representou para a preservação do patrimônio cultural; para a participação das comunidades nesse processo; para as relações entre federação, estados e municípios; para a articulação de órgãos ambientais e culturais; para as próprias noções de patrimônio e ambiente, de cultura e natureza foi (mesmo antes de sua publicação) e ainda é debatida interna e externamente ao Iphan, como será discutido neste trabalho. Entre outros impactos da Instrução Normativa, fica a questão sobre a atuação dos técnicos do Iphan, notadamente no contexto urgente e conflituoso dos licenciamentos ambientais, frente aos sentidos que as comunidades imprimem às suas referências, frente à produção de conhecimento (ou desconhecimento) sobre estas, frente às premências estatais por infraestrutura e desenvolvimento, frente às racionalidades em disputa nas políticas públicas.

Tal questão me remete ao texto do Ulpiano Bezerra de Meneses (2012), que narra o encontro de três personagens-tipo: uma velhinha rezando numa catedral gótica, um guia francês e turistas que visitavam a mesma catedral. Na cena descrita pelo autor, o guia informa à velhinha que ela "está perturbando a visitação" daqueles turistas por causa de sua reza, atividade que, cotidianamente, ela realizava na catedral. A lembrança do artigo de Meneses se deu porque, dentro do contexto de instalação de um empreendimento que se instalará num território ocupado por determinada população que vive e usufrui daquele espaço com suas referências culturais enraizadas no cotidiano, comparei a velhinha a essa população atingida e todo impacto que poderá ocorrer com suas referências e seu dia a dia, assim como na reza da velhinha; comparei ainda os visitantes aos empreendedores que, sem relação alguma com o local, de repente chegam ao mesmo espaço da comunidade para instalar seus empreendimentos que causam impactos ao cotidiano das pessoas. Já o guia seriam os pesquisadores e gestores de instituições que licenciam os empreendedores, muitas vezes viabilizando a instalação dos seus empreendimentos naquele espaço, muitas vezes sem respeitar aquele cotidiano repleto de significados.

Apresentadas as etapas e motivações para construção do objeto de pesquisa, cumpre acrescentar que o objetivo desta dissertação é analisar como as noções de patrimônio cultural que foram construídas durante a atuação do Iphan influenciam a participação da instituição nos processos de licenciamento ambiental, partindo de um entendimento do licenciamento como uma arena privilegiada de disputas conceituais, políticas, sociais, epistemológicas e de experiências.

Procurei organizar a dissertação de maneira que os assuntos abordados nos capítulos levassem a uma reflexão do papel do Iphan na preservação do patrimônio cultural brasileiro, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 e a missão institucional do órgão, nos processos de licenciamento ambiental. Mas, também, como forma de possibilitar responder a perguntas que são importantes para um modelo democrático de gestão do patrimônio cultural, que estavam – e estão – relacionadas à efetivação de políticas participativas que reconheçam os direitos sociais e coletivos de populações tradicionais, à ampliação da noção de cultura e sua relação com as pressões por desenvolvimento, além da noção ampla de meio ambiente e sua contribuição para a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Esta dissertação, então, foi organizada em três capítulos. O primeiro capítulo aborda a institucionalização da proteção do ambiente natural e do patrimônio histórico e artístico (noção vigente no início do século XX) que ocorreu em fins do século XIX e início do século XX, a partir de um contexto científico e político determinante para as noções de natureza e cultura adotadas nos dois campos, principalmente na definição dos bens culturais e naturais passíveis de proteção naquele momento. Apesar de, aparentemente, terem se constituído separadamente, tanto a ideia de patrimônio cultural como de ambiente natural tiveram contextos semelhantes e, em alguns momentos, se aproximavam, ao passo que, em outros entravam em conflito. Para explanar sobre essas relações entre as noções, no item 1.1., perpassarei a constituição do Estado-Nação e a necessidade de criação das identidades nacionais, com a ideia de uma natureza exuberante, em conflito e dissociada do homem, cuja preservação se daria apenas com a criação de espaços protegidos sem a inclusão das populações tradicionais e suas culturas de uso dos recursos naturais.

Para discutir essa relação, foi importante trazer a discussão proposta por Antônio Carlos Diegues em seu livro *O mito moderno da natureza intocada*, que faz uma crítica a esse modelo de proteção da natureza, utilizada principalmente nos Estados Unidos, mas muito difundida no século XX no Brasil. A difusão dessa ideia, no país, teria tido como contexto a consolidação da república e a formação do Estado Nacional brasileiro, com a necessidade de criação de elementos de identidade para o povo. A constituição do patrimônio cultural no Brasil estaria inserida nesse contexto e para procurar entender como se deu a construção da noção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural nesse período, abordei o contexto científico e social, analisei, também, a consolidação desses temas no âmbito da legislação brasileira.

Já no item 1.2., analisei como as demandas e as questões colocadas pelos movimentos sociais, incluindo o movimento ambientalista e os moradores de centros históricos tombados pelo Iphan, trouxeram novas perspectivas para as políticas de proteção do ambiente natural e do patrimônio cultural e para a ampliação da noção desses termos, nas décadas de 1960 e 1970, culminando nos debates ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte e no texto da Constituição Federal de 1988.

A contribuição da autora Juliana Santilli sobre o socioambientalismo e a inserção desse tema na Constituição Federal foi importante para entender como a aproximação entre natureza e cultura, por meio da proteção da natureza e preservação das identidades culturais de populações tradicionais, podem contribuir para políticas democráticas na área do patrimônio cultural, aspecto corroborado pela autora Mônica Castro de Oliveira, que contribuiu para a análise de como os aspectos socioambientais influenciam o processo de preservação do patrimônio cultural. Ainda em decorrência das novas possibilidades de ampliação das noções de meio ambiente e patrimônio cultural, a relação entre esses dois elementos com a economia foi bastante significativa, tanto nas políticas públicas realizadas como na proposta de termos e noções, tais como desenvolvimento sustentável e economia da cultura. Além do contexto nacional, apresentei como as discussões internacionais influenciaram todo o processo de formação das noções de meio ambiente e patrimônio cultural.

Já no segundo capítulo, analisarei como os diversos sentidos de patrimônio construídos nas décadas de 1960 e 1970 e inseridos pela Constituição de 1988 foram elaborados a partir de uma perspectiva de possibilidades para inclusão social no processo de valoração, seleção e gestão de bens e áreas protegidas, tanto no campo do ambiente natural como do patrimônio cultural. Nesse sentido, incorporarei a discussão proposta pelo autor Boaventura de Sousa Santos (2007) de que as décadas de 1970 e 1980 configuraram um contexto que ele denominou de "segundo abalo tectônico das linhas abissais", contexto em que os movimentos sociais, em busca por direitos, questionaram as divisões existentes (representadas, no artigo de Santos, por linhas cartográficas "abissais" que teriam demarcado "o Velho e o Novo Mundo na era colonial" e que subsistiriam no pensamento moderno ocidental) e representaram uma opção ao sistema que estava posto naquele momento.

Ainda, em diálogo com o sociólogo português, que afirma que estaríamos vivendo num tempo "de perguntas fortes e de respostas fracas" (SANTOS, 2008, p. 3), trabalharei com

essa perspectiva e discutirei o contexto em questão, entendendo-o como um momento em que *perguntas fortes* teriam sido postas, mas com *respostas fracas* dadas por diversos atores políticos, econômicos e científicos. Nesse sentido, elaborarei perguntas cujas respostas procurarei analisar ao longo dos demais capítulos.

Ainda no capítulo 2, em diálogo com os autores Monica Castro de Oliveira e Enrique Leff sobre esse novo contexto, discuti a perspectiva de colocar em pauta os conflitos e aproximações de racionalidades distintas que tinham abordagens diferentes sobre visões do mundo, especificamente a racionalidade econômica e a racionalidade ambiental. Abordei em que medida essas aproximações e conflitos motivaram possibilidades e retrocessos para a efetividade das políticas de ampliação das noções de meio ambiente e de patrimônio cultural e na democratização das políticas de valoração, identificação e preservação desses bens. Para contextualizar essas discussões, fiz uma revisão de algumas legislações e de eventos, nacionais e internacionais que abordaram os temas acima a fim de analisar como foram incorporadas as questões socioambientais e socioculturais que estavam presentes nos debates científicos e políticos que ocorreram nas décadas de 1970 e 1980. Perpassei pela Conferência de Estocolmo e pela Declaração do Meio Ambiente Humano de 1972, pelos movimentos ambientalistas e a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (1981), os movimentos sociais ligados a populações tradicionais atingidas por grandes empreendimentos e a inserção do socioambientalismo no contexto político e econômico brasileiro, principalmente quando inserido na Constituição de 1988. No item 2.2, procurei discutir especificamente como os avanços sociais e conceituais relacionados ao meio ambiente e ao patrimônio cultural foram introduzidos no contexto do licenciamento ambiental, considerando esse como um campo de conflitos entre as diversas racionalidades distintas. Destacarei, nesse sentido, como tais avanços foram abordados nas legislações relacionadas ao licenciamento ambiental, com destaque para a Resolução Conama nº 001/1986, pois esta introduz, claramente, o patrimônio cultural como parte do meio ambiente, mais especificamente ao meio socioeconômico. Com isso, apresentarei aspectos do início da participação do Iphan na avaliação dos impactos ao meio ambiente por empreendimentos, tema que retomarei com detalhes no capítulo três. Ainda no âmbito do capítulo dois, o item 2.3 tratará com mais detalhes a Constituição de 1988 e como esse documento abordou as perguntas fortes propostas, considerando os avanços sociais e conceituais da conhecida "Constituição Cidadã" e as possibilidades e dificuldades na implementação de políticas que efetivem esses avanços. Retomarei a análise feita pela autora

Juliana Santilli sobre a inserção do socioambientalismo no texto constitucional e a possibilidade de promover os aspectos socioambientais no ordenamento jurídico brasileiro. De forma breve e com o objetivo de destacar as possibilidades, foi apresentado e analisado o campo do patrimônio cultural e a construção de uma noção ampla do termo, consolidado no artigo 216 da Constituição Federal e nas políticas públicas decorrentes desta construção. Isso porque acredita-se que, na constituição do patrimônio cultural, a perspectiva relacionada à ideia de referência cultural foi importante para a participação social no processo de construção deste patrimônio. Por fim, foi discutido como as diversas possibilidades no campo do meio ambiente e do patrimônio cultural procederam quando em contato com o contexto econômico capitalista dominante.

O papel do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan – na preservação do patrimônio cultural no âmbito do licenciamento ambiental é o tema abordado no terceiro capítulo. Para tratar do tema, foi retomada análise sobre as políticas públicas elaboradas pelo Iphan, principalmente após a Constituição de 1988 e principalmente as relacionadas ao patrimônio imaterial e à educação patrimonial que tiveram, já em suas origens, uma perspectiva democrática, com a inserção da sociedade no processo de construção do patrimônio cultural brasileiro. Em seguida, serão consideradas as concepções democráticas dessas políticas públicas no contexto do licenciamento ambiental e as dificuldades de se ter a mesma perspectiva num contexto de valorização da racionalidade econômica e de dificuldades técnicas para uma abordagem multidisciplinar na avaliação de impacto ao patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental. Na tentativa de levar o leitor a compreender as possibilidades e as dificuldades de se adotar uma abordagem que se aproxima das perspectivas proporcionadas pela Constituição de 1988 ou que diminui essas perspectivas, analisei três momentos do Iphan.

O primeiro, que considerei como momento com paradigmas reducionistas de participação do órgão no licenciamento ambiental, foi constituído a partir da publicação da Portaria nº 230/2002, que criou procedimentos relacionados ao patrimônio arqueológico, reduzindo a participação do Iphan a esse elemento do patrimônio cultural. O segundo momento está relacionado à iniciativa de algumas Superintendências Estaduais do Iphan na tentativa de criar novos procedimentos de participação do Instituto nos processos de licenciamento ambiental, com a criação de instrumentos que se aproximavam das possibilidades de participação social e da utilização de uma noção ampla de patrimônio

cultural, algumas vezes relacionada à ideia de referência cultural, como objeto de análise e manifestação do Iphan nestes processos. Já o terceiro, que proponho ser outro momento com paradigmas reducionistas, está inserido no processo construtivo, publicação e utilização dos conceitos e procedimentos da Instrução Normativa nº 01/2015, legislação vigente sobre a participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental. Para a análise do terceiro momento, a discussão realizada pelo autor Boaventura de Sousa Santos (2008) sobre a institucionalização de um "pensamento ortopédico" nas ciências modernas, isto é, "o constrangimento e o empobrecimento causado pela redução dos problemas a marcos analíticos e conceptuais que lhes são estranhos", foi importante para problematizar tais momentos reducionistas em contextos que possibilitariam adotar políticas públicas democráticas.

Espero, com esta dissertação, possibilitar e fomentar discussões acerca da preservação do patrimônio cultural brasileiro impactado nos processos de implantação e operação das grandes obras de infraestrutura, sendo agravado por uma agenda política baseada no desenvolvimento econômico vinculado ao crescimento econômico, à urbanização e à flexibilização de legislações relacionadas aos direitos sociais, principalmente as culturais e as ambientais, em nome um certo entendimento de "progresso".

Capítulo 1 - Conhecimento, política e leis na construção das noções nos campos do Patrimônio Cultural e do Meio Ambiente.

Cultura e natureza; cultura ou natureza, essa ligação ou dicotomia são construções e conflitos que perpassaram a constituição dos campos do patrimônio cultural e do meio ambiente. A análise dos conhecimentos produzidos, das políticas públicas implementadas e das leis criadas a partir do século XIX e, principalmente, no início do século XX, ajuda a compreender as várias tomadas de decisões que culminaram no que hoje entendemos sobre esses termos. A escolha de se iniciar no século XIX para fazer um breve histórico analítico do panorama internacional se dá por causa das discussões que ocorreram a partir daquela época, que estão ainda vivas nas decisões técnicas e políticas atuais e dão conta das minhas perspectivas para a pesquisa, e também porque foi quando a dicotomia entre cultura e natureza ficou evidentes nas políticas públicas.

A relação entre natureza e cultura é um tema tratado pelo homem há muitos séculos. Laraia (1986, p. 10), a partir das discussões trazidas por Clifford Geertz, trata do dilema da conciliação da unidade biológica e da grande diversidade cultural da espécie humana, traz um enunciado de Confúcio feito quatro séculos antes de Cristo: "A natureza dos homens é a mesma, são os seus hábitos que os mantém separados". Desde o enunciado de Confúcio até as abordagens contemporâneas, citadas por Laraia, da cultura como sistema de símbolos e significados, já percebemos uma análise da influência ou não da natureza na cultura humana, com a ideia de que os hábitos humanos é que diferenciam as diversas culturas, e não a natureza. Esse exemplo destaca como os conflitos entre natureza e cultura, que estão em voga na atualidade, trazem um componente histórico longínquo.

No entanto, foi no século XIX que esse tema tomou proporções de políticas institucionais, gerando conflitos entre o homem e seus hábitos culturais e a preservação da natureza, com a criação de espaços naturais protegidos "como uma das formas de proteção da diversidade biológica *in situ*" (LEUZINGER, 2009, p.17). Apesar de, inicialmente, alguns espaços serem criados por questões religiosas ou para a atividade da caça nos Estados Unidos, na segunda metade do século XIX, foi tomada a decisão estratégica, em nome da preservação do que chamavam de "natureza exuberante", de separar o homem da natureza, com a criação de parques nacionais para a preservação de locais dotados de "rara beleza", em que a natureza pudesse ser mantida em seu estado primitivo, sendo apenas admitida a visitação. Percebe-se

com a criação desses parques que a natureza deveria ser contemplada e não usada pelo ser humano, que, em sua atividade, traria destruição.

O primeiro parque instituído nos Estados Unidos foi o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, cujo objetivo era a criação de grandes espaços onde a natureza pudesse ser mantida no seu estado primitivo e as pessoas usufruíssem dela por meio da contemplação e do turismo. Esse pensamento preservacionista e nacionalista disseminou em partes do mundo, principalmente no Ocidente, a criação dos parques nacionais. Para Diegues (1996a, p. 13), essas áreas foram criadas:

> [...] a fim de proteger a vida selvagem (*wilderness*) ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano-industrial, destruidora da natureza. A idéia (sic) subjacente é que, mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços do mundo natural em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana (...) a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem, por meio de ilhas onde este pudesse admirá-la e reverenciá-la. Esses lugares paradisíacos serviriam também como locais selvagens, onde o homem pudesse refazer as energias gastas na vida estressante das cidades e do trabalho monótono.

Ainda naquela época, a criação de espaços naturais protegidos como forma eficiente de preservação da natureza exuberante sem a presença humana, seguindo uma corrente naturalista ou preservacionista, era contestada por correntes que defendiam "a ideia de utilização adequada e racional de recursos naturais, (...), que ficou conhecida como conservacionista" (LEUZINGER, 2009, p. 68-69). Dentro das áreas criadas, geralmente, existiam populações tradicionais ou indícios da presença humana antiga, não sendo esses elementos potenciais de destruição da natureza, como justificavam os preservacionistas. Tal pensamento foi elaborado num contexto econômico pós revolução industrial, de grande expansão urbana e de crescimento do uso da matéria-prima natural para satisfazer o crescimento da produção industrial. Ou seja, o argumento de uso destrutivo da natureza pelo ser humano, que se baseava numa sociedade com características urbanas com apropriação destrutiva da natureza, não se sustentava ou sustentar-se-ia apenas naquele contexto histórico e urbano específico, pois quem vivia nas áreas dos parques nacionais criados e quem havia mantido aquele espaço preservado eram populações tradicionais.

É marca das culturas e sociedades tradicionais a estreita relação que estabelecem entre cultura e natureza, como indicam as características apresentadas por Diegues (1996a, p. 87-88), dentre as quais destaquei as que seguem:

> a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um modo de vida;

> b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido de geração em geração por via oral;
> c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; (...)
> h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas;
> i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; (...)

Para Fleury e Almeida (2007, p. 8) "muito do que hoje se atribui às sociedades tradicionais foi primeiro estudado pelos antropólogos nas sociedades ditas primitivas". O termo sociedades primitivas ou, como no livro do antropólogo Marshal Sahlins, "Sociedades Tribais", traz muitas características do que hoje chamamos populações tradicionais. Num trecho do livro, Sahlins (1968, p. 30) aponta que:

> A força de uma tribo está num grupo doméstico e no povoado, os grupos menores e esferas mais estreitas. Aqui, na infra-estrutura tribal, a interação social é maior e a cooperação mais intensa. Essa coesão expressa de modo geral as limitações da economia neolítica ou da economia caçadora avançada: produção em pequena escala, divisão de trabalho restrita, transporte e comunicação pouco desenvolvidos, e comparativamente baixa produtividade.

Ainda sobre a noção de populações tradicionais, numa cartilha[12] organizada pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) é dada a seguinte definição:

> Os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, que possuem condições sociais, culturais e econômicas próprias, mantendo relações específicas com o território e com o meio ambiente no qual estão inseridos. Respeitam também o princípio da sustentabilidade, buscando a sobrevivência das gerações presentes sob os aspectos físicos, culturais e econômicos, bem como assegurando as mesmas possibilidades para as próximas gerações. (CIMOS, 2014)

Essa cartilha se baseou na legislação brasileira, especificamente no Decreto nº 6.040/2007, que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e traz a seguinte definição no inciso I do seu artigo 3º:

> Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007)

Das citações acima, destaco alguns pontos importantes para esse trabalho, relacionados às características intrínsecas às populações tradicionais. A relação estreita e de

[12] Cartilha publicada em 2014 pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) com título Direitos dos povos e comunidades tradicionais.

dependência entre natureza e cultura muito evidente na citação de Diegues; a interação e cooperação entre os membros do grupo e a baixa produtividade, presente em Sahlins; assim como a intenção de diferenciar essas populações das urbano-industriais na cartilha organizada pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais e no Decreto nº 6.040/2007. Essas características foram importantes para demonstrar o uso sustentável da natureza pelas populações tradicionais e como sua cultura poderia contribuir para conservação do meio ambiente natural para as futuras gerações.

Adoto, então, a noção de populações tradicionais que as define como aquelas que têm ligação vivencial e usual tradicional e de dependência do território e do ecossistema onde vivem, possuindo um sistema de produção de pequena escala, geralmente para subsistência, além de relações comunitárias. Entre elas, pode-se citar os pescadores, os artesãos, os extrativistas, os indígenas, os quilombolas etc., sejam estas populações moradoras de áreas urbanas ou rurais.

Essas populações, diferentemente da população urbana-industrial, produzem em pequena escala, com uso da natureza de forma a preservá-la, pois trazem a ideia de conservação dos recursos naturais, com uso de técnicas tradicionais, passadas por outras gerações e com uma economia de baixa escala. Fazendo interface com o patrimônio histórico e cultural, muito desses saberes, fazeres e modos de vida das populações tradicionais que usam a natureza como recurso são registrados como patrimônio cultural imaterial[13] hoje. Trago, como exemplo, três desses bens culturais: o ritual Yaokwa do povo indígena Enawene Nawe, que se relaciona com o período da pesca desse povo; a Cachoeira de Iauretê, localizada em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas, lugar de referência e sagrado para povos indígenas que habitam a região banhada pelos rios Uaupés e Papuri; e o Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro, que é entendido como um conjunto estruturado, formado por elementos interdependentes: as plantas cultivadas, os espaços, as redes sociais, a cultura material, os sistemas alimentares, os saberes, as normas e os direitos[14].

Esses conflitos entre os movimentos naturalistas/preservacionistas e os culturalistas/conservacionistas influenciaram as discussões nas conferências e encontros realizados no início do século XX, que foram "capitaneadas pelos EUA" (ARAGÃO, 2013, p.

[13] Instituído pelo Decreto nº 3.551/2000, o registro é um instrumento de reconhecimento e de salvaguarda do patrimônio cultural de natureza imaterial.

[14] Os dados dos bens culturais registrados foram extraídos no site do Iphan, por meio do link http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/228. Acesso em 15jan2016.

31). Como já visto nos parágrafos acima, a primeira corrente defendia que a natureza, em risco pela ação humana, deveria ser valorada por sua estética, sendo necessária a criação de grandes áreas "virgens", sem presença humana, que poderiam usar esses espaços para o turismo, por exemplo. Essa era a lógica da criação dos Parques Nacionais, a construção da ideia de uma "natureza selvagem". Já os últimos acreditavam que populações humanas e natureza poderiam viver em harmonia, com o uso racional dos recursos naturais, principalmente por aqueles que já habitavam esses locais ditos selvagens e já utilizavam desse uso da natureza como forma de vida com a utilização dos seus saberes.

Apesar desse movimento oposicionista, a ideia preservacionista da criação de áreas naturais primitivas sem a presença de populações humanas se disseminou pelo mundo como modelo de preservação da natureza, criando um imaginário que Diegues chamou de "mito do paraíso desabitado"[15] ou "mito moderno da natureza intocada"[16].

Esse mesmo imaginário que criava uma oposição entre homem e natureza serviu como estratégia para expropriar terras das populações tradicionais nas Américas. Para Braga e Silva (2014, p. 93),

> O movimento preservacionista ambiental, entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, opondo homem x natureza, foi estrategicamente fundamental para a expropriação de terras ocupadas pelos povos indígenas da América. Durante os empreendimentos privados de loteamento capitalista do "oeste", apoiados pelos governos neocoloniais republicanos, a fundação de parques ecológicos, em formato de ilhas terrestres isoladas, provocou, juntamente com a especulação agrária, mortes e violências de grupos nativos e camponeses, a fim de "civilizar" o continente do Atlântico ao Pacífico. Historicamente, em certo sentido, desenvolvimento e preservação do meio ambiente nunca foram projetos antagônicos.

Apesar da relação harmoniosa entre as populações tradicionais e a natureza, integrando o uso desta como recurso e a preservação, a ideia predominante no movimento ambientalista dos séculos XIX e início do século XX era de uma relação de oposição entre o homem e a natureza. A criação de reservas de proteção ao meio ambiente natural estava vinculada à retirada de populações que tinham suas vidas ligadas ao uso e respeito à natureza. Provavelmente, o objetivo principal da criação dessas reservas era combater o crescimento urbano e industrial desenfreado, tipo de desenvolvimento típico homem *destruidor da natureza*. No entanto, assim como a criação das reservas naturais, o crescimento urbano e industrial foi motivador da expulsão de populações de seus territórios tradicionais. Essa

[15] Título do artigo publicado na Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional Nº 24 (1996b).
[16] Título do livro publicado pelo autor (1996a).

relação entre cultura, natureza e desenvolvimento será analisada em várias partes desta dissertação.

1.1. Patrimônio Cultural e Natureza na formação do Estado Nacional Brasileiro

No início do século XX, o Brasil passava pela consolidação da república há pouco proclamada, com a procura da afirmação da nacionalidade e um crescente da economia industrial urbana de massa. Esses dois fenômenos trazem alguns antagonismos, pois ao mesmo tempo em que a sociedade urbana industrial tinha um porvir destrutivo, que ameaçava as formas sociais antigas e a natureza, ou as "formas ambientais antigas" (ARAGÃO, 2013, p. 30), as políticas de governo tinham a necessidade de criar elementos identitários que unissem a população nacional para sua preservação. A natureza foi um dos elementos usados na tentativa de criar a unidade nacional brasileira.

A necessidade do Estado de criar elementos identitários da nação foi incentivada por grupos de intelectuais que, preocupados com a destruição da natureza, cobravam a proteção de áreas naturais com implementação de políticas públicas efetivas. Organizada pela Sociedade dos Amigos das Árvores, entre 8 e 15 de abril de 1934, no Rio de Janeiro, ocorreu a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza. O discurso de abertura da Conferência foi realizado pelo presidente da Sociedade dos Amigos das Árvores, Leôncio Corrêa:

> O decreto do Código Florestal, um dos mais relevantes e assinalados serviços do Governo Provisório ao futuro do Brasil, demonstra de modo expressivo a compreensão que têm os dirigentes do alto problema econômico sintetizado na fórmula já expressa, de — Proteção à Natureza — o que abrange todos os problemas atinentes ao solo e sub-solo, que necessitam, nestes dias de civilização irreverente utilitária, do amparo carinhoso e da proteção decisiva dos poderes públicos [...]. O **culto** e **proteção**, já o dissemos, a **defesa do patrimônio florestal**, escopo supremo da nossa Sociedade, representa a parte básica do grande problema que se impõe modernamente ao mundo civilizado sob a fórmula da Proteção à Natureza — problema transcendente que abrange não só a **proteção da flora e da fauna, na sua quase totalidade ameaçadas de aniquilamento em todas as regiões do globo**, como, também, como complemento e conseqüência, **a proteção das paisagens, o resguardo dos sítios pitorescos,** convindo não esquecer que o tentamen visará, além da **defesa dos patrimônios biológicos subsistentes, tanto quanto possível, a sua reconstituição**. (SAMPAIO, 1935 apud FRANCO, 2002, p. 80, grifos meus)[17]

[17] Trechos do Relatório Geral da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, extraídos do artigo**: A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão de identidade nacional**, de José Luiz de Andrade Franco, disponível em <http://www.fafich.ufmg.br/varia/admin/pdfs/26p77.pdf>, acesso 26jun2015.

A Conferência teve apoio de outras instituições, inclusive do Museu Nacional e do próprio governo brasileiro, e refletia o pensamento preservacionista/naturalista iniciado nos Estados Unidos. Percebe-se em todo o trecho, mas destaquei algumas palavras, a não inclusão, no discurso, das populações residentes das áreas naturais a serem protegidas. O discurso demonstra como o pensamento preservacionista internacional influenciou a política de preservação de áreas naturais no Brasil, tendo no seu escopo um caráter nacionalista e cientificista, com a necessidade de valorização e proteção da natureza. O discurso dá relevância à proteção da "flora", da "fauna", das "paisagens", dos "sítios pitorescos" e da "defesa dos patrimônios biológicos subsistentes", invisibilizando populações tradicionais que habitavam essas áreas a serem preservadas, uma vez que não eram citadas como presentes nesses locais.

Ao tratar dos chamados países de "Terceiro Mundo", citando o Brasil como exemplo, Diegues (1996a, p. 14) aborda que essa transposição do pensamento preservacionista/naturalista para a realidade brasileira traz efeitos mais devastadores para essas populações, pois

> [...] a situação é ecológica, social e culturalmente distinta. Nesses países, mesmo nas florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura (chamada neste trabalho de tradicional), de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais.

Apesar de prevalecer o pensamento preservacionista/naturalista nas ações iniciais do governo brasileiro, já entre os anos 1930 e 1940, tanto essa concepção como a culturalista, para Franco (2002, p. 83), "estiveram presentes nas formulações e estratégias delineadas na Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, se fundindo numa visão única do que deveria representar esse conceito de proteção à natureza". No entanto, como a necessidade do progresso já era então muito enfatizada na política brasileira, a visão de proteção da natureza estava vinculada também a um uso econômico racional, com uma compreensão da natureza "enquanto conjunto de recursos econômicos, explorada racionalmente no interesse das gerações futuras" (idem); além de ser entendida como elemento estético e, devido à "diversidade biológica, objeto de ciência".

Para colocar em prática as duas concepções acima citadas, garantindo o desejado progresso brasileiro e sua articulação com a proteção do patrimônio natural, tanto os defensores da proteção da natureza por meio de seu "uso econômico racional", como os que

defendiam o uso contemplativo e científico da mesma, apoiavam e cobravam a intervenção do Estado com ações políticas que proporcionassem um equilíbrio entre a natureza como recurso econômico, para atender ao anseio pela modernização do país, mas também como objeto da ciência e que possibilitasse a visitação turística para sua apreciação.

O primeiro Código Florestal, discutido na Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, foi promulgado pelo governo provisório de Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 23.793 em 23 de janeiro de 1934 (decreto já revogado). Ao analisar o referido código, apesar das discussões e possíveis entendimentos na relação sociedade e natureza, percebe-se que o pensamento dos preservacionistas/naturalistas ficou mais evidente, com destaque à proteção das florestas apartadas das populações residentes, que são referidas nesse documento.

Sobre as definições das áreas de proteção, logo em seu artigo 3º, são classificadas as florestas em "protectoras"; "remanescentes"; "modelo" e "de rendimento". Na noção de cada uma delas, as três primeiras estão muito relacionadas aos aspectos estéticos e científicos da natureza. Na listagem feita entre os artigos 4º e 6º para defini-las, são poucas as características que as aproximam das populações humanas. Podemos citar o item g do parágrafo 4º que traz serem florestas "protectoras" aquelas que asilam "especimens raros de fauna indígena[18]"; ou quando classificam como "floresta modelo as artificiaes, constituidas apenas por uma, ou por limitado numero de essencias florestaes, indigenas e exoticas, cuja disseminação convenha fazer-se na região" (artigo 6º do Decreto nº 23.793/1934). No item c do 5º parágrafo, são classificadas as florestas remanescentes e uma das possibilidades seriam os "pequenos parques ou bosques, de gozo publico". No entanto, esse gozo público estava relacionado ao uso turístico ou ao aspecto contemplativo, voltado para o público externo.

No decreto, as florestas de rendimento seriam aquelas que não constavam na descrição das demais. Talvez a relação da sociedade com a natureza estivesse limitada na classificação dessas florestas, supondo que o termo "rendimento" estivesse relacionado ao uso de recursos naturais ali disponíveis, mas considero relevante indagar em que medida ou mesmo se as populações tradicionais residentes e usuárias dos recursos locais eram consideradas no processo de construção das áreas naturais protegidas.

O Código Florestal também informa que os parques nacionais constituem "monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva,

[18] A noção dada ao termo "indígena" estava relacionada a populações nativas.

trechos do paiz" (art. 9º), proibindo qualquer atividade contra sua flora e fauna. Mais uma vez, percebe-se a constituição dos parques nacionais a partir da monumentalidade, do mito da origem e, ao se proibir atividades na área, vetando o uso dos recursos naturais, nota-se a inviabilização da residência ou instalação de quaisquer populações que dependiam desses recursos.

No Código, como dito acima, não há menção às populações tradicionais residentes. Entendo com isso que estas foram invisibilizadas no documento, pois constam, os direitos e deveres de outros atores que usufruem dos recursos disponíveis − os proprietários das terras, excluindo, com isso, a maioria dessas populações tradicionais, que não possuíam a propriedade da terra. Sobre os direitos e deveres dos proprietários, nota-se uma gama de proibições, permissões por licenças aos proprietários de terras ou à própria indústria, desde que cumprissem o que está determinado no Código.

A composição do Conselho Florestal também merece destaque aqui. Ao analisar o que determina o Decreto sobre a composição do Conselho criado por tal peça legal, é visível ali o cunho científico, econômico e estratégico do Código. Temos aí instituições científicas como Museu Nacional, Jardim Botânico e Universidade do Rio de Janeiro; as instituições que faziam uso econômico turístico, como o Touring Club do Brasil, fundação criada em 1923 para "divulgar os recursos turísticos do país para as então chamadas classes superiores" da sociedade[19]; as instituições estatais que realizavam obras ou cuidavam das estradas, como o Departamento Nacional de Estradas; além dos protetores da vida natural selvagem, o Serviço de Florestas ou de Mattas.

Principalmente na década de 1930, algumas instituições afins foram criadas e outras legislações sobre o tema, promulgadas. Como aponta Leuzinger (2009, p. 92),

> As medidas de proteção ao meio ambiente, na década de 1930, oscilaram entre a criação de parques nacionais e o exercício de controle, pelo Poder Público, sobre a exploração econômica de alguns recursos naturais, padrão que se repete ao longo dos anos.

São exemplos disso o Código das Águas, em 1934, e o Código de Pesca, em 1938. Já a categoria do parque nacional, sendo uma das possibilidades de proteção do território natural a partir das categorias apresentadas pelo Código Florestal, foi a primeira a ser criada no Brasil: o Parque Nacional de Itatiaia, criado pioneiramente em 1937, tinha como característica o valor científico e estético, que seria contemplado pelo turismo.

[19] Texto "Uma memória dos tempos da mão-inglesa". Disponível em http://www.touring.com.br/historia.asp. Acesso em: 05ago2015.

Essa constatação é também posta por Aragão (2013, p. 36) quando ele trata da preservação ambiental:

> [...] sendo relevado (sic) a princípio os critérios estéticos, paisagísticos e científicos, supostamente universais. De acordo com o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (IBDF, 1982) "no Brasil, a criação de parques nacionais até a década de 1960 era justificada principalmente por causa das belezas cênicas, evidentes em algumas áreas. A proteção de ecossistemas era definida do ponto de vista metodológico, de modo ainda precário".

Apesar de, aparentemente, as duas correntes que defendiam a proteção da natureza no Brasil, tanto a conservacionista/culturalista como a preservacionista/naturalista, terem ganhado espaço no Estado Novo, percebe-se com a implementação das políticas e a criação das áreas de proteção, daquele período, que o componente cultural das populações tradicionais que viviam nessas áreas não foi levado em consideração como forma de proteção da natureza, pois essas populações, na verdade, não existiam junto ao Estado como sujeitos com direitos[20]. Inclusive a criação do patrimônio natural a partir de valores estéticos e científicos não representava a condição como essas populações viam o meio em que viviam e usavam. O sentido que eles davam aos elementos naturais era do sagrado, do pertencimento, da fonte da vida, do recurso, do mito, das crenças.

No que diz respeito às discussões sobre patrimônio como aspecto mais relacionado à dimensão humana de cultura, no campo específico da constituição do patrimônio cultural e o início das políticas de preservação, tivemos o mesmo contexto brasileiro visto acima no âmbito da proteção da natureza.

Apesar de existir uma construção anterior da noção de patrimônio histórico e artístico, que remonta, no Brasil, à década de 1920[21], partirei do contexto da institucionalização de sua preservação no Brasil. Refiro-me aos anos 1930, à criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e à instituição do tombamento como forma de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Importantes para a construção da noção do que hoje chamamos de patrimônio cultural foram a formação do Estado nacional e o movimento modernista. Esse último era formado por

---

[20] Destaca-se como possibilidade de conquista por direitos às populações tradicionais, por influência de pressões de organismos nacionais e internacionais, a criação, em 2010, do Serviço de Proteção aos Índios (SPI).

[21] Sobre o assunto consultar: TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. "Entre a lei e as salsichas: Análise dos antecedentes do Decreto-Lei 25/37", [Online], 2009. Disponível em: http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19408.pdf Acesso em 10ago2015.

alguns intelectuais que já se preocupavam com a destruição de símbolos arquitetônicos da história nacional, como os imóveis datados de época da Colônia. Como visto em Fonseca (2005, p. 94), "desde a segunda década do século XX, intelectuais que depois vieram a se integrar ao modernismo publicavam artigos alertando para a ameaça de perda irreparável dos monumentos de arte colonial", perspectiva reforçada por Motta e Silva (1998, p. 13):

> Esses profissionais tinham a convicção de que na arte e na arquitetura colonial estariam as referências para a construção de uma "identidade nacional" e a fonte de inspiração para uma arquitetura moderna de padrão internacional, que ao mesmo tempo expressasse a marca brasileira (...).

Motta e Silva também identificam o mesmo grupo nos debates que dariam ensejo à constituição de medidas e políticas para a constituição de um acervo tido como patrimônio e para sua preservação. Os adeptos da corrente modernista que valorizavam a arte colonial participaram ativamente na atuação institucional e na construção da definição dos bens culturais que deveriam ser protegidos pelo Estado.

Apesar de existirem outros grupos de intelectuais no pensamento modernista, a atuação daqueles que tinham a concepção acima convergiu ao que o Estado Novo considerava como política para unir o povo brasileiro, na proposta de criação de "uma cultura homogênea" (FONSECA, 2005, p. 86). Essa convergência fez o governo instaurado na época publicar o Decreto-Lei nº 25/1937, legislação que instituiu o tombamento e deu amplos poderes ao Estado na criação da identidade nacional a partir da atribuição de valor a um passado histórico e artístico e em nome da nação por meio da seleção de determinados bens com características específicas. Para a historiadora Márcia Chuva (2009, p.220), "foi forjada a origem da nação, identificando-se, em sua pretensão evolutiva, 'arquitetura moderna' e 'arquitetura colonial', e esta, com a da 'Antiguidade clássica': a tríade da 'boa arquitetura'". E mais: teria se dado então "a convergência entre a escrita de uma genealogia da nação e o estabelecimento da proteção legal do patrimônio nacional" (CHUVA, 2013, p.2).

A "escrita" ou construção da nação mediante as ações de proteção do patrimônio histórico e artístico foi se constituindo a partir das discussões entre intelectuais modernistas que participaram desse processo e, naquele momento,

> [...] era preciso escapar do individual, que era fragmentário, em busca do público ou do bem comum, unificador. Somente a unidade das origens e a ancestralidade comum de toda a nação deveriam servir para ordenar o caos, encerrar os conflitos, irmanar o povo e civilizá-lo. (CHUVA, 2003, p. 313-314)

Esses intelectuais modernistas tinham diferenças discursivas no debate da proteção do patrimônio nacional, sendo aquela que Rodrigo Melo Franco de Andrade[22] chamou de "quarta corrente" (idem, p. 315) a que teve maior influência na ação do recém-criado SPHAN e que, além dele, faziam parte Carlos Drummond de Andrade e Lucio Costa.

> A posição que Rodrigo Melo Franco tomou nesse debate delinearia, ou melhor, daria propriamente uma forma ao pensamento que se consolidou no SPHAN, ao buscar, sem regionalismos, constituir a fisionomia do Brasil que seria apresentada, no âmbito das relações internacionais que estabelecia, para garantir um pertencimento ao mundo das nações modernas. (idem, p. 316)

Esse discurso pode ser também percebido no Decreto-lei nº 25/1937. Para Chuva (2009, p. 152), o texto legal constituiria "um discurso que ocupa a posição dominante", e as obrigações ali descritas seriam atribuídas exclusivamente ao Estado, "tanto na identificação (leia-se seleção), quanto na proteção (e seus meios) do chamado patrimônio histórico e artístico nacional". Ao Estado também seria "conferida uma condição dóxica" (idem), de verdade, esvaziando assim seu sentido construído. Ainda segundo Chuva, com isso, o papel do Estado deixaria de ser percebido "como um ato produtor de sentido, parecendo, sobretudo, algo evidente e natural".

Para mostrar as posições divergentes em jogo na identificação, seleção e construção do acervo que comporia o patrimônio histórico e artístico, assim como já vimos anteriormente em relação ao patrimônio natural, faz-se importante destacar, de forma breve, a elaboração do Decreto-Lei nº 25/1937 e a figura de Mário de Andrade. O já então consagrado escritor modernista elaborou, a pedido verbal[23] do então ministro da educação e saúde Gustavo Capanema, um anteprojeto para a proteção do patrimônio histórico e artístico no Brasil. Apesar de servir de embasamento para a criação do decreto-lei, os dois tinham diferenças essenciais no objeto a ser selecionado e protegido. A definição de patrimônio artístico mostrava-se bastante diversificada e detalhada no anteprojeto, partindo da noção de arte como "a habilidade com que o engenho humano se utiliza da ciência, das coisas e dos fatos" (MEC/SPHAN/FNPM, 1980, p. 61) e incluindo da arte popular (arquitetura popular, contos, música, cerâmica em geral etc.) à arte erudita; mas foi transformada, na elaboração do referido decreto-lei, no

[22] Fundador do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atual IPHAN), presidindo-o por 30 anos.

[23] Conforme Carta de Mário de Andrade para Gustavo Capanema ao entregar o Anteprojeto, que consta na *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional,* nº 30, 2002, p. 271.

> conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interêsse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. (BRASIL, 1937, artigo 1º)

As diferenças existentes entre a proposta do anteprojeto elaborado por Mário de Andrade e o Decreto-lei nº 25/1937 foi entendida pelo autor do anteprojeto como um "acerto político (...) ainda que pudesse não corresponder plenamente ao seu ideal de serviço de patrimônio" (FONSECA, 2005, p. 99). Talvez a falta de exequibilidade do anteprojeto, mas também o entendimento de outros intelectuais modernistas e alguns juristas do que seria esse patrimônio histórico e artístico nacional, como visto acima, fez com que essa diferença da ideia de patrimônio[24] fosse evidenciada na distinção entre a abrangência do anteprojeto de Mário de Andrade, que via o patrimônio como "todas as obras de arte pura ou de arte aplicada, popular ou erudita, nacional ou estrangeira" (MEC/SPHAN/FNPM, op. cit., p. 55), e aquela do texto do Decreto-lei nº 25/1937, que tinha como bens móveis e imóveis a serem patrimonializados aqueles com valor monumental, estético e referente aos "fatos memoráveis da história do Brasil".

Vale destacar que as contribuições de Mário de Andrade trouxeram implicações futuras importantes na construção de uma noção ampla do patrimônio cultural, como poderemos ver em capítulos posteriores, quando será feita análise crítica a partir das ponderações trazidas por Chuva (2012) sobre a influência das ideias de Mário de Andrade à noção ampla de patrimônio cultural.

Em Chuva (2009, p. 167), é posto que,

> O decreto-lei nº 25/1937 foi mais abrangente ao tratar daquilo que constituía o patrimônio histórico e artístico nacional, utilizando expressões tais como "fatos memoráveis", "excepcional valor", "feição notável", nas quais, pela sua subjetividade, quaisquer tipos de "bem móvel ou imóvel", "monumentos, sítios ou paisagens" poderiam ser incluídos, deixando que a própria prática do órgão viesse a definir o seu conteúdo. Desta forma, o detalhamento apresentado no anteprojeto a respeito das categorias de arte patrimonial foi substituído pela generalidade e subjetividade, permitindo considerar que qualquer objeto poderia estar no interior da categoria de patrimônio histórico e artístico nacional, tornando-se, sem dúvida, mais abrangente, qualidade também que lhe tem garantido atualidade ainda nos dias de hoje.

Essa amplitude a que poderia se chegar a partir do Decreto-Lei nº 25/1937, com que Chuva caracterizou como "generalidade e subjetividade" para a seleção, pelo SPHAN, do

[24] Apesar de entender existirem outras diferenças entre o anteprojeto proposto por Mário de Andrade e o Decreto-lei nº 25/1937, que foram discutidas tanto por Chuva (2009, pp. 159-175) como por Fonseca (2005, pp. 98-106), a diferença da amplitude dada à noção de patrimônio histórico e artístico nacional é que mais interessa à perspectiva desenvolvida neste seu trabalho.

acervo que comporia o patrimônio histórico e artístico, no entanto, não se comprovou em termos de abrangência e diversidade. Destaco duas perspectivas para corroborar meu argumento. A primeira é que ficaria de fora da seleção desse patrimônio, como se nota na observação dos bens tombados nas primeiras décadas de atuação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e, depois, Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [25], a arte popular trazida pelo anteprojeto, tanto nos seus objetos, como a cerâmica, nos monumentos da arquitetura popular e, como que foi chamado naquela época, no folclore (música popular, medicina, receitas culinárias, etc.), uma vez que eles não foram inseridos nos "conjuntos de bens móveis e imóveis" de "excepcional valor". Mas também, como segunda perspectiva, conforme se pode notar entre os bens tombados nos anos seguintes à promulgação do Decreto-Lei nº 25/1937, a própria necessidade da criação de uma unidade cultural do Brasil, com a constituição de um patrimônio elaborado por intelectuais que viam na arquitetura colonial a sua representatividade e definição pelo Estado, impedia "qualquer feição plural da nação" (CHUVA, 2009, p. 207), apagando a diversidade desse acervo. A seleção de uma arte universal tinha como uma das intenções "a inserção no mundo civilizado ... pela identificação de uma arte brasileira que pudesse se enquadrar na classificação tradicional da história da arte no mundo ocidental" (CHUVA, 2003, p.317).

Na constituição desse patrimônio, é interessante discutir a relação entre a natureza e o patrimônio cultural no período inicial de construção da identidade nacional e definição das noções desses dois elementos essenciais para compor o que o Estado-Novo tanto almejava: criar uma unidade nacional. Importante perceber como, tanto no anteprojeto de Mário de Andrade como no Decreto-lei nº. 25/1937, estava inserida essa relação.

No anteprojeto, destaco duas passagens que indicam essa relação: primeiramente quando se especifica quais elementos compõem a arte arqueológica e ameríndia, são inseridas as paisagens, que seriam:

> Determinados lugares da natureza, cuja expansão florística, hidrográfica ou qualquer outra, foi determinada definitivamente pela indústria humana dos Brazis, como cidades lacustres, canais, aldeiamentos, caminhos, grutas trabalhadas, etc. (ANDRADE, 1936 apud IPHAN, 2002, p. 274)

[25] Para verificar os bens tombados nos primeiros anos de atuação do SPHAN ver: RUBINO, Silvana. O mapa do Brasil passado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília: IPHAN, n. 24, p.97-105, 1996.

A segunda é quando Mário de Andrade lista como patrimônio artístico a paisagem na arte popular, que seriam os "lugares agenciados de forma definitiva pela indústria popular e que interessassem à Etnografia" (idem), dando como exemplos os vilejos lacustres vivos da Amazônia, morros do Rio de Janeiro e mucambos no Recife.

No Decreto-Lei nº 25/1937, destaco o parágrafo 2º do artigo 1º, pois ele traz a participação do natural no processo de patrimonialização, ao expor que:

> Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pelo (sic) natureza ou agenciados pelo (sic) indústria humana.

Apesar de estar explanado de maneira sucinta, pode-se perceber que o Decreto-Lei dá certa abrangência aos bens naturais que poderiam ser patrimonializados, pois vemos, quando analisamos o anteprojeto de Mário de Andrade, que as paisagens dignas de patrimonialização seriam apenas aquelas modificadas pelo homem, determinadas definitivamente pela indústria humana. Já no Decreto-lei nº 25/1937 percebe-se que, mesmo aquelas paisagens ou sítios sem presença humana poderiam, além daqueles "agenciados pela indústria humana", ser patrimônio histórico e artístico nacional devido à sua "feição notável".

No número 1 da *Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, no artigo do etnólogo Raimundo Lopes, do Museu Nacional, cujo título é "A natureza e os monumentos culturais", percebemos a relação do homem e/ou suas invenções com a natureza evidente nas discussões. Nas conclusões do referido artigo destaco alguns pontos em que o autor demonstra essa relação (LOPES, 1937, pp. 94 a 96):

> Deduzimos do nosso estudo as conclusões práticas que seguem, incluídas algumas que coincidirão naturalmente com questões gerais da proteção à natureza e com as de outro trabalho:
> [...]
> II – Procurar reconstituir a vegetação nativa, de modo a realçar, quanto possível, pela paisagem típica e originária, os monumentos, cidades históricas e jazidas arqueológicas.
> [...]
> VII – É mister que se estabeleça uma conexão entre as medidas de proteção à natureza e as de amparo aos índios, visando a preservação das suas terras, como verdadeiras reservas indígenas, onde encontrem os meios necessários à persistência das suas artes e os recursos vitais, pois são eles espontâneos aproveitadores e conservadores excepcionais das raridades da natureza.
> [...]
> XII – Enfim, "last but not least" – façamos fraternal sugestão aos geógrafos, historiadores, etnógrafos e artistas, para que pesquisem as relíquias do passado sempre com os olhos na natureza, e aos naturalistas, em geral, para que vejam, sempre, quanto na natureza tenha relação com o passado e a raça, procurando os mil laços que unem o homem ao ambiente; peçamos também aos professores, à imprensa, aos centros de rádio-difusão, que divulguem, com noções verídicas e claras as nossas relíquias culturais.

Nesses três itens destacados, o autor explana a necessidade de "reconstituir a vegetação nativa" visando a valorização de "monumentos", "cidades históricas" e "jazidas arqueológicas"; de proteger a natureza a partir da preservação da cultura indígena; e de que os pesquisadores ligados ao campo cultural observassem a natureza nos seus trabalhos com as "relíquias do passado" e os pesquisadores naturalistas, de pensar na relação homem e ambiente.

Não só a edição nº 1 da *Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, mas também os primeiros volumes das publicações da revista[26], que "surgiu durante o Estado Novo" (THOMPSON, LEAL, SORGINE et al., 2012, p. 167), tiveram função importante para o SPHAN. A revista "atuou complementariamente às ações desse Serviço" (idem) tendo "papel articulador do debate, não somente sobre esse patrimônio determinado e constituído no próprio âmbito do SPHAN, mas sobre a história da civilização e da cultura material" (idem, p. 169). Essas primeiras edições da Revista acabaram complementando as ações de tombamento, no sentido da produção de conhecimento sobre elementos culturais que não foram ou não seriam, naquele momento, tombados, com a proposta de identificação e valorização desses bens.

Percebemos que, quando tratamos da construção da noção de natureza ou do patrimônio natural e da noção do que hoje chamamos de patrimônio cultural, identificamos vários pontos de contato e de forte relação, seja devido ao contexto em que tais noções foram construídas, seja por causa da própria natureza dessas noções, que ora se complementam, ora estão em conflito e ora se aproximam.

Apesar dessa relação e das possibilidades apresentadas de aproximação entre o patrimônio cultural e a natureza, seja no campo legal ou no conceitual, as ações de proteção e valoração do patrimônio histórico e artístico nacional não integraram efetivamente na lista de bens tombados pelo SPHAN a noção de patrimônio natural, havendo "uma recusa da incorporação do tombamento das áreas naturais nas práticas patrimoniais" (SCIFONI, 2006, pp. 91 e 92). Para Oliveira (2015, p. 35), "uma forma de perceber como o Iphan agiu em relação aos 'monumentos naturais', 'sítios e paisagens' que importasse proteger e analisar os tombamentos em nível federal desse tipo de bens" seria analisar o acervo de bens tombados em nível federal durante a trajetória do Iphan. Percebe-se que, apesar da presença dos bens

[26] Thompson, Leal, Sorgine et al. (2012, p. 167) dividem a *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* "em duas fases: a primeira contempla os dezoito primeiros números, nos quais a questão da civilização material era central para a publicação".

naturais na relação de tombamentos do SPHAN, para Scifoni (2006), em alguns momentos, principalmente durante essa fase inicial do órgão, o valor atribuído está relacionado a algum "componente cultural" (p. 97): ora "a vegetação em si mesma aparece como um complemento paisagístico de um local de interesse histórico", ora "a natureza entra como um forte componente da memória social" (p. 96). A relação entre "patrimônio natural" e o atual Iphan, porém, teria uma mudança da postura institucional sobre o assunto mais recentemente, "não somente com a inclusão desta categoria na classificação do chamado patrimônio material, como também um reconhecimento explícito do patrimônio natural como parte da atribuição do órgão" (idem, p. 92). Uma inclusão clara da natureza como aspecto de valoração patrimonial de bens, no entanto, ainda resta por se afirmar na instituição.[27]

A constituição da noção de proteção da natureza como patrimônio cultural teria partido, então, como apontado, da ideia de criação de uma identidade nacional; sua inclusão no rol de bens tombados, a partir da atribuição de valor, da monumentalidade, da estética, da ciência, sem necessariamente uma participação social evidente, no que acredito poder descrever como invisibilização da sociedade nas definições das políticas e nas seleções desses patrimônios. No entanto, devido ao contexto social iniciado em fins dos anos de 1960, essas noções são contestadas, gerando, entre outros, uma aproximação entre os termos natureza e cultura, o que se intensifica a partir dos anos de 1970 e 1980, quando se amplia a noção de cada um deles na construção da noção de meio ambiente ou, para alguns autores, apenas ambiente.

1.2. Do conflito entre natureza e cultura para a criação de uma noção ampla do meio ambiente e do patrimônio cultural – o contexto dos anos 1970 e 1980.

1.2.1. Os antecedentes das décadas de 1970 e 1980.

No Brasil, após a institucionalização das ações de proteção à natureza, quando o Estado passou a criar políticas públicas para efetivá-las, as duas correntes que debatiam a construção dessa noção de proteção à natureza ganharam espaço no governo, mesmo que

[27] Ver, a esse respeito, a discussão proposta por Danilo Pereira em "A natureza como patrimônio cultural – um diagnóstico propositivo". Produto 1 apresentado à Coordenação do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural (PEP/MP/IPHAN) como requisito da disciplina Práticas Supervisionadas. Brasília, abril de 2016.

tenha ficado evidente que o modelo de proteção por meio da criação de parques nacionais foi a forma escolhida para se conseguir efetividade nas ações de preservação do ambiente natural, sendo o homem considerado um ser destrutivo. Os parques nacionais eram criados em contraposição ao avanço da urbanização e das obras de infraestrutura que estavam ocorrendo.

No campo do patrimônio cultural, por sua vez, a institucionalização de sua proteção, por meio do Decreto-Lei nº 25/1937, baseou-se em valores estéticos e monumentais como elementos do patrimônio histórico e artístico. Apesar de existirem então vozes que tinham outros entendimentos sobre a noção do patrimônio e que defendiam outra forma de proteção, não houve conflitos significativos desses intelectuais na construção hegemônica de uma noção de patrimônio e na ação estatal subsequente.

Contudo, como aponta Aragão (2013, p. 34)

> [...] a partir do Estado Novo se começa a se construir uma estrutura burocrática estatal mais eficiente e abrangente, nesse sentido, a natureza e a cultura são usadas como "fontes da nacionalidade" por esse governo, ainda que sob um prisma estético e científico marcado por um certo elitismo técnico, onde se considerava o Estado o "promotor da civilidade", concepção que embasa a lógica "de cima pra baixo" no que tange aos mecanismos institucionais-políticos.

Esse tipo de atitude institucional do governo no processo das políticas de preservação, tanto do ambiente natural como do patrimônio histórico e artístico, destacado pelo autor acima, pode ter levado a alguns conflitos com as populações residentes das áreas protegidas criadas, pois essas populações eram invisibilizadas, uma vez que não participavam do processo de escolha dos bens naturais ou bens culturais a serem protegidos, inclusive para não aceitar a criação de áreas protegidas e das definições de como seriam afetadas por essas políticas públicas.

Outro conflito que ficou evidente após os anos iniciais de atuação dos órgãos de preservação do patrimônio histórico e artístico e do ambiente natural foi apontado por Franco (2004, pp. 23 e 24),

> [...] com o gradual fechamento do regime, o entusiasmo dos movimentos cívicos foi esmorecendo ou se inviabilizando, os cientistas conservacionistas foram perdendo espaço junto a Vargas, e a legislação ambiental foi, em grande medida, transgredida ou engavetada na medida em que o projeto nacionalista-corporativista se identificava com a prioridade do desenvolvimento econômico.

Como Franco aponta no trecho acima, na medida em que o governo brasileiro sobrepôs às políticas de preservação uma política de modernidade por meio do desenvolvimento econômico, baseado na urbanização das cidades e nas grandes obras de infraestrutura, os cientistas ambientais e do campo do patrimônio perceberam a insuficiência

das medidas adotadas, tanto politicamente quanto das justificativas científicas adotadas até aquele momento.

As populações residentes (incluindo as populações tradicionais) de áreas protegidas e os cientistas dos campos ambiental e do patrimônio que, provavelmente, estavam em lados opostos no início das ações de proteção estatal do ambiente natural e do patrimônio histórico e artístico, passaram a ter, já na década de 1960, mas principalmente nos anos de 1970, contextos favoráveis para se aproximarem das esferas de decisão tanto no plano internacional como internamente.

No plano internacional, o contexto que antecede a década de 1970 é marcado pelo final da 2ª Guerra Mundial, o que pode ter levado a poucas ações de proteção do meio ambiente natural. Entretanto, as marcas deixadas pela guerra trouxeram avanços sociais importantes para os anos seguintes. Para Souza (2013, p. 30), "o fim da Segunda Guerra Mundial reabriu espaço para que o tema da conservação da natureza entrasse na pauta política mundial". Com as necessidades de reconstrução e de manutenção da paz e segurança mundial, foram criadas entidades internacionais no pós-guerra.

A principal entidade que buscava esses objetivos foi a Organização das Nações Unidas (ONU), "que passou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945"[28]. Outra organização também muito importante, que surgiu no ano seguinte, foi a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que tem como missão "contribuir para a construção de uma cultura da paz, para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o diálogo intercultural, por meio da educação, das ciências, da cultura e da comunicação e informação"[29]. Entre as décadas de 1940 e 1960, essas organizações desenvolveram eventos que trataram de temas como "direitos humanos"[30], meio ambiente e desenvolvimento[31], proteção de bens culturais[32], entre outros.

---

[28] Disponível em: http://nacoesunidas.org/carta/. Acesso em 14out2015.
[29] Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001887/188700por.pdf. Acesso em 14out2015.
[30] A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em http://www.dudh.org.br/definicao/documentos/, Acesso em 14out2015.
[31] Em 1968, foi realizada pela UNESCO a Conferência da Biosfera em Paris.
[32] Podemos citar a Recomendação de Nova Delhi sobre pesquisa arqueológica de 1956, disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Nova%20Dheli%201956.pdf; a Recomendação de Paris sobre paisagens e sítios de 1962, disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201962.pdf; a Carta de Veneza sobre conservação e restauração de monumentos e sítios de 1964, disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf. Acesso em 14out.2015.

As discussões ocorridas nos eventos promovidos por essas organizações contribuíram, tanto no campo político como no campo científico, para construção das noções de meio ambiente e de patrimônio cultural. Contribuíram também nessa construção, principalmente no que se refere à conservação da natureza, os congressos realizados pela União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN –, que discutiram novas formas de preservação da natureza, principalmente os critérios para criação dos parques nacionais.

A própria criação da UICN demonstra a mudança de paradigmas dos anos pós 2ª Guerra Mundial. A organização internacional teve origem em 1948, com o nome de União Internacional para a Preservação da Natureza – UIPN -, devido às concepções a partir das quais foi criada: "promover a preservação da vida selvagem e do ambiente natural, o conhecimento público das questões, educação, pesquisa científica e legislação, e coletaria, analisaria e divulgaria os dados e informações" (FRANCO, 2004, p. 28). Após alguns anos, "na medida em que a idéia (sic) de que as pessoas deveriam ter consciência das consequências ecológicas de suas atividades ganhava espaço, as suas preocupações foram se voltando cada vez mais para a conservação" (idem), mudando a nomenclatura para UICN, substituindo a palavra preservação, que viria das ideias dos preservacionistas, por conservação.

A primeira Conferência Mundial de Parques Nacionais, promovida pela UICN ocorreu em Seattle, no ano de 1962, e contou, "pela primeira vez na história do movimento ambientalista internacional" (SOUZA, 2013, p. 42), com representantes de países como "África do Sul, Japão e Canadá (...), como boa parte dos da África Oriental e América Latina" (idem). Nessa Conferência, Souza (idem) constatou que:

> [...] as demandas e expectativas de nações em desenvolvimento e desenvolvidas no que se refere aos parques nacionais revelaram-se distintas, principalmente pela diversidade de condições econômicas, sociais e culturais de cada país. Assim, embora discreta se comparada ao espaço dominado por representantes de países desenvolvidos, ou seja, pela visão eurocêntrica sobre a conservação, a apresentação do ponto de vista das nações em desenvolvimento causou impacto ao interferir nos rumos da conservação da natureza a nível mundial.

Essas diferenças e possibilidades ocasionadas pelas visões distintas dos países em desenvolvimento e as nações desenvolvidas, como visto na citação acima, trouxeram implicações para a definição da noção de parques naturais e suas formas de preservação. No entanto,

> [...] apesar de alguns alertas sobre a necessidade de flexibilização do conceito original de parque nacional para a inclusão de questões sociais e econômicas nas discussões, (...) Questões ligadas à proteção integral de áreas naturais e ao conflito entre a conservação e uso público receberam destaque, bem como os impactos positivos e negativos do turismo sobre a

> conservação e a economia. Outros temas, como as populações locais, por exemplo, praticamente não foram abordados. (SOUZA, 2013, p. 43)

Apesar das discussões dessa 1ª Conferência promovida pela UICN ficarem centradas em questões da preservação dos parques nacionais e não aos possíveis conflitos gerados pela criação deles em grandes áreas onde populações habitavam, causando "questões sociais e econômicas", como visto no trecho acima, o fato do diálogo entre realidades diferentes pode ter trazido para a mesa da discussão mundial sobre a preservação de parques naturais a necessidade de tratar dos assuntos referentes não só aos impactos do homem sobre a natureza, mas também do impacto da criação de áreas de preservação da natureza sobre a cultura humana. Como posto por Souza (idem, pp.68 e 69):

> Apesar dos debates sobre a necessidade de flexibilização de conceitos e ideias originais relacionadas às áreas protegidas e sobre como o abismo social entre nações prejudicava a conservação da natureza, uma das poucas referências à base do que viria a ser o novo paradigma para a conservação da natureza, ou o paradigma da inclusão, dizia respeito ao estímulo para as atividades multidisciplinares na área ambiental. Assim, apesar da semente do novo paradigma ter sido plantada em Seattle, principalmente por delegados de países em desenvolvimento e agências internacionais, a reunião ainda representou o modelo clássico de conservação da natureza.

A partir dos debates científicos e das novas realidades trazidas, principalmente pelos países chamados em desenvolvimento, para órgãos como a UICN "foi ficando clara a necessidade de articular a proteção de áreas de reserva (a questão dos parques nacionais, por exemplo) a uma política conservacionista dos recursos naturais, como parte integrante do desenvolvimento econômico" (FRANCO, 2004, p. 28).

Nesse contexto político e científico, apresentado sucintamente acima, também foram peças fundamentais os movimentos de ativistas que tinham como característica, segundo Diegues (1996a, p. 39), a "crítica da sociedade tecnológico-industrial (tanto capitalista quanto socialista), cerceadora das liberdades individuais, homogeneizadora das culturas e, sobretudo, destruidora da natureza". Esses movimentos se intensificaram em fins dos anos 1960 e, além de defender o "pacifismo", o "direito das minorias", "marcaram o aparecimento de um novo ecologismo em contraposição à antiga 'proteção da natureza'" (idem). O próprio Diegues (idem, p. 40) define esse novo ecologismo e os elementos que nortearam as ideias de seus adeptos:

> Esse novo ecologismo foi profundamente marcado pela "futurologia", pelo profetismo alarmista: o futuro incerto do planeta; o esgotamento dos recursos naturais; a superpopulação humana; a poluição ecocida; as tecnologias opressivas; a guerra nuclear; a ciência dominada pela tecnocracia. As contrapropostas ecologistas foram feitas na direção de uma sociedade libertária, constituídas de pequenas comunidades auto-suficientes, utilizando uma ciência, um

> trabalho e uma tecnologia não alienante e a afirmação da sociedade civil em contraposição a um Estado centralizador.

Franco (2004, p. 30) ressalta ainda a composição dos grupos que compunham esse "novo ambientalismo": além de "cientistas e técnicos alarmados com a velocidade e os efeitos causados pelo modelo dominante de desenvolvimento econômico", havia ainda aqueles que partiam mais de suas experiências cotidianas e a, a partir delas, lançavam propostas alternativas de vida e de produção, como os "ativistas da contestação dos anos 1960, proponentes de uma sociedade alternativa, cidadãos preocupados com a poluição urbana e a qualidade de vida nas cidades, políticos e até empresários."

Esses grupos criariam, em 1968, o Clube de Roma,

> uma associação livre de cientistas, tecnocratas e empresários preocupados em compreender os componentes econômicos, políticos, sociais e naturais interdependentes, do que eles chamavam de "sistema global", e encorajar a adoção de novas atitudes, políticas e instituições capazes de minorar problemas como a degradação ambiental, a explosão urbana, a perda de credibilidade das instituições, a rejeição dos valores tradicionais e a deterioração econômica. O Clube e seus colaboradores estavam chegando a conclusões apocalípticas, a maioria possivelmente exageradas, no entanto tiveram um papel importante no sentido de chamar a atenção das autoridades mundiais para problemas que estavam se tornando cada vez mais urgentes. (idem)

As preocupações do Clube de Roma, postas no trecho acima, podem ser vistas nas discussões e recomendações da Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas e Utilização Racional e Conservação dos Recursos Naturais, conhecida como Conferência da Biosfera, realizada em Paris pela UNESCO no mesmo ano da criação do Clube.

> A Conferência concentrou-se nos aspectos científicos da conservação da biosfera. Dela foi (sic) retirada 20 (vinte) recomendações amplas que versavam acerca do desenvolvimento de estudos sobre a relação do ser humano com a biosfera, passando pela necessidade de educação ambiental e avaliando os impactos do desenvolvimento econômico sobre o meio ambiente. (GONÇALVES, 2002)

Essa Conferência, apesar de debater o uso do ambiente natural pelo ser humano, ainda estava muito centrada nas consequências do uso destrutivo dos recursos naturais. Provavelmente, a influência política e econômica dos grupos ambientalistas, como o Clube de Roma, que se formavam pelo mundo, entre os anos de 1950 e 1960, contribuiu para as mudanças ocorridas nas políticas de preservação do meio ambiente nos anos seguintes. Franco (2004, p. 30) afirmou que "esse 'Novo Ambientalismo' era ativista e político" e "mais do que soluções baseadas na ciência ou na técnica, buscava-se pensar o meio ambiente

enquanto questão universal, e a partir de tal cogitação propor soluções no sentido de uma transformação social mais ampla" (idem).

O movimento ambientalista estava inserido num contexto social de surgimento de vários outros movimentos que questionavam as políticas públicas adotadas e que reivindicavam direitos sociais, "trazendo novos agentes políticos para a sociedade, a militância pelos direitos civis, pelo negro, pelas mulheres" (ARAGÃO, 2013, p.38). Para Funari e Pelegrini (2006, p. 23),

> Esses movimentos demonstravam, a um só tempo, a existência de diversos grupos e interesses sociais e como essa variedade podia gerar conflitos sociais no interior dos países (...). Os movimentos em defesa do meio ambiente também foram importantes para a ampliação da noção de patrimônio, para que incluísse não apenas a cultura, mas também a natureza. A explosão da definição ampliou os horizontes sociais e legais.

No Brasil, ainda em 1958, foi criada a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), afiliada da UICN e que "assumia a defesa dos parques nacionais e oferecia uma tribuna para os cientistas que trabalhavam na burocracia do Estado" (FRANCO, 2004, p. 24). A presença do Estado nas discussões resultou nas "principais formulações de políticas ambientais do período, geralmente ligadas a administração de parques nacionais e pesquisas sobre a biodiversidade" (idem, p. 24-25). Com a criação da FCBN, "temos um ponto a partir do qual se concentraram e se disseminaram as preocupações conservacionistas no Brasil e para onde convergiram aqueles que se identificavam com elas" (FRANCO; DRUMMOND, 2009, p. 60), ganhando "um corpo conceitual mais bem definido" (idem, p. 61).

Em 1965, um ano após a instauração do regime militar, foi criado o Novo Código Florestal pela Lei nº 4.771/1965, que traz em seu escopo algumas preocupações com a preservação de "sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico" (art. 3º, item e), em "manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas" (art. 3º, item g) e "a assegurar condições de bem-estar público" (art. 3º, item h). O novo código também criou, em seu artigo 5º, duas categorias de preservação do ambiente natural,

> a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;
> b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim. Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais.

Percebe-se no trecho do Código Florestal de 1965 a junção dos pensamentos preservacionista e conservacionista, muito devido às discussões que estavam ocorrendo em nível internacional, que já debatiam a possibilidade da preservação da natureza e do uso econômico e social dos recursos naturais.

Nas décadas de 1950 e 1960, o campo do patrimônio cultural, por sua vez, passava por mudanças estratégicas pois,

> ocorreram grandes mudanças no modelo de desenvolvimento brasileiro, responsáveis pelos impasses com que a política de preservação do SPHAN foi confrontada, levando a instituição [...] a recorrer a novas alternativas de atuação. Nesse período, a ideologia do desenvolvimentismo atrelou o nacionalismo aos valores da modernização". (FONSECA, 2005, p. 141)

Com a instalação do regime militar no Brasil, a partir de 1964, e a política desenvolvimentista adotada, baseada na "industrialização", na "urbanização" e nas grandes obras de infraestrutura, o campo da preservação do patrimônio cultural, a cargo do então Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Dphan), denominação dada ao Sphan a partir de 1946, teve que passar por mudanças estratégicas para garantir a proteção dos bens culturais. A atuação da instituição, nos anos anteriores, já não acompanhava ou se adequava às políticas de outros setores do governo. Segundo Fonseca (idem, p. 142), o Dphan recorreu à Unesco, "a partir de 1965, para reformular e reforçar sua atuação, visando a compatibilizar os interesses da preservação ao modelo de desenvolvimento vigente no Brasil". O Dphan buscou na Unesco "auxílio especializado e cooperação técnica" (LEAL, 2008, p. 14) que enviou missões ao Brasil para visitar cidades históricas com sérios problemas de preservação devido ao crescimento urbano desordenado. A própria Unesco, "no documento Recomendação da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, mais conhecida como Recomendação de Paris, elaborado durante a Conferência Geral da UNESCO em 1962" (idem, pp. 14 e 15), já havia debatido sobre essas problemáticas relacionadas ao desenvolvimento econômico e a acelerada descaracterização dos centros históricos urbanos. Já nos dois primeiros "Considerandos" é explicitada, claramente, tal preocupação:

> Considerando que em todas as épocas o homem algumas vezes submeteu a beleza e o caráter das paisagens e dos sítios que fazem parte do quadro natural de sua vida a atentados que empobrecem o patrimônio cultural, estético e até mesmo vital de regiões inteiras, em todas as partes do mundo,
> Considerando que, ao cultivar novas terras, desenvolver por vezes desordenadamente os centros urbanos, executar grandes obras e realizar vastos planejamentos físicos territoriais e instalações de equipamento industrial e comercial, as civilizações modernas aceleram esse fenômeno que, até século passado, havia sido relativamente lento (UNESCO, 1962)

Além de nos "Considerandos" acima a recomendação ter se preocupado com o crescimento desordenado e acelerado das "civilizações modernas" e os possíveis impactos sobre as "paisagens" e os "sítios", propondo a salvaguarda desses locais que "apresentam um interesse cultural e estético, ou que constituem meios naturais característicos", as demais partes da recomendação trazem propostas rígidas a serem implementadas pelos estados. Numa das partes do texto se propôs uma conciliação entre a modernização e a preservação dos sítios e paisagens, reconhecendo "que é preciso levar em conta as necessidades da vida coletiva, sua evolução e o rápido desenvolvimento técnico". Talvez, por causa da influência dessa recomendação e pela presença da Unesco no Brasil, o Dphan passou a ter uma atuação mais conciliadora, "que procura demonstrar que os interesses da preservação e os do desenvolvimento não são conflitantes, mas, pelo contrário, são compatíveis" (FONSECA, 2005, p. 142).

A recomendação lista um conjunto de atividades que possam "causar dano às paisagens e aos sítios". No Brasil, antes mesmo da Conferência da Unesco em Paris, foi publicada a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961[33], que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, e, assim como a Recomendação de Paris, foi criada para evitar a destruição de sítios arqueológicos pelas obras desenvolvimentistas que ocorreram entre os anos de 1950 e 1960. Para Silva (2007, p. 59),

> Uma das maiores conquistas na área de preservação arqueológica no Brasil foi a obtenção de uma legislação própria, conseguida à custa do grande empenho de um grupo pioneiro de intelectuais, que não mediram esforços para ver aprovada uma norma capaz de barrar a destruição sistemática de sítios, impostas por pesados interesses econômicos.

Outra normativa importante são as Normas de Quito, elaboradas a partir da "Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse Histórico e Artístico"[34] realizada em 1967 pela Organização dos Estados Americanos – OEA -, que traz a preocupação com a "conservação e utilização do patrimônio monumental" e a possibilidade de esses bens que representam o patrimônio terem "um valor econômico" e serem "suscetíveis de constituir-se em instrumentos do progresso".

Mas para isso era necessário "um plano sistemático de revalorização dos bens patrimoniais em função do desenvolvimento econômico-social". Essa necessidade de

[33] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3924.htm. Acesso em 19out2015.
[34] Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf. Acesso em 21out2015.

introduzir o viés econômico para a revalorização dos bens patrimoniais se repete em outro trecho das normas, como o que diz ser "necessário reconhecer que a razão fundamental da destruição progressivamente acelerada" dos bens patrimoniais seria a "falta de uma política oficial capaz de (...) promover a revalorização do patrimônio monumental em função do interesse público e para benefício econômico da nação".

No entanto, apesar dessas possibilidades, as Normas de Quito têm a preocupação com "a multiplicação de obras de infra-estrutura (sic) e a ocupação de extensas áreas por instalações industriais e construções imobiliárias", típicas do "acelerado desenvolvimento" e que "deformam por completo a paisagem, apagando as marcas e expressões do passado, testemunhos de uma tradição histórica de inestimável valor" e essas perdas "excede[m] e muito os benefícios advindos para a economia nacional por meio das instalações e melhorias de infra-estrutura (sic) com que se pretende justificar". Para resolver essa situação, é proposta uma "solução conciliatória" entre "as exigências do progresso urbano com a salvaguarda dos valores ambientais", indicando que em "todo plano de ordenação deverá realizar-se de forma que permita integrar ao conjunto urbanístico os centros ou complexos históricos de interesse ambiental". Após isso, as normas tratam de temas como "monumentos de interesse arqueológico, histórico e artístico" como "recursos econômicos", a "valorização do patrimônio cultural", "os monumentos em função do turismo".

Ainda sobra as Normas de Quito, é importante destacar dois pontos. Primeiramente, a aproximação entre patrimônio cultural e o ambiente natural presente em todo documento, que logo no primeiro parágrafo das considerações gerais destaca que "a idéia (sic) do espaço é inseparável do conceito do monumento e, portanto, a tutela do Estado pode e deve se estender ao contexto urbano, ao ambiente natural que o emoldura e aos bens culturais que encerra". Talvez os participantes da Organização dos Estados Americanos estivessem preocupados com a destruição da paisagem, do "ambiente natural que emoldura" os monumentos, dos espaços em que estão inseridos esses "monumentos de valor arqueológico, histórico e artístico", pois os impactos causados pela modernidade sem planejamento nesses espaços aos quais o documento atribui "valores ambientais" poderiam trazer, consequentemente, impactos aos monumentos.

O segundo ponto é a noção de patrimônio cultural dada pelas Normas de Quito,

> Qualquer que seja o valor intrínseco de um bem ou as circunstâncias que concorram para constituir sua importância e significação histórica ou artística, ele não se constituirá em um monumento a não ser que haja uma expressa declaração do Estado. A declaração de

> monumento nacional implica a sua identificação e registros oficiais. A partir desse momento o bem em questão estará submetido ao regime de exceção assinalado pela lei. (OEA, 1967)

Nas normas, o "monumento nacional" considerado como digno de proteção das ameaças da "multiplicação de obras de infra-estrutura e a ocupação de extensas áreas por instalações industriais e construções imobiliárias" é, apenas, o consagrado, aquele já oficializado pelo Estado.

Um ano depois, na Recomendação da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, ocorrida em Paris[35], que tratou sobre as obras públicas e privadas e os impactos sobre os bens culturais, foi dada uma perspectiva mais ampla para a noção de patrimônio cultural. Na Recomendação foi definida "a expressão bens culturais" como sendo os "bens imóveis" e "bens móveis" e

> Engloba não só os sítios e monumentos arquitetônicos, arqueológicos e históricos reconhecidos e protegidos por lei, mas também os vestígios do passado não reconhecidos nem protegidos, assim como os sítios e monumentos recentes de importância artística e histórica. (UNESCO, 1968)

Interessante como o entendimento dado à noção de patrimônio cultural é ampliado das Normas de Quito, que buscou colocar as políticas públicas do patrimônio em "sintonia com a política do governo federal de integração nacional e desenvolvimento econômico", por meio do turismo, para a Recomendação de Paris de 1968, que buscou possibilidades abrangentes como medidas de preservação dos bens culturais, muito bem destacadas por Oliveira (2015, p. p. 45 e 46),

> Em seus princípios gerais indica que as medidas de preservação de bens culturais devem se estender à totalidade do território; que os bens importantes devem ser conhecidos por meio de inventários, independente de haver proteção legal aos mesmos; que as medidas destinadas ao seu salvamento devem ter caráter preventivo e corretivo; além disso, que deve ser dada a prioridade de manutenção dos mesmos *in situ*.

As medidas apresentadas nessa Recomendação de Paris eram tidas como necessárias, assim como as postas nas Normas de Quito, para garantir a preservação dos bens culturais que eram ameaçados pelo tipo de desenvolvimento posto naquele contexto, de urbanização e industrialização sem planejamentos preventivos no que concerne aos impactos sobre o

[35] Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Paris%201968.pdf, Acesso em 21out2015.

patrimônio cultural e os espaços e paisagens que os cercam, resultantes de obras públicas e privadas.

Vale destacar que, as origens da análise dos impactos sobre o patrimônio cultural pelas obras de infraestrutura podem estar tanto nas Recomendações de 1962 e de 1968, como nas Normas de Quito, assim como na Lei nº 3.924/1961, que teve mais destaque quando a licença ambiental passa a ser necessária para a execução dessas obras e a inclusão na legislação ambiental do tema relacionado ao patrimônio histórico e cultural. No entanto, conforme Braga e Silva (2014, pp. 93 e 94),

> Até o final dos anos 1970, era recorrente nos debates sobre preservação ambiental o pensamento antitético opondo de um lado os argumentos em defesa do *crescimento econômico* e de outro os argumentos em *defesa* do *meio ambiente*.

A mudança do pensamento preservacionista foi muito impulsionada por movimentos sociais dos países em desenvolvimento.

> Uma nova modalidade de conservação surgiu da associação entre movimentos sociais que lutam pelo direito de acesso à terra e aos recursos naturais por camponeses, pescadores, ribeirinhos, povos da floresta e de setores do ambientalismo do Terceiro Mundo para os quais a crise ambiental está profundamente associada à crise do modelo de desenvolvimento, à miséria crescente e à degradação ambiental. (DIEGUES, 1996a, p. 38)

É nessa efervescência econômica, com o desenvolvimentismo baseado em urbanização, grandes obras de infraestrutura e industrialização; social, com os movimentos por direitos sociais e coletivos; e científica, com a inserção de novos atores e novas discussões nos congressos, conferências, etc., que estão inseridos, na década de 1970, os campos do ambiente natural e do patrimônio cultural. Momento em que os critérios considerados universais para a proteção desses dois campos passaram a ser questionados, sendo introduzidas outras lógicas de relação entre natureza e cultura e criadas outras noções para a valoração da cultura e do patrimônio cultural. Tais questionamentos teriam sido motivados por mudanças na concepção de história e de valor, as quais, por sua vez, "contribuíram para transformar, no campo conceitual, o que poderia ser um bem patrimonial" (ZANIRATO, 2009, p.141).

1.2.2. Os anos 1970 e as aproximações entre ambiente natural e patrimônio cultural – o "meio ambiente humano".

As mudanças de percepções demandadas pelos movimentos sociais e pelos movimentos ativistas, que cobravam mais participação nas decisões de uso do território, nas

políticas econômicas e nas políticas de preservação (ambiental ou do patrimônio histórico e artístico nacional), intensificaram as discussões sobre as formas de preservação e as noções dadas aos termos meio ambiente e patrimônio histórico e artístico nos anos 1970.

Essas novas perspectivas fizeram várias organizações realizarem eventos e publicarem relatórios e declarações para discutir os problemas do mundo e propor respostas a algumas das demandas apresentadas por estes movimentos. O ano de 1972 foi muito importante para as discussões desses problemas no campo ambiental. Um primeiro exemplo foi "a publicação do relatório *Os Limites do Crescimento"*[36] pelo Clube de Roma. Esse relatório influenciou diversos eventos ocorridos na década de 1970; um dos principais deles foi o ocorrido em Estocolmo na Suécia no mesmo ano da publicação do relatório.

> Em 1972, houve um marco político e legal que traria novos modelos ideológicos e novas estratégias políticas buscando conciliar crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social. Trata-se da Conferência de Estocolmo, realizada na Suécia pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Aparecia, pela primeira vez, a ideia de "ecodesenvolvimento", intuindo uma necessidade de estabelecer a relação positiva entre desenvolvimento e meio ambiente. (BRAGA e SILVA, 2014, p. 94)

A Conferência de Estocolmo ou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano já tem em seu título a importante noção do homem como "obra e construtor do meio ambiente que o cerca" (ONU, 1972). Outro aspecto digno de nota dessa Declaração, e já explicitado na citação acima, é a ligação entre economia e meio ambiente, como se lê no princípio 8º, que diz ser o desenvolvimento econômico e social indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida – o que seria de alguma forma recuperado mais tarde pelos artigos 170 e caput do artigo 225 da Constituição de 1988.[37] Ou seja, aproxima temas aparentemente dicotômicos, como o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente humano. Para Nascimento, a partir da posição tomada com a Declaração de Estocolmo, resultado da Conferência de mesmo nome, o mundo científico e político tentou conciliar o embate da preservação do ambiente natural entre

---

[36] Sobre o assunto consultar: OLIVEIRA, Mônica de Castro. **O patrimônio como ambiente: o papel do Iphan no licenciamento ambiental.** Dissertação de Mestrado Profissional PEP/IPHAN. 2015.

[37] A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (...). (BRASIL, 1988, art. 170, inciso VI). "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." (BRASIL, 1988, art. 225, grifos meus).

> [...] os países desenvolvidos e não desenvolvidos (o Terceiro Mundo, conforme a nomenclatura da época). Os primeiros, preocupados com a crescente degradação ambiental que ameaçava sua qualidade de vida. Os outros, preocupados em não sofrerem restrições à exportação de seus produtos primários e não terem seu desenvolvimento obstruído. Essa oposição era ainda mais tensa se imaginarmos que países do Terceiro Mundo atribuíam ao seu pouco crescimento econômico parte dos problemas ambientais. (NASCIMENTO, 2012, p. 53)

Ao afirmar que "nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento" (ONU, 1972) e que "a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência" (idem), a declaração de Estocolmo buscou conciliar os acordos firmados entre os países participantes e visou a atingir a efetividade da preservação do meio ambiente, que entrava na pauta da política desenvolvimentista dos países do "Terceiro Mundo". Nos princípios 8 ao 11 da Declaração de Estocolmo, destacam-se claramente as possibilidades de conciliar desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, sendo usado como argumento que o subdesenvolvimento é causa para a degradação desse ambiente. No princípio 9, tem-se no "desenvolvimento acelerado" a forma de acabar com "as deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento".

No entanto, no princípio 2 da Declaração é colocado que "os recursos naturais da terra (...) devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento". Continuando no princípio 4, lê-se que

> o homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat (...). Consequentemente ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres. (ONU, 1972)

Sobre a Declaração de Estocolmo, Oliveira (2015, p. 21) aponta que,

> Interessa destacar o entendimento mais integrado do ambiente, uma vez que essa Convenção lança olhar às condições ambientais e oferece diretrizes incorporando o homem a esse ambiente. Não são apontamentos voltados a uma preservação da natureza ou dos recursos naturais apartados do acesso humano aos mesmos, mas tal proteção e consequente preservação deveria dar-se – de acordo com as diretrizes propostas – de maneira que a presença humana e o acesso da humanidade aos mesmos estivesse garantido, para aquela e para futuras gerações, e que se considerassem as necessidades de desenvolvimento e formas de crescimento econômico.

Percebe-se ao ler os diversos princípios destacados e o trecho acima que, apesar de ser recorrente a busca do desenvolvimento econômico dos países ditos subdesenvolvidos para que se consiga diminuir a degradação ambiental, reforçava-se necessidade de se atentar para a preservação ambiental nos planos de desenvolvimento, buscando a manutenção da vida

natural e humana. Nesse sentido, foi criado, durante a Conferência, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA[38].

A relação da natureza com o homem e sua cultura ou, como trazido pela Declaração de Estocolmo, o homem como parte da natureza, talvez tenha sido um dos grandes avanços da noção de meio ambiente trazida pelas discussões que ocorreram na Conferência, pois tentou diminuir ou até mesmo acabar com o afastamento entre esses elementos – homem e natureza. Quando se incluiu a palavra humano a meio ambiente, a declaração não quis criar mais um conceito, sendo essa a noção dada ao meio ambiente.

> Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma. (ONU, 1972)

O que se chamou meio ambiente humano e, principalmente, o que a declaração chamou de aspecto artificial podem ser a origem do que definimos hoje como meio ambiente cultural, entendendo-se este como o meio

> integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, paisagístico, arqueológico, espeleológico, geológico, fossilífero, turístico, científico e pelas sínteses culturais que integram o universo das práticas sociais das relações de intercâmbio entre o homem e a natureza ao longo do tempo, recebendo proteção dos arts. 215 e 216 da CF/88. (MIRANDA, 2012, pp. 18 e 19)

Essa noção mais ampla de meio ambiente culminou em ações políticas e legislações que contemplavam algumas reivindicações sociais, como a possibilidade de participação na definição de áreas protegidas, de o homem viver, transformar e preservar a natureza que o cerca. "O binômio desenvolvimento (economia) e meio ambiente (biologia) é substituído por uma tríade, introduzindo-se a dimensão social" (NASCIMENTO, 2012, p. 53).

Após a Conferência de Estocolmo, o tema ambiental ganhou uma perspectiva mundial e foi inserido na agenda política dos países, pois, ao discutir "temas de grande alcance político, como a energia nuclear, a autonomia local, o crescimento econômico, os ecologistas se afastaram das forças políticas tradicionais, mas começaram a se colocar como força política" (DIEGUES, 1996a, p. 41). Apesar desse novo alcance do campo ambiental, que criou nos Estados "uma maior consciência em relação ao modelo de crescimento econômico das sociedades industriais" (FRANCO, 2004, p. 31), a relação entre economia e meio ambiente era sempre conflituosa. Para o autor, "certos controles precisariam ser adotados para

[38] Sobre o PNUMA consultar: OLIVEIRA, Mônica de Castro. op.cit.

garantir um equilíbrio mínimo entre o desenvolvimento e a saúde do meio ambiente global" e isso "começou a ganhar corpo em uma série de acordos e convenções" (idem).

A problemática dessa relação entre economia e meio ambiente ficou mais evidente nos chamados países em desenvolvimento. A participação política do Brasil na Conferência de Estocolmo foi de afirmar a necessidade do progresso, o que, de certa forma, estaria de acordo com as discussões colocadas durante o evento de conciliar o progresso com a preservação ambiental, o que foi ratificada na Declaração. No entanto, no país,

> Os anos 70 apresentaram um crescimento rápido da economia brasileira, sobretudo mediante grandes projetos que geravam graves impactos sobre a natureza. Grande parte deles, como centros químicos e petroquímicos, foram implantados ou ampliados nas zonas litorâneas, as mais populosas do país (...). Essa imensa degradação ambiental e pauperização social estavam, no entanto, recobertas pela ideologia do chamado "milagre econômico", expressa também na Conferência de Estocolmo (1972), na qual a posição do Governo brasileiro era de atrair as indústrias dos países industrializados, mesmo à custa da degradação ambiental. (DIEGUES, 1996a, pp. 126 e 127)

O posicionamento inicial político e econômico do Brasil gerou reações de ambientalistas nacionais. Um dos principais foi José Lutzenberger, que lançou, em 1976, o "Fim do Futuro? Manifesto Ecológico Brasileiro", um dos primeiros a serem publicados no Brasil com paradigmas ambientalistas. Lutzenberger representava um grupo de "entidades ecológicas brasileiras" e o Manifesto "listava os problemas ambientais brasileiros e, ao mesmo tempo, pretendia indicar novos rumos onde procurar soluções para os mesmos" (idem). Pelo título, já se percebe que a ideia catastrófica de calamidade da humanidade devido à destruição da natureza, usualmente utilizada pelos ecologistas naquele momento, foi o tema recorrente.

Tanto a pressão de movimentos internos como a pressão externa, como a do Banco Mundial que emprestava dinheiro ao Brasil e não queria estar relacionado aos impactos ambientais das obras de infraestrutura financiadas pelo banco, como as consequências internas dos diversos eventos ocorridos nos anos de 1970, tendo destaque a Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972, foram determinantes na ação do Estado Brasileiro no que se refere ao ambiente. "O primeiro órgão brasileiro de meio ambiente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), foi criado logo após tal conferência, em 1973" (SANTILLI, 2005, p. 10). Também foram editadas normas que regulamentavam formas de proteção do meio ambiente, como a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Resolução

Conama nº 001/1986, criando o procedimento administrativo chamado licenciamento ambiental.[39]

Apesar das possibilidades de aproximação entre sociedade e natureza, numa perspectiva abrangente da noção de meio ambiente, as leis ambientais publicadas nesse período não incorporaram a dimensão social já demandada pelos movimentos sociais naquele momento. Segundo Juliana Santilli, o socioambientalismo surgiu "com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988" (idem, p. 12), e foi fortalecido pela união dos movimentos ambientalistas com os movimentos sociais.

O contexto socioambiental brasileiro promoveu nova aproximação entre natureza e cultura, pois criou possibilidades de preservação da cultura de povos tradicionais como indígenas, seringueiros, ribeirinhos, entre outros que formavam os movimentos sociais contra as grandes obras de infraestrutura que impactavam os territórios em que viviam. Com a aproximação entre esses movimentos sociais formados por populações tradicionais e os movimentos ambientalistas, direitos que os contemplavam foram introduzidos à Constituição de 1988, além de serem discutidos nos eventos ambientais que aconteciam. A Constituição de 1988

> [...] passou a dar sólido arcabouço jurídico ao socioambientalismo. A Constituição, pela primeira vez na história constitucional brasileira, passou a dedicar todo um capítulo ao meio ambiente, assegurando a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, caput). Indubitavelmente, a Constituição de 1988 representou um marco e um grande avanço na proteção jurídica ao meio ambiente. Tanto a biodiversidade – os processos ecológicos, as espécies e ecossistemas – quanto a sociodiversidade são protegidas constitucionalmente, adotando o paradigma socioambiental. A Constituição seguiu uma orientação claramente multicultural e pluriétnica, reconhecendo direitos coletivos a povos indígenas e quilombolas, e assegurando-lhes direitos territoriais especiais. A Constituição assegurou aos índios o direito de permanecerem como tais, rompendo com a tradição assimilacionista e assegurando-lhes direitos permanentes. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas.
> (...)
> A Constituição dedicou ainda todo um capítulo à proteção da cultura (artigos 215 e 216), protegendo as "manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional", considerando patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. (SANTILLI, idem, p. 20)

[39] Nos capítulos 2 e 3 detalharei mais sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, as Resoluções do Conama e o licenciamento ambiental.

Para Oliveira (2015, p. 23), com a "orientação socioambiental da Constituição Federal de 1988, as ações, iniciativas, normativas, regulamentações relacionadas ao ambiente estariam orientadas de maneira a integrar a dimensão social, humana". Ao integrar essas dimensões, consequentemente estaria integrando a cultura associada ao social e ao humano, o que possibilitaria preservar, além da natureza, os saberes, os fazeres, os modos de vida, as obras, as referências de populações antes invisibilizadas, tanto pelos próprios ambientalistas preservacionistas, como pelos empreendedores públicos ou privados que as deslocavam para o uso dos recursos naturais e dos territórios ocupados por essas populações. A aproximação entre os movimentos ambientais e os movimentos sociais formados por populações tradicionais que usavam a natureza como recursos para a vida, buscou no socioambientalismo a alternativa para preservação da natureza, porque, entre tais populações,

> Muitas delas ainda não foram totalmente incorporadas à lógica do lucro e do mercado, organizando parcela considerável de sua produção em torno da auto-subsistência. Sua relação com a natureza, em muitos casos, é de verdadeira simbiose, e o uso dos recursos naturais só pode ser entendido dentro de uma lógica mais ampla de reprodução social e cultural, distinta da existente na sociedade capitalista. (DIEGUES, 1996a, p. 79)

Ou seja, os modos de vida das populações tradicionais que estavam sendo, muitas vezes, expulsas de seus territórios para implantação de empreendimentos justificados pela necessidade do desenvolvimento, passaram a ser exemplo de sustentabilidade para os ambientalistas, que não conseguiam evitar os impactos ao ambiente relacionados às obras de infraestrutura. A permanência dessas populações em seus territórios tradicionais passou a ser defendida por aqueles que viam no desenvolvimento sustentável uma forma de preservar o ambiente, pois as culturas das populações tradicionais tinham papel determinante na manutenção da "biodiversidade". Santilli (2005, p. 29) traz, resumidamente, a relação existente entre a "sociodiversidade" e a biodiversidade, ao definir socioambientalismo como

> a articulação entre biodiversidade e sociodiversidade, e com uma interpretação sistêmica e integrada da proteção jurídico-constitucional conferida à diversidade biológica e à diversidade cultural, influenciadas pelo multiculturalismo e pelo humanismo.

Oliveira (2015, p. 24) ao citar a mesma definição apresentada acima, analisa que esse "conceito traria também, em seu bojo, os debates sobre a associação entre sustentabilidade e desenvolvimento, não estando este limitado ao mero crescimento econômico". Ao fazer isso, a autora introduz o discurso do "desenvolvimento sustentável" que era muito usual naquele momento – fim dos anos 1980 e início da década de 1990. O termo desenvolvimento sustentável, que tem sua base no conceito de ecodesenvolvimento usado nos anos de 1970, foi

introduzido no debate ambientalista pela publicação de 1987, chamada "Nosso Futuro Comum", resultado dos debates da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizado pela ONU, em 1983, e também conhecido como Relatório de Brundtland. O relatório diz que

> o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (ONU, 1991, p. 49)

O relatório ainda traz "dois conceitos-chave":

> - o conceito de "necessidades", sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade.
> - a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras. (Idem, p. 46)

Nessas definições, já estão postas as premissas do socioambientalismo, pois "pensar a natureza como recurso e como um direito de gerações futuras já implica necessariamente a presença humana" (OLIVEIRA, 2015, p. 26). A autora concorda com Santilli sobre a introdução do social na definição de "desenvolvimento sustentável". Para Santilli (2005, p.12):

> O relatório Brundtland destaca os três componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento sustentável: proteção ambiental, crescimento econômico e eqüidade social. Verifica-se que o conceito de "desenvolvimento sustentável" cunhado pelo referido relatório já incorporava não só o componente ambiental como também o componente social do desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável.

Com esse panorama trazido pela introdução "dos três componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento sustentável", o ambiente, o econômico e o social, conforme analisado por Santilli, foram colocadas em perspectiva o que o economista mexicano Enrique Leff (2000, p. 310) chamou de "diferentes racionalidades" que tornam os "problemas ambientais", "sistemas complexos". Nesse caso, o desafio é conciliar racionalidades que se mostram bastante conflituosas, a racionalidade econômica e a racionalidade ambiental. Sobre esse assunto, tratarei em detalhe nos em capítulos posteriores.

Considerando essas racionalidades diversas, importante no processo de preservação das comunidades tradicionais é propor uma perspectiva de racionalidade cultural. Destaca-se nesse contexto, o processo de construção de uma noção ampla do conceito de patrimônio cultural e a inserção do tema na agenda econômica, seja devido à necessidade de sua

preservação frente às obras públicas ou privadas; seja devido à economia da cultura, principalmente com "a ênfase dada ao turismo, como atividade de promoção, desenvolvimento e sustento" (LEAL, 2008, p. 15).

Para analisar a constituição da noção ampla do termo patrimônio cultural, voltarei a refletir sobre as décadas de 1970 e 1980 que são importantes para contextualizar essas novas abordagens, dadas as mudanças de perspectivas na promoção, valorização e preservação da cultura e do patrimônio cultural no Brasil. Nos próximos capítulos, procurarei analisar o papel das instituições na preservação desse patrimônio e como as mudanças de paradigmas, seja na área de meio ambiente, seja, especificamente, na área do patrimônio cultural, influenciaram a atuação institucional.

Após as Convenções e Normas publicadas nos anos de 1960, que trouxeram um novo panorama para o patrimônio cultural e natural em todo o mundo, colocando na agenda política e econômica questões relacionadas aos impactos das políticas desenvolvimentistas e introdução da cultura como recurso econômico, no ano de 1972, em Paris, ocorreu a Conferência Geral da Unesco, que produziu a "Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural". No início do documento temos que,

> Constatando que o patrimônio cultural e o patrimônio natural se encontram cada vez mais ameaçados de destruição não somente devido a causas naturais de degradação, mas também ao desenvolvimento social e econômico agravado por fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais preocupantes [...] (UNESCO, 1972)

Nesse trecho inicial da Convenção, já se percebem temas bastante recorrentes nas discussões que ocorriam nos diversos eventos daquele período – a aproximação entre homem, nesse caso representado pelo patrimônio cultural, e a natureza; e a degradação pela qual esses dois elementos estavam passando por conta do modelo de desenvolvimento econômico posto. Leal (2008, p. 23), aponta a importância da "combinação entre patrimônio natural e cultural em um só documento, devido, por um lado, a uma concepção mais integral de patrimônio e relacionada à noção de um legado para o futuro".

Outro ponto a se destacar nesse documento é a internacionalização dos bens culturais e naturais como possíveis patrimônios mundiais, com a responsabilidade de a "coletividade internacional participar da proteção do patrimônio cultural e natural de valor universal excepcional, prestando assistência coletiva" (UNESCO, 1972), devendo ser estabelecido "um sistema eficaz de proteção coletiva do patrimônio cultural e natural de valor universal

excepcional organizadas (sic) de modo permanente e segundo métodos científicos e modernos" (idem).

No Brasil, tanto as cartas publicadas pela Unesco como a presença de técnicos da Organização tiveram influência num modelo de preservação baseado na "relação entre valor cultural e valor econômico". Trava-se de um esforço de compatibilização que não pode ser resumido a "apenas procurar convencer autoridades e sociedade do interesse público de preservar valores culturais" (FONSECA, 2005, p. 142), e que enfatizava também a necessidade de cooperação institucional e técnica entre entes.

O Compromisso de Brasília, resultado do Primeiro Encontro de Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados, Presidentes e Representantes de Instituições Culturais, ocorrido em 1970, já trazia em seu texto a necessidade do órgão federal de dividir a responsabilidade de "proteção dos bens culturais de valor nacional" (BRASÍLIA, 1970) entre estados e municípios, com orientação técnica. Propôs-se que deveriam ser criados órgãos específicos onde não houvesse, os quais deveriam também proteger os bens culturais de valor regional, criando legislação específica com colaboração do Dphan. O documento, apesar de muito superficialmente, também recomendava ações de proteção à natureza, confirmando a aproximação entre o patrimônio cultural e o natural, muito recorrente entre as discussões da época, tema tratado por Aloísio Magalhães ao trazer a noção de cultura na definição de bem cultural. Para ele a cultura era entendida "como o processo global que não separa as condições do meio ambiente daquelas do fazer do homem" (1979, p. 1), cultura essa "que não privilegia o produto – habitação, templo, artefato, dança, canto, palavra – em detrimento das condições do espaço ecológico em que tal produto se encontra densamente inserido" (idem). Ainda sobre o Compromisso de Brasília, foi sugerida a criação de cursos de formação e outras medidas educativas, promocionais e de divulgação relacionadas ao patrimônio cultural para atingir os objetivos propostos.

Um ano após o Primeiro Encontro, foi realizado, em Salvador, o Segundo Encontro de Governadores para Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil. Logo no título, já se incluiu o patrimônio natural na lista que teriam apoio nas políticas de proteção, talvez relacionado à ampliação do "conceito de visibilidade de bem tombado para atendimento do conceito de ambiência", que relaciona o bem cultural com o ambiente que o significa e com que se relaciona.

As recomendações postas no documento iriam surtir efeitos políticos e institucionais. Destaca-se a que convoca setores econômicos (habitação e turismo) para viabilizar financiamentos "de obras em edifícios tombados" e "desenvolvimento da indústria do turismo" que tenham "planos que visem à preservação e valorização dos monumentos naturais e de valor cultural especialmente protegidos por lei"; as que recomendam ações na área de educação e ciência, como "a adoção de convênios entre o IPHAN e as universidades", "o financiamento de projetos de pesquisas e de formação de pessoal" na área de patrimônio cultural e natural; e ainda a que solicita a complementação da "legislação vigente, com vista a disciplinar as pesquisas e trabalhos arqueológicos".

Duas recomendações me interessaram especificamente no Compromisso de Salvador. A primeira seria a que recomenda que os "planos diretores e urbanos, bem como os projetos de obras públicas e particulares que afetam áreas de interesse referentes aos bens naturais e aos de valor cultural especialmente protegidos por lei" contenham "estudos iniciais de qualquer natureza", contando "com a orientação do IPHAN, do IBDF [Instituto Brasileiro de Defesa Florestal] e dos órgãos estaduais e municipais da mesma área". Essa recomendação se assemelha ao ato administrativo do licenciamento ambiental, que seria criado dez anos mais tarde, no Brasil, a partir da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981.

A outra é a que recomenda "maiores possibilidades e estímulo às manifestações de caráter popular e folclórico, através do órgão específico federal". Essa recomendação veio a atender a críticas que eram dirigidas ao Iphan no que concerne às características do patrimônio cultural protegido por lei.

> (...) as críticas dirigidas ao Iphan não se limitavam a suas carências operacionais. Também em termos conceituais, a ênfase dada aos monumentos da cultura do colonizador tornava problemática, nos anos 70, uma identificação social mais abrangente com o patrimônio. (...) era necessário (...) atualizar a própria composição do patrimônio, considerada limitada a uma vertente formadora da nacionalidade, a luso-brasileira, a determinados períodos históricos, e elitista na seleção e no trato dos bens culturais, praticamente excluindo as manifestações culturais mais recentes, a partir da segunda metade do século XIX, e também a cultura popular. Essa atualização era a proposta do **CNRC**. (FONSECA, 2005, p. 143) (grifos meus)

O CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural -, destacado na citação acima, teve seu funcionamento iniciado em junho de 1975 e foi dirigido pelo designer Aloísio Magalhães. O Centro "não trabalhava com a noção de patrimônio cultural, mas sim de bem cultural[40];

[40] Para ver o conceito de bem cultural acessar
http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/79/bem-cultural

nem com a ideia de folclore, mas de cultura popular[41]" (CHUVA, 2012, p. 158). Outra peculiaridade do CNRC foi usar a estratégia de aproximar cultura e economia; e na sua prática "buscar indicadores para a elaboração de um modelo de desenvolvimento apropriado às necessidades nacionais" (FONSECA, 2005, p. 144), tendo a cultura popular como foco de pesquisa. "Desse modo, deslocava-se o centro de interesse para a questão atual do desenvolvimento e articulava-se a cultura às áreas politicamente mais fortes do governo" (idem). Para Fonseca,

> [...] o novo na proposta do CNRC era a perspectiva a partir da qual se valorizavam essas manifestações (...), sua capacidade de gerar valor econômico e de apresentar alternativas apropriadas ao desenvolvimento brasileiro. Era introduzida, assim, uma mediação politicamente relevante entre a cultura popular e o interesse nacional.

No entanto, a introdução da noção de "referência cultural" na política cultural brasileira parece ser bastante significativa como resposta às demandas sociais nessa área, pois traz para o processo de valorização e preservação o detentor do bem. Como apontou Fonseca (2000, pp. 11 e 12),

> Quando se fala em "referências culturais", se pressupõem sujeitos para os quais essas referências façam sentido (referências para quem?). Essa perspectiva veio deslocar o foco dos bens – que em geral se impõem por sua monumentalidade, por sua riqueza, por seu "peso" material e simbólico – para a dinâmica de atribuição de sentidos e valores. Ou seja, para o fato de que os bens culturais não valem por si mesmos, não têm um valor intrínseco. O valor lhes é sempre atribuído por sujeitos particulares e em função de determinados critérios e interesses historicamente condicionados.

Essa noção tem repercussão na política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, que, mais tarde, em algumas normas e, principalmente na Constituição de 1988[42], introduz uma perspectiva de "deslocamento da matriz" (MENESES, 2012, p. 33) do valor cultural descrita por Ulpiano Bezerra de Meneses para explicar os novos paradigmas da Constituição. Para esse autor "os valores culturais (...) não são criados pelo poder público, mas pela sociedade (...). O poder público, agora, tem um papel declaratório e lhe compete, sobretudo, proteção, em colaboração com o produtor de valor, a comunidade" (idem, pp. 33 e 34). Essa ideia de deslocamento da matriz tem bastante proximidade com a noção de referência cultural. A ideia da atribuição do valor a partir dos "sujeitos para os quais essas

[41] Para ver o conceito de cultura popular acessar
http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/26/cultura-popular

[42] Abordarei mais adiante a construção e as consequências da Constituição de 1988.

referências façam sentido" e a de que os valores culturais são criados pela sociedade partem do mesmo princípio e terão grande relevância nas discussões e políticas sobre patrimônio e ambiente, natureza e cultura, desenvolvimento e preservação, que estarão no centro dos próximos capítulos.

Capítulo 2. A preservação do patrimônio cultural como desafio entre as relações da cultura e do meio ambiente

Este capítulo visa a analisar como os avanços sociais, políticos e culturais das décadas de 1970 e 1980 contribuíram para a construção de uma política de preservação do patrimônio cultural dentro de uma perspectiva de consolidação de novos direitos, de participação social e de inclusão das populações até então excluídas dos processos de identificação, valoração e proteção do patrimônio cultural. Boaventura de Sousa Santos, em uma de suas análises sobre o pensamento ocidental, chamou esse incremento dos movimentos sociais de "segundo abalo tectônico das linhas abissais" (2007, p. 12), o qual, segundo o autor, teria se dado nos anos 1970 e 1980 com a expansão do "outro lado da linha" ou do "lado de lá", que seria o lado das colônias, dos "sem direitos", dos movimentos contra-hegemônicos que ganharam força e papel preponderante na luta por direitos sociais.

No contexto de que trata esta dissertação, as décadas de 1970 e 1980 são consideradas como momentos de transição, quando racionalidades distintas estavam em contextos de aproximações e conflitos, de relações e de embates entre visões do mundo distintas, como a apresentada pelo socioambientalismo – perspectiva que estava se constituindo nos anos 1980 e que apontava para possibilidades diversas de se apropriar de forma sustentável dos recursos naturais e culturais dentro de uma racionalidade ambiental – e por uma racionalidade econômica dominante. Esta teria colocado em contradição a lógica socioambiental e a do capital, o que constituiu dificuldades de implementação, nos anos pós-promulgação da Constituição de 1988, do arcabouço legal e conceitual que se vinha construindo a partir da década de 1970.

Para analisar como as aproximações e os conflitos entre as lógicas existentes influenciaram a política de preservação do patrimônio cultural, adotarei a perspectiva apontada por Oliveira (2015, p. 70) "da coexistência de racionalidades distintas marcando o campo da preservação, seja esta do ambiente natural, seja do ambiente cultural". O conceito de racionalidade, segundo Enrique Leff, "conecta os processos 'superestruturais' da razão com a racionalidade dos processos que constituem a base produtiva" (2012, p. 142). Nesse sentido, as mudanças estruturais constituídas a partir das demandas sociais reivindicadas durante o processo de redemocratização no Brasil resultaram em um conjunto de processos que colocaram em confronto e correlação diversas racionalidades.

No contexto da preservação de bens culturais e naturais, a apropriação da contradição apresentada por Leff entre racionalidade ambiental e racionalidade econômica contribui para compreender as dificuldades de se implementarem políticas que internalizem e concretizem as possibilidades construídas a partir do que Santos (2007) descreveu como "segundo abalo tectônico das linhas abissais". A racionalidade econômica, a cuja expressão o economista mexicano, muitas vezes, adiciona a palavra "capitalista", seria aquela "associada a uma racionalidade científica e tecnológica que busca incrementar a capacidade de certeza, previsão e controle sobre a realidade" (idem, p. 136); "que tende a maximizar os benefícios comerciais, o intercâmbio econômico e a produção de excedentes" (LEFF, 2009, p. 102). Este tipo de racionalidade estaria relacionado ao sistema econômico capitalista, ao desenvolvimento baseado no crescimento econômico e a uma "capitalização do mundo", a qual "recodifica o homem, a cultura e a natureza, como formas aparentes de uma mesma essência: o capital" (idem, p. 236).

Em contraponto à racionalidade econômica e ao processo de economização dos recursos naturais e da cultura, Leff coloca a racionalidade ambiental como possibilidade de "propostas diversas de ordenamento econômico-social" (OLIVEIRA, 2015, p. 22). Propostas estas baseadas no socioambientalismo, no desenvolvimento sustentável, na preservação da natureza e que podemos estender também para a preservação do patrimônio cultural. Segundo Leff, racionalidade ambiental seria o "efeito de um conjunto de interesses e de práticas sociais que articulam ordens materiais diversas que dão sentido e organizam processos sociais através de certas regras, meios e fins socialmente construídos" (2012, p. 134), uma lógica que "incorpora um conjunto de valores e critérios que não podem ser avaliados em termos do modelo de racionalidade econômica, nem reduzidos a uma medida de mercado" (idem, p. 136).

A noção de racionalidade ambiental apresentada por Leff é ainda mais ampla: traz em si a ideia de participação social e a desconstrução da racionalidade econômica dominante. Mas, além disso, e tocando num assunto de interesse a esta pesquisa, Leff enfatiza a interação entre o que entendemos como o meio ambiente natural e o meio ambiente cultural como forma de conseguir êxito na mudança da racionalidade econômica para uma racionalidade ambiental:

> A racionalidade ambiental não é a extensão da lógica do mercado à capitalização da natureza, mas o resultante de um conjunto de significações, normas, valores, interesses e ações socioculturais; é a expressão do conflito entre o uso da lei (do mercado) por uma classe, a busca do bem comum com a intervenção do Estado e a participação da sociedade civil num

> processo de reapropriação da natureza, orientando seus valores e potenciais para um desenvolvimento sustentável e democrático. (idem, p. 143)

Nessa ideia apresentada por Leff sobre o que seja a racionalidade ambiental, diversas discussões relevantes para esta pesquisa podem ser observadas, seja na relação entre natureza, cultura e desenvolvimento econômico e a construção de uma alternativa ao modelo econômico dominante; seja na "intervenção do Estado" na tentativa de convergir direitos e interesses diversos; ou na participação social nas políticas públicas de preservação do meio ambiente, considerando as noções abrangentes desse termo – natureza e cultura. O campo do licenciamento ambiental parece bastante propício para discutir como essas diversas racionalidades (tanto as racionalidades econômica e ambiental, propostas por Leff, como a racionalidade cultural, que busco apresentar aqui) ora se aproximam, ora estão em conflito e como interferem nas políticas de preservação do patrimônio cultural.

No Brasil, alguns momentos e marcos institucionais foram importantes para instrumentalizar as demandas sociais e avanços conceituais (socioambientalismo, participação social, noção ampla de meio ambiente e patrimônio cultural) construídos desde fins dos anos 1960 e que se ampliaram nos anos 1980 com o processo de redemocratização. A Política Nacional de Meio Ambiente, criada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, pode ser entendida como marco dessa mudança ao trazer, em seus artigos, as possibilidades constituídas pelos movimentos sociais e ambientalistas, seja pela noção ampla de meio ambiente, seja na afirmação da participação social na discussão sobre a proteção do ambiente. Nota-se, em alguns momentos, em tal política, a afirmação dessa proteção frente ao desenvolvimento, com artigos arraigados apenas à preservação do patrimônio natural ou na relação dicotômica (mas possível) entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Outras legislações que normatizaram a Política Nacional de Meio Ambiente também foram muito importantes no processo de ampliação dos olhares no campo do meio ambiente e do patrimônio cultural, como exemplo a Resolução Conama nº 01/1986.

Em 1987 e 1988, temos a formação da Assembleia Nacional Constituinte, que coloca em conflito diversas racionalidades, por meio do embate entre os movimentos (sociais, ambientalistas, sindicalistas) contra-hegemônicos e as alianças conservadoras (empresários, ruralistas, "Centrão") e que teve como resultado o texto da Constituição de 1988, eternizada como "Constituição Cidadã", nas palavras do presidente da Assembleia Nacional

Constituinte, Ulysses Guimarães, por ter conseguido incorporar em seus capítulos temas demandados pela sociedade e que estavam reprimidos pelos anos de ditadura militar.

Nos itens seguintes analisarei com mais detalhes esses momentos e marcos institucionais acima apresentados, além de outros, como a Resolução Conama nº1/1986, que interessam à pesquisa e que foram constituídos na relação de aproximações e conflitos de racionalidades distintas. Na construção dessas discussões, terei como norte o licenciamento ambiental e a atuação institucional dos órgãos de proteção, dando ênfase ao papel do Iphan na preservação do patrimônio cultural brasileiro.

2.1. Marcos da institucionalização da participação social, da afirmação de novos direitos e de racionalidades diversas

As possibilidades apresentadas pelo contexto das décadas de 1970 e 1980 resultaram na criação de um arcabouço legal e uma base sociocultural e ambiental que culminou na institucionalização dos novos direitos construídos a partir das reivindicações sociais e dos diversos movimentos que defendiam causas até então estabilizadas por forças científicas e governamentais hegemônicas que estavam sendo, naqueles anos, contestadas. A análise da construção de marcos institucionais relativos à discussão que envolvia a noção ampla de meio ambiente e a preservação da natureza; a participação social nas políticas públicas; os conflitos e as aproximações entre as racionalidades variadas são aspectos de bastante interesse dentro do campo do licenciamento ambiental.

Para isso, é necessário entender que, a partir do final dos anos 1960, mas principalmente, nos anos 1970 e 1980, a sociedade demandava respostas relacionadas aos direitos humanos, não sendo diferente seu posicionamento em relação aos direitos ao meio ambiente.[43]

A ideia é analisar como esses assuntos, que foram profundamente marcados pelos debates que culminaram na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e na

[43] Nesse sentido, é preciso nos referirmos ao primeiro parágrafo da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano (1972) em que se lê: "Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são **essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais**, inclusive o direito à vida mesma". (ONU, 1972, grifos meus)

Constituição de 1988 – em especial o artigo 225, no que diz respeito ao meio ambiente, e os artigos 215 e 216, no que tange à cultura e ao patrimônio cultural –, articularam-se ao longo desses quase 30 anos e que respostas vêm sendo dadas às perguntas elaboradas nesse momento fundamental para a renovação de perspectivas políticas do país e fortemente influente nesses temas.

Nesse sentido, é interessante a perspectiva proposta pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos, de centrar os debates em torno de perguntas e respostas, "qualificadas como fortes e fracas, de acordo com sua capacidade de causar perplexidade e oferecer possibilidades" (LEAL e SILVA, 2016, p. 66). Santos (2007, p. 24) define as perguntas fortes e as respostas fracas da seguinte maneira:

> As perguntas fortes são as que se dirigem não apenas às nossas opções de vida individual e colectiva, mas sobretudo às raízes, aos fundamentos que criaram o horizonte das possibilidades entre [o] que é possível optar. São, por isso, perguntas que causam uma perplexidade especial. As respostas fracas são as que não conseguem reduzir essa perplexidade e que, pelo contrário, a podem aumentar.

Ao considerar as possibilidades de preservação do patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental nesta perspectiva de perguntas fortes e respostas fracas apontadas por Santos, argumentei, em outra oportunidade (LEAL E SILVA, op.cit. p. 66) que

> Para o sociólogo, a perplexidade seria um "sintoma de complexidade implícita" que apontaria para oportunidades, para possibilidades e não para constrangimentos (...). A força ou fraqueza das respostas estaria na capacidade de mostrar mais ou menos consciência dos limites da época em que está inserida ou do saber que a informa e de questionar o horizonte de possibilidades que estão colocadas no contexto em que são elaboradas. Para Santos, estaríamos vivendo num tempo "de perguntas fortes e de respostas fracas" (SANTOS, 2008, p. 3), mas ele trabalha com distinções de respostas, afirmando haver respostas fracas-fortes e fracas-fracas. A primeira categoria transformaria "a perplexidade provocada pela pergunta forte em energia e valor positivos", ao passo que esta última estigmatizaria "a perplexidade como sintoma de um fracasso na compreensão de que o real coincide com o possível".

Diante do que já foi apresentado, três perguntas fortes elaboradas para o contexto em análise se mostram relevantes para o andamento da discussão sobre os temas abordados até o momento, visando a entender como suas possíveis respostas influenciaram no processo de construção de políticas públicas para preservação do meio ambiente, incluindo o meio ambiente cultural. Duas das perguntas apresentadas por Leal e Silva (2016, pp. 67-68) são bastante úteis para esta discussão e serão incorporadas tais como propostas originalmente: "em que medida os saberes e experiências da população marcam as políticas brasileiras e se revertem em políticas efetivamente participativas e de reconhecimento de direitos? E também "como a ampliação das noções de cultura, de direito à cultura e à memória podem influenciar os procedimentos de identificação e preservação do patrimônio cultural e da formulação das

políticas nesse campo frente às ou em diálogo com as pressões por desenvolvimento?" A última pergunta forte proposta por Leal e Silva, que se refere à noção ampla de meio ambiente, será adaptada à discussão proposta nesta dissertação: em que medida a noção ampla de meio ambiente, incluindo o meio ambiente cultural, contribui para a preservação do patrimônio cultural brasileiro "em relação às perspectivas de desenvolvimento, assegurando a relação deste com as comunidades que os cercam, dependem dele ou se significam nessa interação, assim como a participação social na elaboração de políticas de preservação"? (idem).

Para compreender as respostas dadas a tais "perguntas fortes", elaboradas a partir de uma compreensão das demandas dos movimentos sociais e ambientais, assim como para se entender a ampliação de noções de meio ambiente e do patrimônio cultural no campo do licenciamento ambiental, são importantes os acontecimentos externos e internos ao Brasil dos anos 1970 e 1980.

No contexto internacional, vale retomar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que aconteceu em Estocolmo, em 1972[44]. Como já discutido, foi um momento em que, no campo político, algumas iniciativas introduziram nos debates temas relacionados à preservação da natureza e à inclusão do homem como parte do meio ambiente. Além disso, criou responsabilidades para os países signatários da Declaração de Estocolmo, documento produzido durante a Conferência, no que se refere ao tema, pois contém no seu item 2, que "a proteção e a melhoria do meio ambiente constituem (...) dever de todos os Governos" (ONU, 1972).

Outro aspecto notório na Declaração é "a ligação entre economia e meio ambiente, com ênfase na importância de o desenvolvimento econômico e social assegurar um ambiente de vida e trabalho favorável" (LEAL e SILVA, 2016, p. 69). Ainda – e ao encontro a essa ligação –, temos, no princípio 9º da Declaração, o destaque à necessidade do desenvolvimento acelerado como forma de sanar os problemas ambientais dos países ditos subdesenvolvidos, estimulando os países desenvolvidos a darem assistência financeira e tecnológica para aqueles que deveriam, dentro dessa lógica, priorizar o desenvolvimento em suas políticas, "tendo em mente a premência de proteger e melhorar o meio ambiente" (ONU, 1972).

Nesses aspectos destacados da Declaração de Estocolmo, podem ser percebidas duas características importantes para a pesquisa. Primeiramente, traz para responsabilidade do

[44] Evento já analisado no capítulo 1.

Estado e da sociedade a preservação do meio ambiente humano, ampliando a noção do que deveria ser protegido, incluindo não só a natureza, mas as invenções e experiências humanas como parte do meio ambiente. Em segundo lugar, é possível, a partir do proposto no documento e pensando em termos das racionalidades discutidas por Leff, identificar a aproximação de racionalidades distintas, a saber, uma racionalidade econômica e uma racionalidade ambiental, na defesa de um certo tipo de desenvolvimento. Atribui ainda à falta desse desenvolvimento o motivo da degradação ambiental nos países chamados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Esse argumento pode ser identificado na justificativa usada pelos governos desses países, incluindo o Brasil, para a realização das grandes obras de infraestrutura, que já ocorriam naquele momento, com vistas a uma suposta necessidade de desenvolvimento para acabar com a degradação ambiental. Já os movimentos ambientalistas, preocupados com o desenvolvimentismo acelerado, amparados no argumento da necessidade de preservação do meio ambiente humano, buscavam medidas protetivas ao meio ambiente e, mesmo questionando os impactos das grandes obras, não conseguiram evitar a realização das mesmas em diversos contextos, como no Brasil, que vivia então – e, em certa medida, o reproduz no presente – um momento econômico baseado no desenvolvimentismo e vinculado a obras de infraestrutura. Esse embate entre posicionamentos fez com que os países passassem a discutir e criar um arcabouço legal que previsse a análise do impacto ambiental nas grandes obras que ocorriam em seus territórios – o que conhecemos hoje como licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental teve como ideia a busca de uma possível preservação do meio ambiente quando de atividades potencialmente lesivas a este. Seus princípios, como vemos hoje, tiveram origens na Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – adotada nos Estados Unidos, a partir da entrada em vigor da "lei da política nacional do meio ambiente daquele país, a National Environmental Policy Act, usualmente referida pela sigla NEPA" (SÁNCHEZ, 2006, p. 46). A lei tornou a AIA "atividade obrigatória, a ser realizada antes da tomada de certas decisões que possam acarretar consequências ambientais negativas" (idem). Desse documento, extraído a partir da obra de Luis Henrique Sánchez, destaco o item A do artigo 102 da lei, que faz exigências às agências federais, tornando obrigatório a tais agências "utilizar uma abordagem sistemática e interdisciplinar que assegurará o uso integrado das ciências naturais e sociais e das artes de planejamento ambiental nas tomadas de decisão que possam ter um impacto sobre o ambiente humano". A lei norte-americana traz em seu texto

determinações que até hoje são discutidas, nacional e internacionalmente, e tanto no campo científico como no institucional: em primeiro lugar, a necessidade de "uma abordagem sistemática e interdisciplinar" no processo de "planejamento ambiental" e, também, a consideração de impactos sobre o "ambiente humano" nesse planejamento[45].

Para implementar e assegurar que os objetivos da lei fossem atingidos, o NEPA criou o Conselho de Qualidade Ambiental – Council on Environmental Quality (CEQ). Um desses objetivos era "criar e manter condições para que homem e natureza possam existir em harmonia produtiva e atingir anseios sociais e econômicos das gerações presentes e futuras de americanos" (idem, p. 47). Mais uma vez, percebe-se a proposta de inclusão do homem em harmonia com a natureza, apesar de os interesses econômicos serem um dos fins desejáveis.

A difusão da política ambiental em outros países, primeiramente em algumas nações europeias, teve como escopo a implantação da Avaliação de Impacto Ambiental, com a estratégia de incorporá-la em procedimentos de licenciamentos já existentes. Por exemplo, na França, onde já existia um sistema de licenciamento dos empreendimentos que pudessem causar dano ambiental, a Avaliação de Impacto Ambiental foi incorporada a esse sistema (SÁNCHEZ, 2006). Essa forma de fazer política ambiental foi se estabelecendo e sendo aprimorada ao longo dos anos, principalmente nas décadas de 1980 e de 1990, e se difundindo para vários países.

Outro fator que influenciou na propagação da Avaliação de Impacto Ambiental de empreendimentos causadores de degradação ambiental, principalmente nos países em desenvolvimento, foi a adoção de uma política ambiental pelos bancos de desenvolvimento internacional. O Banco Mundial foi o principal deles, pois, criticado pelos movimentos ambientalistas por causa dos impactos ao meio ambiente e socioculturais causados pelos empreendimentos financiados por ele, passou a adotar a AIA em seus projetos. Com isso, "os primeiros estudos de impacto ambiental feitos no Brasil o foram para projetos financiados em parte pelo Banco Mundial" (SÁNCHEZ, 2006, p.55), que passou a exigir que, nos projetos financiados pelo Banco, fosse realizada a Avaliação de Impacto Ambiental. Alguns temas incluídos em tal avaliação eram relacionados aos povos indígenas, ao patrimônio cultural, ao reassentamento involuntário, entre outros. Essa política do Banco difundiu em países que

[45] Esses pontos serão discutidos mais adiante para o contexto brasileiro, considerando as possibilidades pós Constituição de 1988 e a atuação das instituições no processo de licenciamento ambiental, com ênfase no Iphan.

recebiam seus recursos a necessidade de criar políticas ambientais internas que relacionassem desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Aliados a isso, os acordos internacionais firmados pelos países em Conferências, principalmente as realizadas pela Organização das Nações Unidas e pela União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN[46], também impulsionaram a difusão da Avaliação de Impacto Ambiental pelo mundo.

É nesse contexto mundial que, ainda nos 1970, os movimentos ambientalistas no Brasil exerceram grande influência na adoção de medidas políticas e institucionais para proteção do meio ambiente, juntamente com outros movimentos sociais que se firmavam na luta pelo respeito sociocultural às famílias atingidas pelos empreendimentos de energia hidráulica, como exemplo, o Movimento dos Atingidos por Barragens. Anteriormente a uma política nacional, que só surgiria nos anos 1980, alguns estados, como Rio de Janeiro e Minas Gerais, já tinham introduzido em seu ordenamento jurídico a Avaliação de Impacto Ambiental vinculada ao licenciamento de empreendimentos e atividades econômicas, iniciativa que subsidiou posteriormente a política nacional.

> Uma relação tão direta entre a AIA e o licenciamento foi uma estratégia empregada por esse grupo para facilitar a aceitação de uma nova ferramenta de planejamento ambiental, e estabelecer um contexto de aplicação que já era familiar, ou seja, o licenciamento ambiental. (SÁNCHEZ, 2006, p. 64)

A estratégia usada pelos grupos ambientalistas[47] que estavam vinculados ao Estado foi, como visto no trecho acima, introduzir em procedimentos já existentes e de alguma forma relacionados à concessão de licença para realização de atividades em seus territórios, estudos necessários para avaliar quais impactos ao meio ambiente eram possíveis, decorrentes das obras de infraestrutura que estavam ocorrendo nesses estados, devido às políticas desenvolvimentistas adotadas pelo Governo Federal. No entanto, conforme aponta Sánchez (idem), "o esforço rendeu poucos frutos", pois os resultados foram insuficientes frente à importância das políticas que estavam se iniciando. Apesar desses resultados,

> [...] os profissionais comprometidos com a AIA conseguiram pôr em prática, entre 1980 e 1983, um programa de capacitação técnica, com a assistência do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que incluiu intercâmbios internacionais e proveu uma sólida formação acerca dos fundamentos e dos métodos de avaliação de impactos (idem)

---

[46] Como exemplo temos a Conferência da UICN sobre Conservação e Desenvolvimento (1986).

[47] No Rio de Janeiro, ainda final da década de 1970, grupos ambientalistas que faziam parte da Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca) e da Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) passaram a construir na política ambiental daquele Estado a "possibilidade de exigir um relatório de impacto ambiental como subsídio ao licenciamento". (SÁNCHEZ, 2006, p. 64)

Os grupos responsáveis pela introdução do procedimento de avaliação de impacto ambiental, principalmente nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram decisivos para a construção de conhecimento e formação de pessoas, na regulamentação e afirmação da AIA na Política Nacional de Meio Ambiente, que foi instituída justamente durante o período em que se desenvolvia o programa de capacitação técnica mencionado por Sánchez.

Ainda no plano nacional, "apesar da pouca participação brasileira na Conferência de Estocolmo, (...) o primeiro órgão brasileiro de meio ambiente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), foi criado logo após tal conferência, em 1973, pelo Decreto nº 73.030". (SANTILLI, 2005, p. 10). Foi nomeado para gerir o órgão Paulo Nogueira Neto[48], o que foi importante devido a este ser ligado às questões ambientais e ter tido papel fundamental na construção da Política Nacional de Meio Ambiente. A Sema ficou "encarregada de controlar e monitorar a poluição, e também, de prevenir a extinção de plantas e animais, no que, de certa forma duplicava as funções do IBDF [Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal]" (FRANCO, 2004, p. 34)[49]. As dificuldades apresentadas pelo governo militar para a instituição de uma política de preservação do meio ambiente, porém, levaram a "poucos avanços no que dizia respeito as [sic] questões relativas ao controle de poluição" (idem).

Contudo, as pressões internas e externas fizeram com que a política ambiental no Brasil desse um passo importante com a aprovação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente. Para Sánchez (op.cit., p. 78) esta representou "um modelo radicalmente novo de política ambiental", pois instituiu "plano dos instrumentos de ação", como a "avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, até então existente apenas na legislação de alguns Estados"; criou "uma estrutura articulada de órgãos governamentais dos três níveis de governo," além do Sistema Nacional do Meio

[48] Presidente de uma entidade conservacionista, hoje denominada ADEMA-SP (Associação de Defesa do Meio Ambiente - São Paulo), foi convidado para dirigir e organizar a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), cargo que exerceu por doze anos e meio (1974-1986) no âmbito do Ministério do Interior e depois no Ministério do Meio Ambiente e Habitação. Teve ocasião de fazer inúmeras palestras sobre assuntos ambientais e de conhecer largas extensões do Brasil e do mundo. A SEMA criou e estabeleceu 3 milhões e duzentos mil hectares, em 26 Estações e Reservas Ecológicas. Assessorou Deputados e Senadores, conseguindo apoio de governo e oposição para a aprovação de leis ambientais (1981). Pertenceu (1983-1986) à comissão Brundtland das Nações Unidas, sobre o Meio-ambiente e Desenvolvimento, onde foi um dos representantes da América Latina. Foi nessa Comissão que surgiu pela primeira vez a expressão "Desenvolvimento Sustentável". Informações disponíveis em http://eco.ib.usp.br/nogueirapis/autor.htm, acesso em 27abr2016.

[49] Segundo Franco (2004), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) era a agência do governo responsável pelo planejamento e aplicação da política florestal, inclusive pela administração de parques nacionais e reservas. Foi criada pelo Código Florestal de 1965 e extinto em 1989, pela Lei nº 7.732, a qual determinou que se transferirem "suas atribuições, estrutura e patrimônio, bem assim os recursos financeiros e orçamentários para a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior.

Ambiente - Sisnama" e do Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama, sendo este último "composto por representantes de diferentes órgãos federais, estaduais e por representantes da sociedade civil", que teria, entre outras incumbências, "de regulamentar a Lei nº 6.938/1981 e de formular diretrizes de política ambiental".

A análise de alguns artigos da lei[50] pode contribuir para a apreciação de como foram incorporados, institucionalmente, os conflitos e aproximações entre os principais temas que são objeto desta pesquisa – participação popular nas políticas públicas; aproximação entre cultura, natureza e preservação do meio ambiente (incluindo o cultural); e desenvolvimento econômico vinculado ao crescimento econômico e a obras de infraestrutura.

Logo no artigo 2º, temos o objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente:

> Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a **preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental** propícia à vida, visando [a] assegurar, no País, condições ao **desenvolvimento sócio-econômico**, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:
> I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
> II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
> III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
> IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
> V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
> VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
> VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
> VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)
> IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
> X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

É possível notar como esse objetivo ratifica discussões dos anos 1970, conciliando, em seu texto, "desenvolvimento socioeconômico" com "preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental", condição para conseguir "proteção da dignidade da vida humana" (BRASIL, 1981), como o disposto na Declaração de Estocolmo de 1972. Essa tentativa de aliança entre desenvolvimento e preservação pode ser observada, novamente, no inciso I do artigo 4º: "A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico". Vale notar como tal finalidade se dá pela afirmação da compatibilização no texto da lei, mas principalmente por meio da criação de instrumentos que limitariam a atuação empreendedora no Brasil, seja pública ou privada, ao consolidar o

[50] Analisarei os artigos originais da Lei 6.938/1981, sem atentar, neste momento, para as mudanças posteriores na legislação.

mecanismo do licenciamento ambiental e da necessidade de avaliação de impacto ambiental para

> "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental" (BRASIL, 1981, Art. 10).

A Política ainda estabeleceu a ideia do poluidor-pagador, sendo "poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (Art. 3º; inciso IV), ficando "obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade" (Art. 14; inciso IV; § 1º).

Percebe-se, nos trechos dos artigos apresentados acima, a afirmação de uma lógica ambiental a ser imposta no cenário econômico nacional. A instituição de procedimentos que determinavam critérios de implementação de atividades no Brasil, que priorizavam a preservação do meio ambiente e a obrigação de recuperar ou compensar pelos danos a esse, possivelmente causou, naquele primeiro momento, perplexidade aos empreendedores, mas também a setores do Governo, que, a se julgar pelo empenho na aprovação de grandes obras de infraestrutura, tendia a privilegiar a racionalidade econômica sobre a ambiental no que diz respeito a tais empreendimentos.

Outro ponto de fundamental importância tratado pela Política Nacional do Meio Ambiente está relacionado à primeira pergunta forte recuperada da discussão de Leal e Silva e apresentada acima – a participação social nas questões ambientais. Mesmo antes do processo de abertura e redemocratização e da Constituição de 1988, a Lei nº 6.938/1981 abordou esse assunto dentro do contexto ambiental. Além da criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, que contavam com a participação de representantes da sociedade civil, a Lei em questão institucionalizou o direito ao público de ter acesso ao Relatório Impacto Ambiental, que era muito restrito nos anos 1970 e início dos anos 1980.

O Conama é constituído por representantes do Estado, de Confederações e de Associações, sendo a mais representativa para os movimentos ambientalistas a presença de "dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República" (BRASIL, 1981). No princípio X do Art. 2º da Política Nacional de Meio Ambiente, já citado acima, é

posto que a "educação ambiental" na comunidade teria como fim a capacitação das pessoas "para participação ativa na defesa do meio ambiente". No parágrafo 1º do artigo 10, prevê-se que "os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação", o que reforçaria a possibilidade de acesso por parte do público geral a tais informações. Ainda relacionado ao tema, podemos destacar, conforme parágrafo 1º do artigo 14, a introdução do Ministério Público, da União e dos Estados, quando danos forem causados ao meio ambiente, tendo estes o papel de "propor ação de responsabilidade civil e criminal" contra quem deu causa aos danos.

Vale destacar que se percebe na Lei nº 6.938/1981 ainda, naquele momento, a ideia de passar para a comunidade um conhecimento científico próprio de especialista, numa perspectiva de "alfabetização ambiental", sem estar claro na legislação, porém, se os saberes locais seriam levados em consideração nos procedimentos de licenciamento ambiental, num processo de troca de experiências e de diálogo entre saberes. No que se refere à pergunta sobre participação social nos processos de licenciamento ambiental, entendo que se tem ainda uma resposta fraca-fraca, nos termos colocados por Boaventura de Sousa Santos (2008) e discutidos acima: não se percebe um valor positivo da resposta frente à perplexidade da pergunta forte colocada nesse contexto, visto que tal participação não se concretizou efetivamente com a Política Nacional de Meio Ambiente. Tratou-se então muito mais de assegurar e estimular a divulgação e a transmissão de conhecimento científico do que a participação social e a troca entre saberes, entre o científico e o saber local; nos termos de Santos (idem), "o real permanecia coincidindo com o possível".

Para analisar os aspectos relacionados aos temas das perguntas fortes abordadas até o momento[51] – a relação entre desenvolvimento econômico, preservação do meio ambiente e a participação social nos processos de licenciamento ambiental –, introduzirei na discussão a Resolução Conama nº 01/1986.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama foi criado para ter como uma das suas funções a criação de diretrizes da política nacional de meio ambiente. Com a Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986, foram estabelecidos critérios, diretrizes e definições para a "implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da

[51] O terceiro tema das perguntas fortes que recuperei de Leal e Silva (op. cit.) e estou propondo também para esta discussão, o qual seria a ampliação da noção de patrimônio cultural, o direito à cultura e a memória, relacionado à preservação desse patrimônio frente ao desenvolvimento econômico, será abordado nos itens seguintes.

Política Nacional do Meio Ambiente". Essa Resolução é usada, até hoje, como base para os estudos necessários na avaliação dos impactos ambientais, que compõem os processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos que se instalam no país. De acordo com o seu artigo 2º, a atividade que resulte em modificação do meio ambiente "dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA" (BRASIL, 1986), o que se conhece como EIA/Rima. O artigo 6º traz as exigências para realização dos estudos de impacto ambiental, "que apresenta um escopo bem mais amplo e detalhado" (FERREIRA; RIBEIRO, 2014). Já o relatório de impacto ambiental "refletirá as conclusões do EIA" (BRASIL, 1986).

Sobre a participação social nos processos de licenciamento ambiental, a Resolução, em seu parágrafo único do art. 9º, dispõe que:

> O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a [sic] sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação. (CONAMA, 1986)

A exigência por clareza, inteligibilidade e "linguagem acessível" para os relatórios, presente na Resolução Conama nº 01/1986 parece buscar, por meio do Relatório de Impacto Ambiental, envolver as populações atingidas pelos empreendimentos que possivelmente não conseguiriam se apropriar do conhecimento e da escrita científica presentes nos estudos de impacto ambiental. Daí a interpretação de que

> [...] o RIMA não constitui um relatório técnico, mas um relato ordenado que se destina a permitir que a sociedade possa tomar conhecimento de todas as consequências socioambientais do projeto em licenciamento (NARDY, 2003 apud FERREIRA; RIBEIRO, 2014)

Conforme tanto o artigo 9º como o texto de Afrânio José Fonseca Nardy (2003), o envolvimento da população se daria após a entrega do EIA/Rima, o qual deve nortear a avaliação de impactos ambientais, não havendo participação desta, porém, do momento que, no meu entendimento, seria o mais importante no processo de licenciamento ambiental: a produção dos estudos de impacto ambiental, reforçando assim o argumento apresentado acima sobre uma participação ainda relativa nesse momento[52].

[52] Entendo como uma participação social efetiva nos processos de licenciamento ambiental a atuação das populações atingidas, positivamente ou negativamente, pelas instalação e operação das atividades econômicas

Os EIAs/Rimas geralmente apresentam um cunho bastante científico, com metodologias que buscam usar o conhecimento da população a partir de uma visão cientificista, mas que não incluem efetivamente as populações atingidas, seus saberes e experiências no processo de produção de conhecimento e na definição dos impactos que determinados empreendimentos causam, seja ao ambiente natural seja ao ambiente sociocultural.

Mesmo sendo reforçada a acessibilidade das informações sobre as avaliações a respeito dos empreendimentos pelo artigo 11 da Resolução Conama nº 001/1986, que determina que o Rima deve estar acessível ao público, o qual teria um determinado prazo para realizar comentários sobre as conclusões do relatório; mesmo sendo instituídas audiências públicas para que os interessados sejam informados sobre as vantagens e desvantagens da atividade a ser realizada em determinado território, com a apresentação e discussão sobre o EIA/Rima, não é possível definir a legislação ambiental, até aquele momento, como uma resposta fraca-forte, conforme definição de Boaventura de Sousa Santos, no que diz respeito à participação social nos processos de licenciamento ambiental.

Naquele momento, quando essas obras e atividades estavam baseadas prioritariamente numa racionalidade econômica, não tendo a preservação do meio ambiente como um dos parâmetros para execução das mesmas, a Política Nacional do Meio Ambiente e as legislações que a sucederam introduziram, de maneira sistemática e em todo território nacional, uma lógica ambiental nos processos de licenciamento desses empreendimentos, incumbindo o poder público de garantir o direito ao meio ambiente equilibrado. O licenciamento ambiental se tornou um campo de afirmação possível da racionalidade ambiental e, portanto, de conflito entre esta e a racionalidade econômica.

No que diz respeito à relação entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, a Resolução Conama nº 01/1986 regulamenta o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente pertinente a essa relação – a avaliação de impacto ambiental. A partir de sua publicação, ela se tornou parâmetro para os processos de licenciamento ambiental promovidos por governos federal, estaduais e municipais. No seu artigo 2º, traz uma lista de atividades que, para serem licenciadas, dependem de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, tais como “estradas de rodagem com duas ou

---

em todas as fases dos estudos de impacto ambiental, desde o planejamento até as decisões de possíveis medidas que modifiquem os projetos, sociais e/ou econômicos, que são implantados no país.

mais faixas de rolamento" (item I), "Ferrovias" (item II), "Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos" (item III). No entanto, essa é uma lista exemplificativa, pois, como já visto acima, o EIA/Rima é necessário para qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental.

Os artigos 5º e 8º detalham as especificidades do EIA. No artigo 5º, temos que os estudos devem atender à legislação, especialmente "os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente" (CONAMA, 1986), além das diretrizes gerais listadas em quatro itens, que destaco os seguintes: a possibilidade "de não execução do projeto" (item I), caso as alternativas tecnológicas e de localização propostas não compensem econômica, ambiental e socialmente a execução da obra ou a realização da atividade; a obrigatoriedade, para analisar a viabilidade, de "identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade" (item II). Para que sejam identificados esses impactos, o artigo 6º determina as atividades técnicas mínimas que deverão ser realizadas pelo empreendedor para obtenção da licença ambiental, que são: "diagnóstico ambiental da área de influência do projeto" (item I); "análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas" (item II); "definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos" (item III); e a "elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos" (item IV).

Sobre o diagnóstico ambiental, ele deverá considerar "o meio físico", "o meio biológico e os ecossistemas naturais" e "o meio sócio-econômico [sic]". Os dois primeiros estão relacionados ao meio ambiente natural, já o último tem relação com o meio ambiente cultural[53]. Em cada um deles, são explicados quais aspectos o diagnóstico deverá considerar no processo de realização do EIA.

Apesar do viés preservacionista da Resolução, percebe-se, também, a tentativa de conciliação entre preservação e impacto ambiental. Nos itens III e IV acima apresentados, o impacto negativo, causado ao meio ambiente pela instalação e/ou operação de determinado empreendimento, é possível, devendo, nesse caso, serem definidas medidas mitigadoras, com o objetivo de minimizar ou extinguir as ações que possam vir a causar danos ou impacto ambiental, além de se apresentar programa de acompanhamento e monitoramento desse impacto. Esse aspecto é retomado nos itens VI e VII do artigo 9º, em que o impacto ambiental

[53] No item 2.2, analisarei quais aspectos deverão ser considerados quando da realização do diagnóstico ambiental para o meio socioeconômico.

é tratado como uma possibilidade, mesmo que sejam propostas medidas mitigadoras para evitá-lo. No Rima, deverão ser apresentados os "impactos negativos (...) que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado" (item VI), além do "programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos" (item VII).

Todos os custos relativos à execução e elaboração do EIA/Rima ficarão sob responsabilidade "do proponente do projeto" (CONAMA, 1986).

> Trata-se de impor àquele que pretende a obtenção do licenciamento ambiental o ônus financeiro quanto aos custos referentes à elaboração do EIA e do RIMA, em nítida aplicação do princípio do usuário pagador. (FERREIRA; RIBEIRO, 2014)

Com essa disposição, a Resolução Conama regulamenta o item VII do artigo 4º da Política Nacional do Meio Ambiente, que impõe ao "poluidor" e àquele que causa danos ao meio ambiente a "obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados", atribuindo também ao "usuário" dos recursos naturais (incluindo também recursos culturais, na perspectiva abrangente de meio ambiente) para "fins econômicos", a necessidade que se contribua por esta utilização.

Já no que diz respeito aos responsáveis pela elaboração dos estudos, ainda naquela época, o Conselho Nacional de Meio Ambiente pensou na relação existente entre profissionais contratados e empreendedor, determinando em seu artigo 7º que

> O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. (CONAMA, 1986)

Esse importante artigo viria a ser revogado, mais tarde, pelo próprio Conselho, por meio da Resolução Conama nº 237/1997. Entendo que o artigo 7º pretendia criar certa independência entre a equipe contratada e o proponente do projeto, fato relevante para a lisura de estudos complexos e importantes para a preservação do meio ambiente inserido no processo de instalação e operação de empreendimentos que, muitas vezes, são danosos para os recursos naturais e culturais existentes em sua área de influência. Outro ponto de destaque desse artigo revogado é o de frisar que "o estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada". Esse aspecto, que possibilitaria a inclusão de pareceres nas perspectivas de diversas áreas e campos de atuação, muitas vezes, não é realizado no presente, principalmente quando se trata dos estudos relacionados ao "patrimônio histórico e

cultural"[54], e se apresenta como uma dificuldade quando da análise, pelos órgãos públicos responsáveis, dos estudos entregues.

Os demais artigos da Resolução, do 9º ao 11º, tratam do Relatório de Impacto Ambiental, sobre o qual já destaquei a importância concedida ao acesso às informações e à participação popular nos processos de licenciamento ambiental. Ao analisar os marcos legais no campo do meio ambiente que foram construídos até meado dos anos 1980, percebo que, apesar dos avanços conceituais e sociais, tanto a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, como a Resolução Conama nº 01/1986 se basearam na racionalidade econômica dominante para introduzir a racionalidade ambiental. Retomando a perspectiva de perguntas e respostas fracas-fracas e fracas-fortes, conforme desenvolvido por Santos (2008), é possível sugerir que tais legislações se apresentaram ora como respostas fracas-fracas, ora como respostas fracas-fortes. Entendo-as como respostas fracas-fracas quando responderam à pergunta sobre a inserção social nos processos de licenciamento ambiental, pois, como já exposto anteriormente, a participação social nesses processos foi a de uma população receptora das informações geradas a partir de estudos científicos realizados por especialistas que diriam quais impactos o meio – natural e cultural – e os habitantes – usuários e detentores destes – iriam sofrer. Talvez, naquele momento de recém-saída da ditadura e processo de redemocratização, essa resposta tenha sido a possível.

Por outro lado, entendo tais legislações como respostas fracas-fortes, pois, dentro das possibilidades apresentadas de uma racionalidade econômica baseada no crescimento econômico e nas realizações de grandes obras de infraestrutura, a inserção da racionalidade ambiental nas questões econômicas oportunizou introduzir, nesse contexto, demandas relacionadas à preservação do meio natural e a questões socioculturais. Mais adiante, analisarei como aquelas respostas se comportam na atualidade, uma vez que essas legislações ainda estão em vigor.

Antes disso, porém, é pertinente analisar o momento da construção que culminou na Constituição de 1988 como marco jurídico das lutas sociais e dos embates entre "progressistas" e "conservadores" ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte.

> A constituição federal de 1988 veio consagrar e sedimentar as reivindicações de amplos setores da sociedade brasileira, reconhecendo o direito das minorias e transformando tanto a cultura e o meio ambiente em direitos inatos aos cidadãos, critério que passa a interagir com a excepcionalidade, a monumentalidade e o caráter cênico, que eram usualmente utilizados como referencial. (ARAGÃO, 2013, p. 41)

[54] Esse assunto será analisado com mais detalhe no capítulo 3.

Apesar de não considerar os direitos dos cidadãos como “inatos”, pois os entendo como frutos de um processo de conflitos, perdas, mobilizações e conquistas, com a afirmação de Aragão quero destacar a Constituição como marco legal das reivindicações sociais, em que esses processos sociais estavam presentes, entendendo esse marco como “resultado de contradições e lutas sociais que, entre muitas outras manifestações, se condensam em direitos” (SANTOS, 2008, p.15).

A Assembleia Nacional Constituinte demonstrou ser o momento mais marcante daquele período, e foi instituída “em um amplo contexto de transição democrática, marcado por um longo processo de negociação permanente entre as novas e as velhas regras, entre os novos e velhos atores sociais e políticos” (BRANDÃO, 2011, p. 44). Essa expansão do “lado de lá”, termo usado por Boaventura de Sousa Santos (2007) para os movimentos contra hegemônicos, pode ser vista no papel exercido pelos movimentos sociais e sindicatos durante as várias fases de negociação da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988) para construção do texto constitucional que trouxesse mudanças sociais, políticas e culturais de fato.

Apesar das possibilidades apresentadas pela Constituinte, a composição do Congresso e o modelo político-institucional ainda muito arraigado aos anos anteriores traziam dúvidas quanto aos avanços sociais que a nova Constituição poderia trazer. A pressão exercida pelos movimentos sociais para uma maior participação popular ainda no contexto da Constituinte foi importante para confrontar a tentativa política de se manter o *status quo* social e político. Algumas conquistas ainda nessa fase de construção do texto constitucional foram essenciais para garantir que as demandas sociais reprimidas durante anos pudessem ser atendidas pela Constituição. Para Brandão (op. cit., p. 76), “apesar de todas as divergências e limitações, existiu uma relação essencial entre os mecanismos de participação popular na Assembleia Nacional Constituinte e a luta pela ampliação da cidadania que ali se instaurou”. Ele cita as emendas populares, a presença nas galerias do Congresso com regras estabelecidas, além da publicidade do processo de votação, o que colaborou para os lobbies feitos pelos vários grupos que defendiam interesses diversos.

O fato de os movimentos sociais e sindicatos potencializarem estratégias de institucionalizar a luta por direitos, aproximando-se dos parlamentares, e não usarem uma estratégia de confronto teria sido importante, no dizer de Brandão (op.cit.), para o processo de

negociação e conquistas, pois trouxe, em muitos casos, uma interação entre parlamentares e não parlamentares. Ao invés do confronto,

> [...] os mecanismos de emendas populares logo se transformaram no principal instrumento de pressão, expressão e legitimação dos movimentos sociais; com isso se abandonou a ideia de realizar uma Constituinte paralela e não se cogitou (ao menos de forma relevante) o uso de ações violentas contra a ANC [Assembleia Nacional Constituinte] e os seus representantes. Optou-se por aproveitar a veia institucional aberta pelo Regimento Interno, priorizando a formulação e articulação de entidades em torno de emendas populares, a coleta de assinaturas, a apresentação e publicização delas, e, por fim, a pressão e negociação para a sua aprovação. (idem, p. 88)

Os movimentos sociais e sindicatos não buscaram a alternativa de apresentar propostas paralelas para elaboração do projeto a ser apresentado ao Congresso – "uma Constituinte paralela" –, mas sim, por meio dos embates, conquistas e, às vezes, perdas, incorporaram suas reivindicações ao processo da Constituinte, que foi oficializada e institucionalizada, formada por deputados e senadores. Após as conquistas sociais no texto do projeto que iria à votação no Congresso, a estratégia, antes da promulgação da Constituição no dia 05 de outubro de 1988, foi defender e negociar "tanto o conteúdo das emendas populares apresentadas quanto também as conquistas já asseguradas no projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização" (idem, p. 117). Muitas delas lograram êxito no texto constitucional final e, apesar da reação dos conservadores, tanto parlamentares (com a formação do "Centrão") como não parlamentares (empresários, ruralistas, militares etc.), que se manifestaram e usavam de estratégias para garantir seus interesses,

> O resultado foi um conjunto significativo de impactos diretos no desenvolvimento dos movimentos sociais brasileiro[s], assim como na própria Carta Magna produzida entre 1987 e 1988, influenciando dezenas de direitos, princípios e normas do texto constitucional em meio a um contexto onde a correlação de forças era desfavorável às pretensões da maior parte dos atores extraparlamentares. (idem, p. 184)

É nesse sentido que

> A Constituição Federal de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil. Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da Federação (União, estados e municípios). A Constituição também reconheceu novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da "coisa pública". É por essas razões, entre outras, que a Carta Magna foi batizada de "Constituição Cidadã". (CICONELLO, 2008, p. 4)

Ambas as citações contribuem para entender os avanços conquistados dentro das possibilidades apresentadas, quando se vivia um período em que os movimentos sociais

haviam sido fortemente reprimidos e perseguidos; em que os partidos políticos encontravam-se num momento de reorganização e rearticulação, quando não mesmo de formação (como é o caso do Partido dos Trabalhadores); e em que o legislativo se colocava como espaço privilegiado e possível para uma reformulação significativa do regime militar, com participação social e reconhecimento de direitos. Ainda que dentro dos limites da democracia representativa, que depende da transferência do poder decisório dos eleitores para seus representantes eleitos, sem qualquer segurança da efetiva defesa dos direitos e interesses dos primeiros, e que representaria, portanto, segundo crítica de Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 32), "uma democracia de baixa intensidade", estando "baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social"; ainda que dentro do contexto, com a conformação de centro-direita dessa Assembleia, representada pelo chamado "Centrão", arriscamos descrever a Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração de um novo texto constitucional como uma resposta fraca-forte para as demandas que surgiram dos movimentos sociais, tendo transformado a perplexidade da pergunta sobre participação social "em energia e valor positivo" (SANTOS, 2008). Com isso, a "Constituição Cidadã", mesmo com as limitações apresentadas em seu texto, conseguiu inserir no ordenamento jurídico nacional direitos reivindicados e reprimidos por anos pelo Governo Militar, como dos trabalhadores, dos índios, das crianças e adolescentes, da mulher.

É nesse contexto de mudanças sociais e políticas que se inseriram novos direitos chamados coletivos, sendo o direito ao meio ambiente equilibrado e a preservação, valorização e transmissão do patrimônio cultural que me interessa nesta pesquisa. Apesar de ficar, muitas vezes, restritos à discussão técnico-científica dos especialistas, o contexto favorável de redemocratização e as redefinições das noções sobre os dois termos – meio ambiente e patrimônio cultural –, construídas principalmente a partir dos anos 1970, trouxeram para os capítulos da Constituição de 1988 relativos ao meio ambiente e à cultura (nos quais se insere o patrimônio cultural), as possibilidades e os anseios demandados pelos movimentos ambientalistas e os novos paradigmas no campo do patrimônio cultural, em larga medida por causa da incorporação no debate, principalmente no final dos anos 1980, dos movimentos sociais vinculados ao uso da natureza ou que sofriam com os impactos do desenvolvimentismo, tais como os extrativistas da Amazônia e o Movimento dos Atingidos por Barragens.

A Constituição de 1988 consolidou, no campo ambiental, o direito ao meio ambiente equilibrado, o socioambientalismo, a participação social e o desenvolvimento sustentável como novas formas de gestão e preservação do meio ambiente; já no que se refere ao patrimônio cultural, o direito à cultura, a noção ampla de patrimônio cultural, a inclusão da comunidade como corresponsável pela proteção e promoção do patrimônio cultural. Os desafios dos avanços consolidados e trazidos com a constituição serão analisados nos itens seguintes.

2.2. O licenciamento ambiental e a aproximação entre as questões ambientais e o campo do patrimônio cultural

Como já visto, desde a Declaração de Estocolmo de 1972, a noção de meio ambiente incluiu o homem e sua cultura (saberes, modos de vida, relação com a natureza etc.) como parte e não como usuário potencialmente danoso à natureza. Naquele momento, chamou-se esse elemento de meio ambiente humano e, mais tarde, alguns pesquisadores definiram-no como meio ambiente cultural. A definição de meio ambiente cultural, como exposta no item 1.2. desta dissertação, assemelha-se à noção de patrimônio cultural encontrada na Constituição de 1988 e é com essa semelhança que irei trabalhar.

Nesse item, abordarei a terceira pergunta forte elaborada, que se relaciona com a perspectiva de proteção do patrimônio cultural, inserido nas questões ambientais, a partir dessa noção ampla de meio ambiente, frente ao processo de desenvolvimento econômico hegemônico, que relaciona países desenvolvidos ou não desenvolvidos de acordo com o crescimento econômico destes. Inserirei essa abordagem no campo do licenciamento ambiental, buscando analisar como os debates no campo conceitual foram inseridos no arcabouço legal pertinente ao licenciamento ambiental.

Para tratar do assunto que aborde as discussões científicas e sociais relacionadas à preservação do patrimônio cultural e em que medida elas foram incorporadas nas legislações ambientais, analisarei a Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente –, perpassando as Resoluções do Conama, pela Lei Complementar nº 140/2011 e demais legislações que abordem o tema. Será enfatizada, neste momento, uma perspectiva de aproximações e conflitos entre o fazer humano, seus modos de vida e de uso dos recursos naturais e a

preservação do meio ambiente, contemplando tanto os aspectos relacionados à cultura como à natureza.

Ao fazermos uma leitura da Lei, podemos considerar que ela não incorporou, efetivamente, em seus artigos as discussões conceituais referentes à relação entre homem e natureza, pois, aparentemente, apresenta uma noção de meio ambiente ainda restrita ao meio ambiente natural. A definição dada a meio ambiente pelo inciso I do artigo 3º da Lei diz que o "meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, a permitir, abrigar e reger a vida em todas as suas formas". Ainda no inciso V do mesmo artigo, são listados os recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Apesar de a lei não deixar evidentes as novas abordagens conceituais sobre meio ambiente, temos que considerar esses novos paradigmas surgidos nas discussões internacionais a partir dos anos 1970, e incorporadas pelos governos dos países, alguns autores consideram que os novos paradigmas da relação entre homem e natureza já passaram a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente. Para Pessoa e Barreto (2013, p. 6)

> O início desta mudança paradigmática no ordenamento jurídico brasileiro é marcado pela edição da Lei 6.938/81, que [...] definiu conceitos gerais, estabeleceu diretrizes, objetivos e fins para a proteção ambiental e adotou uma visão holística [ecossistêmica] do meio ambiente, na qual o ser humano é uma das partes integrantes.

Para esses autores, que discutem a Lei nº 6.938/1981 a partir do campo jurídico, a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente já introduziu em seu texto a noção ampla de meio ambiente, considerando o homem como parte, não mais o homem como o admirador da natureza, que a vê como algo exuberante; não mais o homem apenas como usuário e devastador dos recursos naturais, que a vê como insumo; mas o homem que a integra e é integrante.

Na mesma linha, segundo Santilli (2005, p. 10), a Política Nacional do Meio Ambiente trata "o meio ambiente de forma sistêmica", não mais, como antes, "de forma isolada e desarticulada". No entanto, ainda segundo a autora,

> Verifica-se, nas leis ambientais editadas durante esse período histórico, uma orientação conservacionista, voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, e sem uma dimensão social claramente incorporada. Percebe-se, também, que as leis aprovadas durante esse período davam grande ênfase ao controle e à repressão de práticas lesivas ao meio ambiente, proibindo

> a pesca de baleias, a pesca em períodos de reprodução, restringindo o uso de agrotóxicos, proibindo determinadas atividades em áreas críticas de poluição, etc. (idem, pp. 10 e 11)

Nos trechos destacados da obra de Santilli, percebe-se que a autora pondera os avanços da Lei nº 6.938/1981, pois, apesar do tratamento sistêmico dado à política ambiental, ela destaca que, diferentemente do indicado por Flávia Moreira Guimarães Pessoa e Pablo Coutinho Barreto, um pensamento tradicional de meio ambiente ainda prevalecia no texto legal. Talvez porque, naquele momento, o crescimento acelerado dos anos anteriores e as grandes obras de infraestrutura que ocorreram no Brasil tivessem evidenciado a ideia do homem capitalista e devastador da natureza. Teria sido, é possível, uma busca para resolver a relação dicotômica entre a racionalidade econômica predominante, que via homem e natureza como recursos, e a racionalidade ambiental que, apesar da amplitude que se quis dar ao termo, incluindo o meio ambiente humano, privilegiava, naquele contexto, a preservação do meio ambiente natural.

Para uma análise mais detalhada, é importante avaliar como as demais legislações ambientais se relacionaram com a terceira pergunta forte apresentada nesse texto[55]. A primeira referência que farei é à Resolução Conama nº 01/1986, já apresentada acima. Em seus dispositivos legais, a Resolução "dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental". Importante apresentar o conceito dado a esse termo pelo artigo 1º:

> [...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
> I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
> II - as atividades sociais e econômicas;
> III - a biota;
> IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
> V - a qualidade dos recursos ambientais. (BRASIL, 1986)

Sobre o conceito dado a impacto ambiental e, analisando apenas o artigo 1º da Resolução Conama nº 001/1986, pode-se considerar que a afirmação de Juliana Santilli de que a legislação no campo do meio ambiente, daquele período, teve uma orientação conservacionista seria a tônica preponderante. No entanto, ao considerar o artigo 6º da mesma

[55] Vale, neste momento, retomar tal pergunta: em que medida a noção ampla de meio ambiente, incluindo o meio ambiente cultural, contribui para a preservação do patrimônio cultural brasileiro em relação às perspectivas de desenvolvimento, assegurando a relação deste com as comunidades que os cercam, dependem dele ou se significam nessa interação, assim como a participação social na elaboração de políticas de preservação?

Resolução, proporia relativizar essa afirmação, considerando nesse dispositivo legal a mudança de paradigma e a "visão holística [ecossistêmica] do meio ambiente, na qual o ser humano é uma das partes integrantes" evidenciada por Pessoa e Barreto (op. cit.). O artigo 6º trata das atividades mínimas que deverão ser realizadas no "estudo de impacto ambiental" como parte do processo de licenciamento ambiental. O inciso desse artigo descreve a necessidade de realização da seguinte atividade como parte do estudo:

> 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:
> a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
> b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
> **c) o meio sócio-econômico [sic] - o uso e ocupação do solo, os usos da 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.** (CONAMA, 1986, grifos meus)

Em artigo voltado a discutir o papel da educação patrimonial no licenciamento ambiental, Braga e Silva (2014) propõem uma análise do artigo 6º da Resolução, que traz uma perspectiva a qual converge para uma resposta fraca-forte à terceira pergunta forte trazida neste trabalho. Para os autores, apesar de a Resolução Conama nº 001 /1986 ser um texto breve, ela tem uma "riqueza na abordagem multifacetada para a avaliação de impacto ambiental" (idem, p. 98), por trazer uma interpretação "contemporânea e inteligente" do que vem a ser o "meio socioeconômico". Contemporânea porque 30 anos depois, num momento de flexibilização das leis ambientais e redução de direitos sociais, consegue permanecer com uma noção ampla de meio ambiente. Inteligente porque cria uma dinâmica relacional entre o homem (social), a natureza (meio) e a economia, dando, de forma objetiva, destaque à questão sociocultural como uma maneira de deslocar a perspectiva do licenciamento ambiental de uma racionalidade econômica para uma racionalidade sociocultural.

É interessante, também, o destaque dado, dentro do estudo de impacto ambiental, às atividades relacionadas aos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais", numa aproximação clara entre o patrimônio cultural e o meio ambiente, sendo, aquele, parte desse maior.

> Entretanto, a verdadeira revolução democrática propiciada pela Resolução Conama nº. 01 de 1986 vem mesmo na sequência da oração, quando é taxativa ao afirmar, sem pestanejar, **"da comunidade"**. Ora, nada mais condizente com o conceito contemporâneo de patrimônio

> cultural do que referenciar territórios, objetos, conhecimentos, edificações e paisagens a partir da importância que eles têm para a "comunidade", ou seja, para as populações e segmentos sociais que significativamente vivem, usam, sonham, criticam, guardam, compreendem, manipulam, interpretam, trabalham, se divertem, sofrem, enfim, se relacionam com tais sítios e monumentos. Por isso, eles são "da comunidade". (idem, p. 99)

Com vistas a discutir o papel de introdução de novos paradigmas na política ambiental, como a noção ampla de meio ambiente, incluindo a preservação do patrimônio cultural como essencial para o seu equilíbrio, com a inserção do termo "da comunidade", o trecho acima também introduz nessa dinâmica relacional, dois anos antes da promulgação da Constituição de 1988, a noção ampla do que viria a ser conceituado como patrimônio cultural brasileiro segundo o artigo 216[56].

No plano internacional, durante o período da elaboração e edição da Resolução Conama nº 001/1986, estavam ocorrendo eventos e documentos foram elaborados, os quais contribuíram com as discussões sobre as questões ambientais e sua relação com temas econômicos e a preservação; assim como a preservação das culturas de populações tradicionais. No ano de 1980, a UICN publicou a *Estratégia Mundial para a Conservação*, com propostas para proteção da diversidade biológica, além de tratar "o conhecimento profundo e detalhado dos ecossistemas e das espécies com os quais as populações tradicionais se encontram em íntimo contato e sabem como aproveitá-los de maneira sustentável" (DIEGUES, 1993, p. 17), recomendando o incentivo de modelos tradicionais do uso dos recursos naturais. As propostas da *Estratégia Mundial para a Conservação* foram difundidas na Conferência da UICN sobre Conservação e Desenvolvimento, ocorrida em Ottawa, Canadá, no ano de 1986. Interessantes são as propostas construídas no Workshop nº 3 da Conferência, que discutiu o tema "povos tradicionais e desenvolvimento sustentado". Segundo Diegues (idem, p. 19), foram convocados governos, ONGS e outras instituições:

> a) a reconhecer a relação particular que esses povos mantêm com a natureza;
> b) a assegurar aos povos tradicionais (indígenas, tribais e tradicionais) a participação no controle de uso dos recursos compartilhados;
> c) a assegurar que os governos nacionais dêem atenção necessária às necessidades e aspirações dos povos tradicionais cujos territórios serão afetados pela criação de parques nacionais e reservas;
> d) a assegurar consulta e acordo desses povos no estabelecimento e manutenção de parques.

As propostas acima trazem em seus pressupostos bases socioambientais que foram bastante importantes para as discussões políticas e científicas que se notam, nos anos

[56] No item 2.3., aprofundarei a análise da noção do patrimônio cultural conforme o artigo 216 da Constituição de 1988.

seguintes, na construção de normas legais e infralegais que contribuíram para inclusão dos direitos sociais nas questões ambientais e econômicas.

Um ano mais tarde, em 1987, foi publicado o documento "Nosso Futuro Comum" ou Relatório de Brundtland que, como já visto no item 1.2, lança para o mundo o termo "desenvolvimento sustentável", ratificando, em sua definição, as discussões a respeito das relações entre preservação do meio ambiente, crescimento econômico e direitos sociais. A UICN voltaria a tratar da proteção do fazer tradicional relacionado às questões ambientais quando publicou o *From Strategy to Action* [Da estratégia à ação], em 1988:

> A UICN há muito tempo vem preocupando-se com a perda da diversidade das culturas humanas, consciente de que parte da riqueza da vida humana no globo se deve às inter-relações entre os povos e seus hábitats locais. A perda de culturas ou do conhecimento tradicional das culturas que sofrem mudança social rápida é um problema pelo menos tão grave quanto a perda das espécies." (UICN, 1988 apud DIEGUES, 1996a, p. 104)

Esse documento, que teve a finalidade de sugerir medidas para que as propostas do Relatório de Brundtland fossem realizadas, incorporou em seu discurso aspectos relacionados ao socioambientalismo, que são fruto de um novo movimento ambientalista que se aproximou dos movimentos sociais e defendia a necessidade de proteger a diversidade dos recursos naturais e a diversidade cultural das populações tradicionais.

No Brasil, essas novas tendências dos movimentos ambientalistas, que aproximam homem e meio ambiente, juntamente com a mobilização popular para participação nas políticas públicas e o acesso a novos direitos; além das ideias do socioambientalismo, que correlacionam a conservação do meio ambiente com conhecimento tradicional; e os debates sobre esses temas que vinham ocorrendo desde os anos 1970, mas que se intensificaram a partir dos anos 1980, provavelmente influenciaram os pressupostos observados na Resolução Conama nº 001/1986, assim como os capítulos relacionados ao meio ambiente e à cultura da Constituição de 1988, que serão analisados no item 2.3. desta dissertação.

Os avanços socioculturais que se mostraram possíveis no campo ambiental, a partir desse período, foram resultado do surgimento de novos atores (institucionais ou não) no debate das questões ambientais. No cenário internacional, um conjunto de normas começou a incorporar esses avanços (desenvolvimento sustentável, noção ampla de meio ambiente, o homem e sua cultura como essenciais à preservação ambiental) e influenciar nas ações políticas e procedimentais no Brasil.

O licenciamento ambiental, como um campo em que os conflitos entre os avanços socioculturais, as questões ambientais e a racionalidade econômica capitalista são marcantes, mostra-se, no entendimento desenvolvido neste trabalho, como contexto possível para a problematização da noção de patrimônio cultural e para sua preservação, principalmente após a inclusão do tema em um tópico dos estudos de impacto ambiental (Art. 6º da Resolução Conama nº001/1986).

Postas tais discussões, a análise de dois aspectos é necessária para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa. O primeiro é entender, a partir das possibilidades constituídas entre as décadas de 1970 e 1980, como as normas e os debates sobre as questões ambientais, principalmente as relacionadas ao licenciamento ambiental, incorporaram o tema patrimônio cultural e preservação das populações detentoras desse patrimônio. Em segundo lugar, analisar como a noção de patrimônio cultural afirmada pela Constituição de 1988 foi sendo incorporada nos processos de licenciamento ambiental, incluindo a análise da participação do Iphan nesses processos e os desafios e possibilidades de implementação de uma política de preservação que incorporasse os avanços no campo do patrimônio, inserida num contexto de embate entre racionalidades distintas (racionalidade econômica, racionalidade ambiental e racionalidade social). Esses últimos aspectos serão tratados mais adiante.

Algumas legislações são importantes no contexto do licenciamento ambiental. Em 1989, é criado, com a Lei nº 7.735/1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama -, "com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente" (art. 2º).

Para Juliana Santilli, a legislação ambiental brasileira, que ela chamou de "leis socioambientais", a partir da década de 1990, rompe com "uma orientação conservacionista, voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, e sem uma dimensão social claramente incorporada" (2005, p. 11), que tinha no controle e na repressão as principais formas de coibir as práticas lesivas ao meio ambiente "e passam a prever mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais" (idem). Essa legislação teve grande influência dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. A Conferência, conhecida como Rio-92 ou ECO-92, ocorreu cinco anos após a divulgação do Relatório de Brundtland e, por isso, as estratégias para atingir o desenvolvimento sustentável foram umas das principais pautas das discussões entre os representantes de diversos países e das Organizações Não-Governamentais (ONGs), muito

atuantes naquele momento, inclusive elaborando, no final da Conferência, o Tratado das ONGs e Organizações Sociais, documento paralelo ao relatório oficial apresentado pelos representantes da ONU.

No que se refere à relação entre cultura e meio ambiente natural e como a preservação desses elementos ocorre numa sociedade onde o desenvolvimento econômico é vinculado ao crescimento econômico e ao uso do meio ambiente, natural ou cultural, como recurso, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento trouxe princípios importantes que nortearam as políticas públicas ambientais subsequentes. Já no Princípio 1, essa relação é posta em conexão: "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza" (ONU, 1992).

A tentativa de harmonização entre a racionalidade econômica e a racionalidade ambiental está bastante presente na Declaração da Rio-92. O Princípio 2 aborda que os Estados "têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento" (idem), mas esse "direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras" (idem, Princípio 3). A busca pelo desenvolvimento sustentável está vinculada à proteção ambiental como "parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste" (idem, Princípio 4). Mas também, na Declaração, pode-se perceber, não só uma harmonia entre racionalidades distintas, mas propostas de transformação da racionalidade econômica, baseada numa sociedade de consumo e no crescimento econômico, quando expressa que "para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo..." (idem, princípio 8).

Um dos instrumentos que o Estado tem como forma de colocar em prática as concepções socioambientais e o desenvolvimento sustentável frente "aos padrões insustentáveis de produção e consumo" (idem) é o licenciamento ambiental, pois, por meio dele, se interfere na ordem econômica com a realização da avaliação do impacto ambiental, seja aos bens culturais ou naturais, por empreendimentos causadores de degradação ambiental. Tal entendimento encontra-se descrito na própria definição do Conama de Licenciamento Ambiental (CONAMA, 1997, Art. 1º, Inciso I):

> Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Com esse instrumento, que incluiu a avaliação do impacto ao meio ambiente em seus procedimentos a partir da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), conhecer e proteger determinados aspectos do meio ambiente natural e cultural foi possível. Aspectos antes negligenciados pelo Estado passaram a ter destaque com os Estudos do Impacto Ambiental, que teriam que incluir o conhecimento sobre a fauna, a flora, os rios, os modos de vida, as relações entre homem e natureza, além de avaliar como determinado empreendimento interferia na dinâmica existente entre esses elementos, produzindo desse modo conhecimento sobre a cultura de comunidades atingidas por atividades lesivas ao ambiente em que vivem. O interesse econômico, livre e sem responsabilidades socioambientais durante anos anteriores estava passando por um processo de mudança fundamental. Antes, o interesse privado, seja de um empreendedor particular seja de instituições governamentais, prevalecia; após as novas concepções do licenciamento ambiental, porém, teria que "passar pelo crivo do Estado e da sociedade" (BRAGA e SILVA, 2014, p. 95), pois o interesse coletivo passava a preceder ao interesse privado.

Nesse sentido, vale apresentar a Resolução Conama nº 237/1997, pois dispõe sobre os critérios, diretrizes, definições e procedimentos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental. Essa normativa define atos administrativos e procedimentos importantes para entendermos como funcionam esses processos, tais como a definição do próprio licenciamento ambiental, já citado acima, mas também da licença ambiental[57], que reforça o poder do Estado em interferir no processo econômico, e o de Estudos Ambientais[58], que retoma da Resolução Conama nº 01/1986 as indicações dos estudos necessários para

[57] Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (CONAMA. 1997, art. 1º, inciso II)

[58] Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (CONAMA. 1997, art. 1º, inciso II)

subsidiar a avaliação, realizada pelo Estado, dos impactos ambientais causados pelas atividades empreendedoras no país.

Outros itens relevantes da Resolução Conama nº 237/1997 são os que tratam os artigos 4º ao 6º, que se referem às competências da gestão do licenciamento ambiental, informando quais características de empreendimentos e atividades serão licenciados pelos órgãos ambientais federal, estadual e municipal. Essa competência originária é do "Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA". Destaco o parágrafo 1º do artigo 4º, pois esclarece que o órgão só fará o licenciamento "após considerar o exame técnico procedido, (....) , quando couber, [d]o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento". Essa informação, de consulta a outros órgãos "envolvidos no procedimento de licenciamento" ambiental, repete-se nos artigos 5º e 6º, que tratam das competências de licenciar dos órgãos ambientais dos municípios e dos Estados. Outras definições importantes e bastante conhecidas no campo do meio ambiente são as de Licença Prévia (LP)[59], Licença de Instalação (LI)[60] e Licença de Operação (LO)[61].

As abordagens acima foram atualizadas e complementadas pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

> Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (LC 140/2011, art. 1º).

Esta lei define os instrumentos (art. 4º, incisos I à VI) e as ações de cooperação (artigos 6º ao 10º) de responsabilidade dos entes federativos "de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º[62] e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando

---

[59] Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. (CONAMA. 1997, art. 8º, inciso I)

[60] 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 motivo determinante. (CONAMA. 1997, art. 8º, inciso II)

[61] Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação. (CONAMA. 1997, art. 8º, inciso III)

[62] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

todas as políticas governamentais" (art. 6º). A Lei Complementar nº 140/2011 também regulamenta a atuação dos entes federativos nos processos de licenciamento ambiental, devendo apenas um único ente licenciar ou autorizar, ambientalmente, atividades e empreendimentos (art. 13).

Entre as ações que devem ser realizadas pelos órgãos ambientais da União, Estados, Município e Distrito Federal, destaco a necessidade de "promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública (...) relacionados à proteção e à gestão ambiental" (art. 6º, inciso IV) e "gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais" (art. 6º, inciso XXIII).

São nessas circunstâncias que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan – insere-se, no âmbito legal, nos processos de licenciamento ambiental, ao associar o artigo 6º da Resolução Conama nº 01/1986, aos aspectos relacionados aos estudos de impacto ambiental do meio socioeconômico, mais especificamente aos dos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade", com os artigos da Resolução Conama nº 237/1997 analisados no parágrafo anterior, que abordam as competências dos órgãos ambientais, mas, principalmente, para o contexto desta pesquisa, sobre a necessidade de parecer técnico de outros órgãos envolvidos com as questões ambientais, assim como os parâmetros para atuação dos entes federativos na proteção do meio ambiente adotados pela Lei Complementar nº 140/2011, que busca integrar os programas e ações de órgãos públicos.

Tem-se, no entanto, poucas informações sobre a participação do Iphan nos primeiros anos após a publicação da Resolução Conama nº 001/1986, talvez porque, mesmo para os órgãos ambientais, foi somente a partir da década de 1990 que o licenciamento se consolidou nos órgãos ambientais do Brasil, principalmente porque esse instrumento é ratificado no texto da Constituição de 1988. Poucos processos eram encaminhados pelo órgão ambiental ao Iphan e "essa aproximação se deu primeiramente por meio do crivo técnico referente ao patrimônio arqueológico" (BRAGA e SILVA, 2014, p.100).

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Geralmente, o instituto só se manifestava sobre os impactos sobre sítios arqueológicos que iam ser ou eram impactados por empreendimentos que se instalavam no país. Tal limitação da ação institucional se dava aparentemente por dois motivos. Primeiramente, talvez, pela falta de profissionais das diversas áreas de formação que se dedicassem ao tema relacionado ao licenciamento ambiental, uma vez que o instituto do tombamento já era consolidado no Iphan e os arquitetos profissionais que compunham, em sua maioria, o quadro da instituição tinham nesse instrumento a referência para a proteção do patrimônio cultural tombado; em segundo lugar, no que se refere ao patrimônio arqueológico, talvez porque, desde as discussões para elaboração da Lei nº 3.924/1961, que "dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos", uma das premissas para a proteção dos sítios arqueológicos foi evitar que o "aproveitamento econômico" e o processo de urbanização crescente daquele período os destruíssem sem pesquisa prévia e até mesmo sem antes serem conhecidos.

Em 2002, com a publicação da Portaria nº 230, o Iphan buscou criar procedimentos para conduzir os novos processos relacionados à proteção do patrimônio arqueológico no licenciamento ambiental. Essa Portaria visa a "compatibilizar as fases de licenças ambientais em urgência com os estudos preventivos de arqueologia, objetivando o licenciamento de empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico". Para se adequar às fases do licenciamento, a Portaria dividiu as ações necessárias para preservação dos possíveis sítios arqueológicos existentes nas áreas de impactos do empreendimento em três momentos: "fase de obtenção de licença prévia", "fase de obtenção de licença de instalação" e "fase de obtenção de licença de operação".

As consequências dessa redução da participação do Iphan do que, na Resolução Conama nº 001/1986, eram dos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade" para o que dispõe a Portaria nº 230/2002, que se referem apenas aos estudos de impacto sobre o patrimônio arqueológico, serão analisados no capítulo 3. Antes disso, é fundamental refletir sobre os artigos da Constituição de 1988 no que se referem ao meio ambiente e à cultura, especificamente no que diz respeito ao patrimônio cultural e apontar as possibilidades e os conflitos gerados pelos desafios de se efetivarem os avanços sociais frente ao modelo econômico predominante.

2.3. Os desafios da Constituição de 1988 – desenvolvimento, conflitos e a construção de novos sentidos à noção do patrimônio cultural e do meio ambiente.

Para tratar dos desafios da Constituição de 1988, é importante recuperar as perspectivas adotadas por Boaventura de Sousa Santos sobre o contexto em que foi constituída e em que seus artigos foram, ou não, colocados em prática. A primeira foi a análise do autor sobre os movimentos que ocorrem desde os anos 1970 e 1980, chamados de "segundo abalo tectônico das linhas abissais" e que relacionei à expansão dos movimentos sociais no Brasil, à expansão do "outro lado da linha", que conseguiu garantir a incorporação de direitos sociais no texto constitucional.

A outra perspectiva proposta pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2008) que retomo aqui, sobre o contexto analisado, foi a de que viveríamos, no presente, "um tempo de perguntas fortes e respostas fracas": para Santos, "uma das características mais centrais do nosso tempo" seria a "discrepância entre perguntas fortes e respostas fracas".

Considero as perguntas fortes do nosso tempo aquelas construídas por ou motivadas pelo outro lado da linha abissal e, relacionando a esta pesquisa, propus três perguntas, as quais retomo para pensá-las no contexto dos desafios da Constituição de 1988:

- Em que medida os saberes e experiências da população marcam as políticas brasileiras e se revertem em políticas efetivamente participativas e de reconhecimento de direitos?
- Como a ampliação das noções de cultura, de direito à cultura e à memória podem influenciar os procedimentos de identificação e preservação do patrimônio cultural e a formulação das políticas nesse campo frente às ou em diálogo com as pressões por desenvolvimento?
- Em que medida a noção ampla de meio ambiente, incluindo o meio ambiente cultural, contribui para a preservação do patrimônio cultural brasileiro em relação às perspectivas de desenvolvimento, assegurando a relação deste com as comunidades que os cercam, dependem dele ou se significam nessa interação, assim como a participação social na elaboração de políticas de preservação?

Essas perguntas contribuem para problematizar a concepção dos capítulos relacionados ao meio ambiente e à cultura da Constituição de 1988, que consolidaram, dentro

das possibilidades apresentadas no cenário de redemocratização, as demandas oriundas dos movimentos sociais que se fortaleceram em meados dos anos 1980. No entanto, é importante analisar o porquê de estarmos vivendo, desde a década de 1980, um momento de "perguntas fortes e respostas fracas", mesmo com a promulgação da "Constituição Cidadã".

Segundo Duarte (2015), baseando-se na definição de Ulrich Beck (2011), a sociedade moderna seria uma "sociedade de risco", pois

> [...] trouxe ameaças que transcendem as ameaças meramente individuais e que são agravados com o desenvolvimento econômico. Optou-se por um modelo de desenvolvimento onde o risco do negócio tem sido a regra e é visto como natural, já que faz parte da própria atividade. As ciências estão cada vez menos em posição de satisfazer a demanda por segurança, principalmente no que diz respeito à imprevisibilidade dos efeitos colaterais de uma ação ou de um produto. (p.76-77)

A "sociedade de risco" é caracterizada pelos fundamentos da sociedade moderna que Enrique Leff (2009) diz ser constituída de uma "racionalidade econômica", baseada na lógica do mercado/produtiva, em que os recursos naturais e culturais se transformam em bens naturais e culturais, colocando preço em tudo que for possível. Na visão economicista, as alternativas para os riscos da sociedade são resolvidas pela ciência/tecnologia ou por mais crescimento econômico, sem uma proposta de desconstruir essa sociedade baseada na racionalidade econômica e conceber outra que se fundamente numa racionalidade ambiental ou socioambiental.

É diante desse sistema econômico capitalista que a promulgação da Constituição de 1988 "trouxe profundos reflexos de cunho social, político e jurídico e, ao tratar do direito ambiental e dos direitos culturais, modificou diversos paradigmas" (DUARTE, 2015, p. 75) ao incluir no texto constitucional os novos paradigmas que convergiam com as demandas dos "do outro lado da linha abissal", ou seja, aqueles que reivindicavam direitos sociais. Cabe analisar, a seguir, como as relações entre preservação, participação social e desenvolvimento foram incorporadas nos artigos relativos ao meio ambiente e à cultura, mais especificamente ao patrimônio cultural.

A partir da década de 1970, mas, principalmente na década 1980, quando os movimentos ambientais se aproximaram das questões sociais, temos

> [...] um aumento de significância da questão ambiental no cenário político nacional e toda mobilização gerada por essa nova multiplicidade de atores surgidos no campo do ambientalismo levaria a [sic] elaboração de um capítulo sobre o meio ambiente, bastante completo, na Constituição de 1988. (FRANCO, 2004, p.36)

A completude mencionada no trecho acima se refere ao capítulo VI da Constituição, que, no caput do artigo 225[63], traz várias questões ambientais para o texto constitucional, "uma clara influência de documentos referenciais elaborados por instituições conservacionistas internacionais" (SANTILLI, 2005, p. 39). O "meio ambiente ecologicamente equilibrado" é posto como um direito coletivo e fundamental; o meio ambiente afirma-se então como um "bem comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", sendo dever do Estado e da coletividade "defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". A presunção da defesa do meio ambiente para as gerações futuras já era uma preocupação dos ambientalistas na década de 1970, quando se previam catástrofes caso a degradação ambiental continuasse em nível crescente, o que colocava em risco a sobrevivência humana. Essas previsões catastróficas dos ambientalistas e a preocupação com as pessoas do futuro foram algumas das preocupações do artigo constitucional relativo ao meio ambiente. Para Juliana Santilli, a Constituição de 1988 introduziu características socioambientais ao sistema jurídico nacional e "pela primeira vez na história constitucional brasileira, passou a dedicar todo um capítulo ao meio ambiente" (idem, p.20), além de ser fundamentada "no princípio do desenvolvimento sustentável – conceito desenvolvido a partir do relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, intitulado 'Nosso Futuro Comum'" (idem, p. 32).

Os incisos e parágrafos do artigo 225 tratam dos diversos compromissos do Poder Público para garantir a preservação do meio ambiente. O inciso IV enuncia que o Estado deve "exigir para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade". A inclusão, no texto constitucional, da necessidade do conhecido EIA demonstra a precaução do legislador com a relação entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, sendo o poder público responsável por conciliar esses dois aspectos que são regulados por racionalidades distintas. Além do capítulo específico sobre Meio Ambiente,

> A questão ambiental não é tratada apenas no capítulo da Constituição especificamente destinado ao meio ambiente, mas está presente em diversos outros capítulos constitucionais (economia, desenvolvimento agrário, etc.), consagrando a orientação de que as políticas públicas ambientais devem ser transversais, ou seja, perpassar o conjunto das políticas públicas capazes de influenciar o campo socioambiental. (SANTILLI, 2005, pp. 39-40)

[63] "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 muito importante compreender a transversalidade das questões ambientais na Constituição. Faz-se necessário também entender o direito ao meio ambiente equilibrado como parte dos direitos e garantias fundamentais (Título II da Constituição), tendo em seu artigo 5º, que trata do "direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade", inciso referente ao direito de "qualquer cidadão" de "propor ação popular que vise a anular ato lesivo (...) ao meio ambiente" (inciso LXXIII); entender também tal direito como estabelecendo a proteção do meio ambiente como competência dos entes federativos (art. 23, inciso VI) e "promover o inquérito civil e a ação civil pública (...) para a proteção do meio ambiente" como função do Ministério Público.

Baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, a defesa do meio ambiente também está estabelecida no Título da Constituição que trata "da ordem econômica e financeira", tendo em seu artigo 170 os princípios que regem a atividade econômica no país que, apesar de ser de "livre iniciativa", deve observar a "defesa do meio ambiente" (BRASIL, 1988, art. 170, inciso VI).

Os documentos legais e os eventos que sucederam a Constituição de 1988 tiveram, de alguma forma, influência das premissas do socioambientalismo e do desenvolvimento sustentável.

> A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, também incluiu a reserva extrativista entre as categorias de unidades de conservação de uso sustentável, destinada a populações extrativistas tradicionais, e é, claramente, um instrumento legal inspirado no socioambientalismo. (SANTILLI, 2005 p. 16)

Apesar do cunho mais naturalista e com caráter punitivo, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – tem efetivamente alguns de seus artigos e incisos influenciados pelos princípios socioambientais. Um dos objetivos do Sistema é "proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente" (BRASIL, 2000, art. 4º, inciso XIII), além de diretrizes que buscam assegurar "a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação" (idem, art. 5º, inciso III).

Ainda no sentido da influência dos princípios socioambientais na lei do SNUC, é previsto um grupo de unidades de conservação para uso sustentável, entre as quais se

destacam a Área de Proteção Ambiental[64] – APA –, a Reserva Extrativista[65] e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável[66]. Todas elas valorizam, de alguma forma, as populações residentes em unidades de conservação ambiental, geralmente tradicionais, assim como seus modos de vida e de relação sustentável com a natureza, sua cultura. Dessa relação entre meio natural, social e cultural, tem-se importante definição de meio ambiente que consta na Resolução do Conama nº 306, de 05 de julho de 2002,

> XII – Meio Ambiente: é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, **social**, **cultural** e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. (CONAMA, 2002, grifos meus)

Dessa conexão entre natureza, sociedade e cultura, é significativa a relação com o modelo econômico, que ora se aproximava das diretrizes do desenvolvimento sustentável[67], fortalecido após realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, (ECO-92) e que se baseia na racionalidade ambiental, refletindo as discussões que ocorreriam no campo ambiental desde a década de 1970, com "a incorporação de conceitos socioambientais, e a concepção de que o novo paradigma do desenvolvimento sustentável deveria incorporar não só a sustentabilidade ambiental como também a sustentabilidade social" (SANTILLI, 2005, p. 24); ora se conflitava com o modelo econômico dominante, baseado na exploração dos recursos naturais e culturais e na desconsideração dos direitos sociais construídos pelos movimentos sociais e garantidos pelo texto constitucional e pelas legislações infraconstitucionais.

Uma análise de algumas consequências dessas aproximações e conflitos será realizada no contexto do licenciamento ambiental no capítulo 3.

---

[64] A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (BRASIL, 2000, Artigo 15)

[65] A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. (BRASIL, 2000, Artigo 18)

[66] A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. (BRASIL, 2000, Artigo 20)

[67] Segundo Relatório de Brundtland "desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas". (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 49)

Com a transversalidade e a abrangência das questões ambientais na Constituição, o campo do meio ambiente "se tornava mais complexo": "Setores e atores mais variados intercambiariam influências, novos conceitos se desenvolveriam, novos conflitos e interações entrariam em cena" (FRANCO, 2004, p.37). Uma dessas interações foi com o campo do patrimônio cultural, uma vez que "a Constituição adotou uma concepção unitária do meio ambiente, que compreende tanto os bens naturais quanto os bens culturais" (SANTILLI, 2005, p. 42). Desse modo, é relevante refletir como se delineou esse campo a partir da Constituição de 1988.

No campo do patrimônio cultural, os debates e avanços ocorreram desde a década de 1970, com a noção de referência cultural e o trabalho realizado pelo Centro Nacional de Referência Cultural – CNRC. Criado em 1975, o Centro atuou no sentido de valorizar aspectos da cultura até então pouco reconhecidos pelas políticas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, as quais, após a fusão dos dois órgãos, incorporaram essa perspectiva abrangente de valorização das manifestações culturais de populações tradicionais, contribuindo para que

> [...] uma das principais reivindicações, na área cultural, encaminhadas pelos debates e audiências ocorridos durante o processo de reforma constitucional de 1988 decorria da visão de que essa prática deveria ser alargada. Na retomada do processo democrático, era praticamente consensual que a preservação deveria contemplar a pluralidade étnica e social que se manifestava nos movimentos sociais emergentes, assim como deveriam ser valorizados os aspectos da produção cultural em que as camadas populares tinham e têm uma participação inquestionavelmente visível e efetiva, como é o caso das festas e celebrações, danças, músicas entre outros. (ARANTES, 2001, p. 129)

O objetivo do CNRC de "promover o levantamento de informações sobre a dinâmica cultural brasileira, com o registro da produção popular e seus modos de fazer, para construir um sistema referencial da produção nacional" (MOTTA, 2000, p. 78) e o papel dos movimentos sociais nos debates que ocorreram durante a Assembleia Nacional Constituinte contribuíram para a inclusão de direitos, antes preteridos pelos Governos, no texto constitucional referente à cultura. As questões reivindicadas, como participação social, adoção de políticas públicas inclusivas que contemplassem a "pluralidade étnica e social", foram relevantes para o conteúdo da Constituição de 1988 que ampliou as possibilidades de preservação e valorização dos "aspectos da produção cultural em que as camadas populares tinham e têm uma participação inquestionavelmente visível e efetiva" (ARANTES, op.cit. p. 129).

No artigo 215 (BRASIL, 1988), o primeiro da seção que trata da Cultura, é apresentada a responsabilidade do Estado de garantir "o pleno exercício dos direitos culturais" e incentivar "a valorização e a difusão das manifestações culturais" (caput), além de proteger "as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional" (§ 1º). Esse artigo antecipa o que viria no artigo 216, que é a inclusão de elementos do patrimônio cultural que antes não eram incluídos na política de preservação: as manifestações culturais de populações tradicionais. Nesse sentido, me interessa nesta pesquisa analisar a noção de patrimônio cultural consolidada pela Constituição com o artigo 216 e as possibilidades de preservação desse patrimônio reconhecido/valorado/acautelado a partir dessa nova concepção.

Para entender como as diversas questões socioculturais, discutidas naquele momento, foram incorporadas ao texto da Constituição de 1988, inclusive no que se refere à relação entre natureza e cultura, citarei, na íntegra, a noção de patrimônio cultural que está no artigo 216 da Carta Magna:

> Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
> I - as formas de expressão;
> II - os modos de criar, fazer e viver;
> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
> IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
> V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988)

Da definição dada ao termo patrimônio cultural, primeiramente destaco a ampliação da noção, com a inclusão dos bens culturais de natureza imaterial, elemento do patrimônio que reconhece a valorização do saber e fazer do cotidiano popular, mas, também, a ampliação dos bens culturais materiais, com a legitimação dos sítios de valor paisagístico, paleontológico e ecológico como dignos de valorização como parte do patrimônio cultural brasileiro. Com isso, não só se tem, conforme Antônio Augusto Arantes esclareceu, a "responsabilidade do estado em relação àquela face menos visível da cultura, então denominada 'imaterial'" (2001, p. 130), mas também da amplitude que os incisos do artigo 216 deram aos bens culturais de natureza material.

O artigo 216 complementa a definição do patrimônio cultural brasileiro reconhecendo que os bens culturais devem ser "portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira". Nessa perspectiva, o patrimônio

cultural deve ser referenciado, seja nos aspectos materiais ou nos imateriais, de acordo com o sentido dado pelos detentores e usuários desse patrimônio, quer pelo seu valor identitário, pela prática cotidiana ou mesmo como parte da memória social. Além disso, o patrimônio cultural deve ser reconhecido e valorizado pelo Estado e/ou por essas populações detentoras, mas sempre tendo como premissa o patrimônio como referência de determinada população.

Outro papel relevante dado à comunidade é o de colaborar com o Estado na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, sendo listadas as diversas formas: "inventários", "registros", "vigilância", "tombamento" e desapropriação", além de "outras formas de acautelamento e preservação".

Com a inclusão do patrimônio cultural imaterial no ordenamento jurídico e nas políticas públicas de preservação e essas práticas já serem realizadas para o patrimônio cultural material, segundo Arantes "é possível agora por em prática uma compreensão mais integrada e menos reificadora do patrimônio, que abriga e fortalece a sua condição de ser, para dizer com um só conceito, referência das identidades sociais" (idem). Ainda, segundo o autor, a palavra referência quando relacionada a cultura, define "as práticas e objetos por meio dos quais os grupos representam, realimentam e modificam a sua identidade e localizam a sua territorialidade" (idem, p. 131). Em outras palavras, referências seriam, portanto, "sentidos atribuídos a suportes tangíveis ou não".

Das diversas concepções inseridas na definição de patrimônio, a partir da Constituição de 1988, tais como territorialidade, referências, práticas sociais, ampliação da noção, Ulpiano Bezerra de Meneses destaca o que ele chamou de "deslocamento da matriz", que seria a ideia de que "os valores culturais (os valores, em geral) não são criados pelo poder público, mas pela sociedade" (2012, p. 33).

> É claro que o estado e o governo podem participar da criação desses valores, privilegiando ou marginalizando uns e outros, mas sempre no jogo das práticas sociais (....). O poder público, agora, tem um papel declaratório e lhe compete, sobretudo, proteção, em colaboração com o produtor de valor, a comunidade. Entretanto, mesmo sem qualquer intervenção do poder público, existe o 'patrimônio cultural nacional'. (idem, p. 34)

A partir da afirmação acima, Meneses sustenta uma definição de patrimônio cultural associada à noção de referência cultural, sendo as manifestações, modos de vida, lugares, objetos e territórios reconhecidos pela comunidade, assumidos como importantes por suas práticas sociais e, por isso, necessariamente reconhecidos e considerados "patrimônio cultural nacional". Essa perspectiva dialoga em grande medida com a afirmação de Marcia Chuva

(2013): “O cerne da preservação do patrimônio cultural é a atribuição de valor que transforma bens ou práticas culturais em patrimônio”. Na perspectiva de Meneses, bastaria a atribuição de valor por parte da comunidade para que esses “bens ou práticas culturais” se transformassem em patrimônio. O reconhecimento pelo Poder Público seria, nesse caso, “declaratório”. No entanto, entendo que o papel do Estado na constituição do patrimônio cultural brasileiro como sendo tanto participativo como “declaratório”, uma vez que, no processo político de afirmação e perdas de referências culturais, a atribuição do Estado deverá ser coparticipativa.

> As políticas de patrimônio não só produzem consequências como a rigor participam ativamente desse complexo processo de construção e atribuição de sentidos às atividades consideradas. Desse modo, elas produzem impactos que devem ser avaliados com a participação afetada e cujo monitoramento é parte importante da responsabilidade social das instituições envolvidas. (ARANTES, 2001, p. 135)

O trecho acima evidencia o quanto se ampliou a atuação estatal na política de patrimônio. Novos atores, a noção ampla sobre o termo, a relação com o meio ambiente e com a economia e a participação popular tornaram a ação do Poder Público mais complexa e criaram novos desafios na adoção de políticas públicas de preservação do patrimônio. O papel do Estado, com o texto constitucional, passou a ter como propósito “a valorização da pluralidade cultural e um espírito de democratização das políticas culturais, inseridos em um contexto de busca da concretização da cidadania e de direitos culturais” (SANTILLI, 2005, p. 45).

Com o Decreto nº 3.551/2000, foi criado o instrumento jurídico para que o Poder Público pudesse desenvolver políticas que contemplassem a amplitude da noção de patrimônio cultural consolidada com a Constituição de 1988. A política implantada pelo Decreto permite o reconhecimento e o Registro das práticas sociais, lugares e objetos com valores atribuídos por grupos que, por meio de suas memórias sociais ou de suas práticas coletivas ou não, reconhecem como referenciais para sua cultura.

Porém, como esses bens culturais têm natureza fluida, cotidiana e dinâmica, os próprios detentores e usuários podem não percebê-los como referenciais. Na busca desse reconhecimento e da valorização do patrimônio cultural imaterial, o Decreto 3551/2000 prevê a “implementação de política específica de inventário” (BRASIL, 2000), que busca sistematizar informações sobre as referências culturais identificadas nos territórios inventariados, além de instituir o Registro dos bens culturais de natureza imaterial e o

Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, sendo o Iphan responsável pela instrução dos processos de Registro.

Todos os avanços sociais no campo do patrimônio cultural, consolidados pela Constituição de 1988 e seguidos pelos instrumentos jurídicos e institucionais posteriores, estão inseridos num contexto político, econômico e social baseado numa racionalidade econômica que, muitas vezes, diverge das ações de valorização e reconhecimento da relevância da preservação do patrimônio cultural e coloca valores diversos num campo de conflitos. O próprio "campo da cultura e, em consequência, o do patrimônio cultural, é um campo eminentemente político" (MENESES, 2012, p. 38) e,

> Como os valores não estão previstos geneticamente, mas são criados, eles precisam ser enunciados, explicitados, fundamentados e podem ser propostos, recusados, transformados – não impostos. (idem, p. 39)

Num contexto em que valores devem ser "propostos", "recusados" e "transformados", é relevante compreender, para a proposta deste trabalho, como os conflitos e aproximações entre os valores econômicos, os valores culturais e os valores ambientais influenciaram e influenciam nas diversas transformações inovadoras que se consolidaram na Constituição de 1988. Desenvolvimento sustentável, ampliação da noção de meio ambiente e patrimônio cultural, socioambientalismo: será que essas concepções conseguiram propor ideias que trouxeram mudanças, de fato, nas ações humanas e nas políticas institucionais?

Para pensar sobre o assunto, a discussão de diversos autores sobre a noção de desenvolvimento sustentável, a partir do artigo escrito por Flávia Moreira Guimarães Pessoa e Pablo Coutinho Barreto, é interessante. Com base na Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1970, os autores abordam o ecodesenvolvimento como uma estratégia para a política de desenvolvimento que estava vinculada à ideia de crescimento econômico. Para Ignacy Sachs (2007) essa noção seria um modelo de desenvolvimento que visa a "buscar soluções específicas em cada ecorregião para seus problemas particulares, com enfoque não somente em dados ecológicos, mas também nos culturais e nas necessidades imediatas e de longo prazo" (SACHS, 2007 apud PESSOA; BARRETO, 2013, p.3). O aspecto dessa nova percepção de desenvolvimento

> [...] integrou seis grandes diretrizes para o desenvolvimento: a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação da população envolvida; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e o respeito a outras culturas; e programas de educação. (CAMARGO, 2008 apud PESSOA; BARRETO, 2013, p.3)

Essas diretrizes trazem uma nova concepção para o desenvolvimento, baseado nas demandas e necessidades sociais, não mais no crescimento econômico como fim. Para reforçar essa constatação, os autores, com base nos estudos de Ignacy Sachs (1993), ainda apresentam cinco dimensões da estratégia do ecodesenvolvimento: "a social", "a econômica", "a ecológica", "a espacial" e "a cultural". O componente econômico faria parte de uma das dimensões do desenvolvimento, não sendo o principal nem o que deve ser complementado pelas demais dimensões, mas, sim, coexistindo de maneira igualitária.

No entanto, segundo Leff (2008), a ideia proposta pelo ecodesenvolvimento parecia ser muito transformadora para o desenvolvimento que tinha no crescimento econômico as suas bases. As ideias baseadas no componente econômico centralizador usaram de "estratégias de resistência à mudança na ordem econômica" (LEFF, 2008 apud PESSOA e BARRETO, 2013, p.3) a partir das abordagens do ecodesenvolvimento e, "em seu lugar, foram buscar um conceito capaz de esverdear a economia, com o objetivo de mascarar a contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza" (idem). Os autores estavam, com essa discussão, tratando da diferença conceitual entre ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável.

Os autores trazem, também, a discussão de Zhouri et al. (2005 apud PESSOA; BARRETO 2013, p. 3) sobre o assunto. Para estes, os "defensores da industrialização" converteram o discurso transformador das questões ambientais discutidas e reconhecidas por setores social-ambientalistas em soluções que incorporaram essas questões no modelo econômico desenvolvimentista. As variáveis ambientais foram integradas paulatinamente, "centrando o seu discurso na fé irrestrita nas soluções tecnológicas como solução para a questão ambiental", servindo como estratégia de "despolitização do debate ecológico" (idem). Esses autores ainda abordam que essa "adequação ambiental" que aposta na "modernização ecológica" como capaz de "resolver a degradação ambiental "se coloca como obstáculo aos discursos que visam à construção de um paradigma transformador para a sustentabilidade" (idem).

Outra perspectiva que Pessoa e Barreto (idem) abordam sobre o assunto é que o modo de produção capitalista pós-industrial sentiria a necessidade de incorporar e ressignificar a ideia transformadora do ecodesenvolvimento, inclusive "quanto às formas de relação entre a sociedade e a natureza" (idem). O foco das questões ambientais estaria no modo de produção e não na preservação do meio ambiente.

Dito isto, é relevante entender como os conflitos e aproximações entre as ideias inovadoras e o desenvolvimento econômico, com base numa racionalidade econômica, influenciaram e influenciam a política de preservação do patrimônio cultural. O licenciamento ambiental foi o contexto escolhido para análise, pois entendo ser um campo onde estas aproximações e conflitos se potencializam.

Capítulo 3. O contexto atual e o lugar do IPHAN no Licenciamento Ambiental: limites e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural

No capítulo anterior, vimos que as possibilidades apresentadas como respostas às demandas sociais e aos movimentos ambientalistas no fim da década de 1980 e anos subsequentes não foram suficientes frente aos limites revelados na relação entre economia, cultura e natureza. Vale destacar que analisamos tal relação a partir da pergunta forte que enfatiza a relação entre preservação do patrimônio cultural no contexto de ampliação da definição de cultura e na relação com o desenvolvimento econômico frente à noção de desenvolvimento sustentável, e é essa insuficiência que procurarei discutir no decorrer deste capítulo.

Algumas iniciativas e novas perspectivas foram relevantes como propostas de responder às demandas sociais no campo do meio ambiente, natural ou cultural. Destacamos principalmente o socioambientalismo que, conforme Juliana Santilli (2005) e Mônica Oliveira (2015), procura integrar ações de preservação da natureza a partir da valorização da cultura dos povos tradicionais; e também a noção de ecodesenvolvimento que, de acordo com balanço de Pessoa e Barreto (2013), prevê ações baseadas na racionalidade ambiental.

No campo do patrimônio cultural, tem-se a noção ampla consolidada pela Constituição de 1988 e as políticas públicas resultantes, como a criação de um Grupo de Trabalho de Patrimônio Imaterial, no âmbito do Ministério da Cultura e vinculadas, e o próprio Decreto nº 3.551/2000, que permite o reconhecimento e o registro das práticas e estruturas sócio-políticas com valores atribuídos por grupos que, por meio de suas memórias sociais ou de suas práticas coletivas ou individuais, reconhecem como referenciais para sua cultura e seu cotidiano, além de reforçar uma "política específica de inventário", instrumento muito relevante para identificação e valoração do patrimônio cultural que foi sistematizado a partir da década de 1980 no âmbito do Iphan, sendo muito utilizado nos anos subsequentes[68] e, mais tarde, teve importante papel na efetivação do PNPI.

> Os inventários de identificação têm-se constituído no instrumental técnico para atender a essa nova demanda, possibilitando a seleção e o registro de novos valores para preservação, assim como a reflexão sobre novas alternativas para o cumprimento das competências e deveres da instituição. (MOTTA; SILVA, 1998, p. 12)

[68] Alguns inventários que foram usados na trajetória do Iphan: INBIMI – Inventário Nacional de Bens Móveis e Integrados; INBI-SU - Inventário Nacional de Bens Imóveis em Sítios Urbanos; INCEU – Inventário de Configuração de Espaços Urbanos.

Nesse sentido, o Iphan lançou, no ano de 2000, o Manual do Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC, o qual, entre outros, buscava a definição e a aplicação de noção de referência cultural na determinação de uma metodologia e de um entendimento de patrimônio.

> O uso da noção de referência, proposto pelos consultores ao IPHAN como forma de evitar os impasses metodológicos decorrentes das imprecisões inerentes à noção de patrimônio imaterial inicialmente utilizado, recupera a experiência acumulada pelo IPHAN através das atividades do Centro Nacional de Referência Cultural (de 1975 a 1979) e, posteriormente, por meio de levantamentos realizados pelo Departamento de Identificação e Documentação, tais como os levantamentos realizados no núcleo histórico do Serro (MG) em 1995 e, em Diamantina (MG) e Goiás (GO), em 1998. (IPHAN, 2000, p. 23)

A política instituída pelo Decreto nº 3.551/2000, assim como o instrumento do INRC, possibilitaram, e ainda possibilitam, uma aproximação entre as políticas públicas e as demandas sociais na área do patrimônio cultural, que busca a valorização e preservação da cultura cotidiana da sociedade brasileira. Tal medida pode gerar o empoderamento de populações a partir do reconhecimento estatal de bens culturais, de natureza material ou imaterial, dos quais são detentoras, usuárias e referenciam como importantes para serem salvaguardados. No Manual, elaborado por equipe do Iphan, informa-se que "o objeto do INRC são atividades, lugares e bens materiais que constituam marcos e referências de identidade para determinado grupo social" (idem, p. 30).

Essa perspectiva de envolvimento dos grupos sociais na atribuição de sentidos e significados a bens culturais e no estabelecimento de "formas adequadas à sua preservação" (idem, p. 7) e essa afirmação das perspectivas dos grupos sociais na elaboração de políticas públicas de identificação e proteção do patrimônio cultural devem ser entendidas como uma construção social cuja reivindicação se intensificou nos anos 1970 e 1980, sendo incorporada pela Constituição de 1988 e pelas políticas públicas que a sucederam.

Nessa mesma concepção de ampliação e diversificação de olhares para a noção do patrimônio cultural, o campo da Educação Patrimonial expandiu as possibilidades de preservação dos bens culturais referenciados por determinados grupos sociais. Em convergência com as diretrizes do CNRC, já na década de 1980, o Projeto Interação[69] tinha como proposta o "apoio à criação e ao fortalecimento das condições necessárias para que o

[69] O Projeto Interação foi apresentado, em 1981, em documento intitulado "Diretrizes para operacionalização da política cultural do MEC" e tinha como linha programática a "Interação entre educação básica e os diferentes contextos culturais existentes no país".

trabalho educacional se produzisse referenciado na dinâmica cultural, reafirmando a pluralidade e a diversidade cultural brasileira" (IPHAN, 2014, p. 9). Em 1996, foi lançado o *Guia Básico de Educação Patrimonial*, tendo como autoras Maria de Lourdes Parreiras Horta, Evelina Grunberg e Adriana Queiroz Monteiro, "que se tornou o principal material de apoio para ações educativas realizadas pelo IPHAN durante a década passada" (idem, p. 13), pois nele foram sistematizados fundamentos conceituais e práticos de uma série de capacitações itinerantes realizadas pelas autoras (idem) com diversos agentes.

Com a consolidação recente da Educação Patrimonial no âmbito das políticas do Iphan, o Decreto nº 6.844/2009 "vincula a Coordenação de Educação Patrimonial – CEDUC ao [então] recém-criado Departamento de Articulação e Fomento – DAF" (idem, p. 14).

> Atualmente, a CEDUC defende que a Educação Patrimonial constitui-se de todos os processos educativos formais e não formais que têm como foco o Patrimônio Cultural, apropriado socialmente como recurso para a compreensão sócio-histórica das referências culturais em todas as suas manifestações, a fim de colaborar para seu reconhecimento, sua valorização e preservação. Considera ainda que os processos educativos devem primar pela construção coletiva e democrática do conhecimento, por meio do diálogo permanente entre os agentes culturais e sociais e pela participação efetiva das comunidades detentoras e produtoras das referências culturais, onde convivem diversas noções de Patrimônio Cultural. (idem, p. 19)

Ao analisar o trecho acima da publicação do Iphan sobre o "histórico", "conceitos" e "processos" da Educação Patrimonial, constatei, assim como na Política Nacional do Patrimônio Imaterial, que a noção referência cultural é apresentada como parâmetro para a constituição do patrimônio cultural brasileiro. Tem como fundamento a construção democrática desse patrimônio, não só estabelecendo que a comunidade colaborará com o poder público com a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, conforme se vê a Constituição de 1988, mas afirmando a comunidade como protagonista, tendo uma participação efetiva nesse processo de seleção dos bens culturais que são referenciados e dignos de preservação.

A chancela da paisagem cultural, que era categoria que a Unesco já trabalhava e objeto de discussão da Geografia desde o século 19, foi um instrumento regulamentado pelo Iphan, em 2009, com a Portaria nº 127/2009, também abre importantes possibilidades para o campo do patrimônio, inclusive em sua relação com o ambiente: além de trazer concepções integradoras entre natureza e cultura, evidencia o papel dos múltiplos agentes culturais e destaca sua relação com os espaços de manifestação e como fonte de recurso para seu cotidiano. Essa chancela tem como "finalidade atender ao interesse público e contribuir para a

preservação do patrimônio cultural" (art. 2°), "considera o caráter dinâmico da cultura e da ação humana sobre as porções do território a que se aplica" (art. 3º) e prevê um pacto de gestão que "pode envolver o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada" (art. 4º).

No entanto, apesar do contexto construído pós Constituição de 1988, no âmbito do licenciamento ambiental, em que a relação entre cultura, natureza e economia é bastante evidente, as diversas possibilidades apontadas nos parágrafos anteriores não foram eficientes e suficientes para a implementação de políticas públicas que efetivamente reconheçam e valorizem o patrimônio cultural brasileiro nos processos de licenciamento ambiental, pois não propuseram uma revisão da racionalidade econômica predominante, baseada no sistema econômico capitalista.

Assim, e na linha argumentativa de se pensar em respostas fracas e fortes às perguntas colocadas ao longo desta dissertação, tais possibilidades criadas podem ser classificadas como respostas fracas-fracas. Tomando como exemplo a noção de desenvolvimento sustentável, este trabalho procurou trazer reflexões de alguns autores sobre o tema e sobre como essa noção se mostrou insuficiente para colocar em questão o modelo de desenvolvimento predominante, uma vez que integrou as questões ambientais ao sistema capitalista e seus modos de produção. As mudanças propostas pela noção de desenvolvimento sustentável limitavam as possibilidades ao conhecido e ao real, que seria o modelo desenvolvimentista, o qual teria incorporado, por interesse dos grandes grupos econômicos do mundo globalizado, as questões ambientais.

Neste capítulo, analisarei como esse processo de inserção das questões ambientais e culturais ocorreu no cenário econômico nacional, tendo como contexto a participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental. Abordarei como a preservação do patrimônio cultural ocorreu nesses processos, quais dispositivos legais foram criados para participação do Instituto, trazendo com mais detalhe a experiência da Superintendência do Iphan na Paraíba na avaliação de impacto ao patrimônio cultural e a elaboração da Instrução Normativa nº 01/2015, que regulamenta a participação do órgão no licenciamento ambiental.

No entendimento proposto por esta dissertação, em que se pretende discutir as possibilidades criadas pelas aproximações entre ambiente natural e cultural e também as restrições a tais possibilidades, sugiro a análise de dois momentos institucionais-legais paradigmáticos sobre a participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental. O primeiro foi com a edição da Portaria nº 230/2002, que consolidou uma prática institucional

nos processos de licenciamento ambiental; o segundo momento é o da construção e a publicação da Instrução Normativa nº 01/2015, que, mesmo ampliando o escopo de bens a motivarem manifestação do IPHAN nos processos de licenciamento e mobilizar áreas não contempladas pela Portaria nº 230/2002, teria passado ao largo de iniciativas desenvolvidas em unidades do órgão, acarretando no descarte de possibilidades que haviam sido construídas e no desperdício de experiências relevantes.

No item 3.1., analisarei o que chamo de primeiro momento paradigmático do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental, considerando tanto a edição da Portaria nº 230/2002, como propostas de algumas Superintendências do Instituto, a partir de meados dos anos 2000 a 2015, diante das limitações legais e conceituais apresentadas. Refletirei mais detalhadamente sobre a atuação da Superintendência do IPHAN na Paraíba, que pude acompanhar de perto a partir de 2011, a qual criou possibilidades de identificação, valorização e preservação do patrimônio cultural a partir das referências culturais das comunidades atingidas por empreendimentos que se instalaram/instalam em determinado território.

No item 3.2., focarei mais especificamente na Instrução Normativa nº 001/2015 (IN nº 01/2015), destacando os conflitos para sua elaboração e os desdobramentos de sua publicação. Para apresentar o item, procurarei explorar a ideia de flexibilização de procedimentos e de normas institucionais, dialogando com autores que trazem uma abordagem crítica sobre a situação atual de mudanças legais e procedimentais no campo do meio ambiente e que abrangeu, também, a preservação do patrimônio cultural e, depois, o processo construtivo da elaboração da IN nº 01/2015. O objetivo neste capítulo é discutir em que medida as ações do Iphan nas políticas institucionais de participação nos processos de licenciamento ambiental, representaram a adoção de um pensamento ortopédico, por meio da redução de possibilidades, no que diz respeito à afirmação da participação social, da noção de patrimônio e da relação entre natureza e cultura.

3.1. Primeiro momento paradigmático de embate entre limites e possibilidades: as primeiras experiências nos estados

3.1.1. Antecedentes da ampliação da noção de patrimônio cultural – os estudos de impacto ao patrimônio arqueológico como início da participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental

Desde 1986, devido ao disposto no artigo 6º da Resolução Conama nº 001/1986, é necessário que o IPHAN seja instado, pelos órgãos ambientais, a se manifestar com relação aos estudos de impactos ambientais, no item referido aos estudos dos impactos sobre o meio socioeconômico, especificamente no que concerne aos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade" (inciso I, item c). Essa manifestação passou por várias fases, desde o período inicial com poucas informações disponíveis, passando por dois momentos paradigmáticos referentes às possibilidades de articulação conceitual e institucional e de participação social, incluindo tentativas de ampliação dos olhares sobre a noção do termo patrimônio cultural, mas também a redução desses olhares.

Apesar de pesquisa em fontes bibliográficas, e mesmo mediante entrevista realizada com Carlos Fernando de Moura Delphim[70], não foi possível conseguir informações sistemáticas e suficientes para analisar a participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental no período imediatamente após a publicação da Resolução Conama nº 01/1986. Talvez a falta de informação tenha a ver com a participação ainda limitada do Instituto nesses processos[71]; talvez esteja relacionada à carência de profissionais à época com conhecimento sobre a temática do licenciamento, a qual era novidade inclusive para os profissionais da área ambiental; talvez se deva ainda à falta de procedimentos internos ao Instituto, que permitissem lidar naquele momento com o licenciamento ambiental. O que se deu, porém, foi na contramão das possibilidades criadas naquele momento: dentro das perspectivas apontadas na Resolução Conama nº 01/1986 e, também, dois anos depois, pela Constituição de 1988, com a noção ampla de patrimônio cultural, no âmbito do Iphan privilegiou-se, ou foi possível, devido ao contexto institucional, a análise dos impactos apenas sobre o patrimônio arqueológico.

Com relação a este componente do patrimônio cultural, a preocupação pela estruturação do Iphan de uma área voltada para a arqueologia ocorreu com a necessidade do instituto se organizar para atender "as suas atribuições legais, agora acrescidas pela nova lei de arqueologia" (SILVA, 1996, p. 19), a lei nº 3.924/1961. Após tentativa do diretor Renato

---

[70] Carlos Fernando de Moura Delphim é engenheiro-arquiteto pela UFMG. Contratado em 1977 para restaurar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, onde permaneceu até 1985, foi pioneiro na defesa dos jardins históricos no Brasil. Criador do Programa Jardins Históricos na Fundação Nacional Pró-Memória (1985-1990). Foi membro-suplente da Comissão O Homem e a Biosfera da UNESCO e Conselheiro-Titular decano no Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama como Representante do Ministério da Cultura. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/04.016/3334, Acesso em: 19mar2016.

[71] Importante informar que o Iphan não faz parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) nem do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Soeiro, "em 1980 Aloísio Magalhaes cria, dentro da estrutura SPHAN/Fundação Nacional Pró-Memória, um Núcleo de Arqueologia" (idem, p. 20) e, talvez, para atender às demandas do licenciamento ambiental, "ainda em 1986 foi criada a Coordenação de Arqueologia" (POLO, 2014, p. 33). Dois anos depois, foi publicada a Portaria SPHAN nº 07 de 1988, que regulamenta os pedidos de permissão e autorização de pesquisas arqueológicas no Brasil. Com essa publicação, "ocorreu o recrudescimento das tensões entre o órgão e arqueólogos" (idem), pois a partir dali o Iphan regulamenta as ações dos arqueólogos que faziam pesquisa no país, principalmente com o novo mercado do que se convencionou chamar "arqueologia de contrato" ou "arqueologia preventiva", que está relacionada ao desdobramento da legislação ambiental nos aspectos do patrimônio cultural, mais especificamente ao arqueológico.

Alguns motivos podem ter justificado essa ênfase ao campo do patrimônio arqueológico. Primeiramente, a própria construção da lei que protege o patrimônio arqueológico – Lei nº 3.924/1961 - que teve relação com a política desenvolvimentista adotada no Brasil àquela época. A proteção dos sítios arqueológicos, independentemente de serem tombados, iniciou-se nos estados, que criaram legislações com esse objetivo.

> O primeiro estado a ter um decreto de proteção foi o Paraná, [...]. Trata-se do decreto nº 1346/51, que reserva para fins de pesquisa de proto-história os sambaquis existentes no litoral paranaense. Mais tarde, esse decreto foi complementado pelo de nº 5405/52, que regula a licença para exploração econômica dos sambaquis das demais áreas do estado. (SILVA, 1996, p. 17)

Nesse trecho, já se percebe a relação entre proteção dos sítios arqueológicos e "exploração econômica", com a regulação das atividades econômicas que ocorriam nos sambaquis do Paraná. A preocupação de pesquisadores com a destruição dos sítios levou a criação, em São Paulo, da Comissão de Pré-História, "que tinha por meta decretar medidas de proteção aos sambaquis e outras jazidas pré-históricas situadas naquele estado" (idem). Esse grupo articulou "para a criação de uma legislação federal de preservação ao patrimônio arqueológico brasileiro", o que aconteceu com a publicação da Lei nº 3.924/1961, que traz em seu artigo 3º o seguinte:

> 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. (BRASIL, 1961)

A legislação federal incorporou os principais preceitos das legislações estaduais e das reivindicações dos pesquisadores preocupados com a exploração econômica dos sítios arqueológicos. A aproximação entre as questões econômicas e a preservação desses sítios pode ter sido uma das influências para a manifestação do Iphan, anos mais tarde, apenas no que se refere aos impactos sobre esse componente do patrimônio cultural.

Provavelmente, outro motivo para o Iphan privilegiar a sua participação, nas análises dos estudos de impacto ambiental apresentados pelos órgãos ambientais, apenas aos aspectos relacionados aos sítios arqueológicos pode ter sido porque são considerados bens da União (mesmo os não tombados), conforme a Constituição de 1988 e, por isto, mereceriam uma atenção especial, além de ser, dos componentes do patrimônio cultural brasileiro, o que mais está relacionado aos aspectos físicos do meio ambiente natural, pois é considerado pertencente ao meio em que está inserido.

No entanto, após extinção da Sphan, em 1990, pelo governo do presidente Fernando Collor de Mello, e consequentemente da Coordenação de Arqueologia, "somente em 2001 é criada a nova Coordenação de Arqueologia – o que leva à emissão da Portaria IPHAN nº 230 em 2002" (POLO, op. cit., p. 34). Essa portaria foi importante para a área da arqueologia dentro do Iphan e para os profissionais externos à Instituição, pois não existiam normas que definissem procedimentos para participação do Iphan no licenciamento ambiental. Ela serviu, também, para consolidar os procedimentos que já eram realizados na prática – a manifestação do instituto apenas sobre os impactos ao componente arqueológico nos estudos de impacto ambiental, diferentemente do que propunha a Resolução Conama nº 01/1986, que previa, nesses estudos, como já destacado, a avaliação dos impactos relacionados aos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade". Diferentemente, também, do que propunham as políticas públicas de identificação, valorização e preservação do patrimônio cultural constituídas desde a década de 1970, consolidadas pela Constituição de 1988 e pelas possibilidades apresentadas para atuação do Iphan no processo de patrimonialização de referências culturais desde mesmo antes do Decreto nº 3551/ 2000, como discutido acima.

Nesse sentido, considero a publicação da Portaria nº 230/2002 como um momento normativo/institucional paradigmático da participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental, em que se evidencia seu caráter reducionista: apesar das possibilidades destacadas pela Resolução Conama nº 01/1986; apesar das possibilidades

afirmadas na Constituição de 1988 no que diz respeito ao entendimento de patrimônio cultural; apesar ainda das possibilidades metodológicas e conceituais instauradas com o Decreto nº 3551/2000 e com o INRC, a medida se restringiu à análise dos impactos das atividades econômicas sobre o patrimônio arqueológico.

Esse primeiro momento paradigmático em que identifico a redução de possibilidades remete a uma perspectiva adotada por Boaventura de Sousa Santos que, ao analisar "uma das características centrais do nosso tempo" (2008, p. 13), define-o como "um tempo de transição paradigmática" e de "perguntas fortes e respostas fracas", que são "aquelas que procuram responder sem pôr em causa o horizonte de possibilidades". Santos afirma serem dois os motivos para as respostas fracas do "nosso tempo": a institucionalização e profissionalização da ciência, além de sua transformação, a partir do século XIX, em "força produtiva do capitalismo" (idem, p. 14). A questão, com essa postura da ciência para as perguntas fortes do mundo, foi que as respostas científicas reduziram as possibilidades postas por outros tipos de respostas e foram tidas como as únicas válidas e com credibilidade para "os problemas dignos de reflexão". Santos chamou essa conduta de "pensamento ortopédico", que seria

> [...] o constrangimento e o empobrecimento causado pela redução dos problemas a marcos analíticos e conceptuais [sic] que lhe são estranhos [...]; a ciência passou a responder exclusivamente aos problemas postos por ela. (idem, p. 15)

Assim que entendo a Portaria nº 230/2002: como uma consolidação prática reducionista do Iphan, com a introdução do "pensamento ortopédico" no que se refere à manifestação do Instituto nos processos de licenciamento ambiental. É possível aventar que, como provavelmente havia um problema da falta de sistematização de procedimentos dentro da instituição, em busca de soluções, o Iphan teria institucionalizado, com esta Portaria, a limitação que já havia imposto às suas práticas, fazendo o possível coincidir com o real – adotar procedimentos para manifestação sobre os impactos das atividades econômicas apenas sobre o patrimônio arqueológico – mesmo com as possibilidades de ampliação dos olhares para o patrimônio cultural em relação à noção constituída durante as décadas de 1970 e 1980 e às políticas adotadas a partir daí.

> Nos primeiros anos que se seguiram à publicação da Portaria Iphan nº. 230/2002, os departamentos técnicos da chamada "área central", sediados em Brasília/DF, e as divisões técnicas das superintendências e escritórios do Iphan em cada Estado da federação, associavam a chegada de processos ou documentos relativos à necessidade ou ao andamento de licenciamentos ambientais ao monitoramento do patrimônio arqueológico e aos técnicos e especialistas desse "setor" do Iphan. Na maioria dos casos, as prescrições da Resolução Conama nº. 01/1986, versando sobre os diversos aspectos do patrimônio cultural "da

> comunidade", eram ignoradas [...]. Não coincidentemente, a partir de 2002 ampliou-se exponencialmente o número de portarias de autorização/permissão de execução de pesquisas arqueológicas no país. (BRAGA; SILVA, 2014, p. 101)

Como já destacado, os sítios arqueológicos são protegidos pela Lei nº. 3.924/1961 e considerados, conforme Constituição Federal de 1988, bens da União. Por isso, os arqueólogos precisam de autorização/permissão para realizar suas pesquisas (normatizado pela Portaria SPHAN nº 07/1988), que são efetivadas por meio da emissão de portarias do atual Centro Nacional de Arqueologia – CNA –, que é uma unidade especial do Iphan criada e normatizada pelo Decreto nº 6.844, de 07 de maio de 2009, e, atualmente vinculada ao Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (Depam). É relevante observar o número de portarias expedidas pelo Iphan durante os anos e analisar o que o texto acima destacou como sendo um crescimento exponencial de pesquisas arqueológicas no País a partir de 2002. Para isso, segue o gráfico abaixo, baseado em tabela produzida pelo CNA.



Gráfico 01: Número de permissões/autorizações de portarias de projetos para pesquisas arqueológicas no Brasil[72]
Fonte: Centro Nacional de Arqueologia/Departamento do Patrimônio Material/Iphan

[72] Números atualizados em 2015 pelo Centro Nacional de Arqueologia e inclui as renovações de portarias, que são aqueles referentes a projetos já autorizados/permitidos, mas que necessitam de maior prazo para finalização e precisam de nova portaria.

A partir de análise do gráfico acima, é possível perceber a influência da Portaria nº 230/2002 no mercado da arqueologia brasileira, que foi potencializado com a normatização e padronização da exigência da pesquisa arqueológica para obtenção de licença ambiental das atividades econômicas no país. Desde a Lei nº 3.924/1961, que proíbe "em todo território nacional o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação" dos sítios arqueológicos "antes de serem devidamente pesquisados", (artigo 3º) é prevista a necessidade de "permissão do Governo da União, através da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional" (artigo 8º) para estas pesquisas. Já se previa, também, a emissão de portaria que, naquele momento, era competência do Ministro da Educação e Cultura e deveria ser "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" (artigo 10).

Especificamente nos processos de licenciamento ambiental, já se previa o diagnóstico de sítios arqueológicos existentes nas áreas afetadas pelos empreendimentos solicitantes de licença ambiental desde a Resolução Conama nº 01/1986. Para esta análise, é importante, apontar que houve, com o crescimento de pesquisas arqueológicas nos licenciamentos ambientais, divisão convencional feita por pesquisadores externos e internos ao Iphan de uma *arqueologia acadêmica* e outra que se chamou *arqueologia de contrato* ou *preventiva*. Esta última é descrita como

> [...] uma arqueologia voltada para a interface ambiental visando [a] licenciar ou não empreendimentos de potencial impacto sobre o ambiente, **incluso no meio socioeconômico**, o ambiente cultural arqueológico (SOUZA; BASTOS, 2010, p. 50, grifos meus)

Destaca-se, no trecho acima, a menção ao entendimento da Resolução Conama nº 01/1986 de incluir os estudos de impacto ao patrimônio cultural naquele que analisa esses impactos ao meio socioeconômico, além de especificar ainda mais o meio ambiente cultural, com a introdução do "ambiente cultural arqueológico". No entanto, faço uma distinção entre *arqueologia de contrato* e *arqueologia preventiva* e corroboro com a ideia de Mario Junior Alves Polo que diz ser "ideal pensar a arqueologia preventiva como um tipo de arqueologia desenvolvida sim no âmbito do contrato" (POLO, 2014, p. 174), mas baseada numa racionalidade menos econômica, no sentido de que ações preventivas devem ser tomadas para proteção dos sítios arqueológicos, mesmo que as medidas prevejam mudanças no projeto original do empreendimento, causando custos maiores ao empreendedor.

Não que a arqueologia de contrato não utilize metodologias e conceitos científicos, vindos da academia, mas sua origem não parte de um interesse científico dos profissionais da arqueologia, mas da necessidade de preservar/proteger ou, como na maioria das vezes, produzir informações para o "salvamento" dos sítios arqueológicos que correm risco de sofrerem impactos ou serem destruídos pelas ações relativas à instalação e/ou operação dos empreendimentos. Todavia, há diferenças significativas nos objetivos e metodologias entre a arqueologia de contrato e a acadêmica, das quais destaco duas, que interessam particularmente à discussão aqui desenvolvida: o tempo de pesquisa é bem diferente, uma vez que a pesquisa arqueológica de contrato atende a uma demanda econômica e, por isso, os tempos de execução são menores quando comparados à pesquisa arqueológica com bases científicas da academia; os objetivos dos estudos da arqueologia de contrato não partem de uma problemática científica, mas de uma necessidade econômica de avaliar a possibilidade de atividades empreendedoras causarem danos a bem cultural protegido por lei. Mesmo quando a arqueologia de contrato tem "metodologias de campo efetivamente preventivas [estas] incluiriam, por exemplo, a existência e a avaliação de alternativas locacionais" (POLO, 2014, p. 174), ou seja, ainda estaria relacionada a uma questão entre atividade econômica e a preservação do patrimônio arqueológico, não a uma problemática de origem científica.

Vale, no entanto, destacar as possibilidades colocadas por tais pesquisas: com a pesquisa arqueológica vinculada às atividades econômicas, várias áreas antes desconhecidas, do ponto de vista da arqueologia, passaram a ter seu passado arqueológico descoberto, estudado e exposto.

Com a análise do gráfico apresentado e da tabela produzida pelo Centro Nacional de Arqueologia – CNA[73] (que baseou a construção do gráfico acima), observei que os projetos arqueológicos com portarias publicadas nos primeiros anos de levantamento do CNA estavam vinculados, em sua maioria, a pesquisas arqueológicas com origem científica/acadêmica[74]. Em 1991, das seis portarias, temos quatro com esta característica, como por exemplo: "Projeto Baixo Amazonas - A Sequência do Desenvolvimento em Santarém, Pará" e

[73] O banco de portarias de pesquisas arqueológicas publicadas em Diário Oficial da União está disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/315, através do link: Portarias de Pesquisas Arqueológicas Publicadas no DOU - 1991 a 2015. Acesso em: 02/03/2016.

[74] A origem das pesquisas, para esta análise, foi determinada pelos nomes dos projetos: caso estes tivessem em seus títulos termos, palavras ou alguma referência a empreendimentos, como LT (linha de transmissão), UHE (usinas hidrelétricas), PCH (pequena central hidrelétrica), rodovias, empreendimentos imobiliários, entre outros, foram considerados vinculados a pesquisas arqueológicas de contrato ou preventiva. No caso de tal origem não estar marcada nos títulos dos projetos segundo essa lógica, a análise pode ter alguma discrepância em relação ao real.

"Pesquisa Arqueológica na área situada na Bacia do Rio Paranaíba"; e duas vinculadas a atividades econômicas: "Diagnóstico do Potencial Arqueológico na Área de Impacto e Influência das Usinas Hidrelétricas de Juba I e II" e "Pesquisas Arqueológicas nas Áreas de impacto e de influência das Usinas Hidrelétricas de Serra da Mesa e Cana Brava". Já em 1992, das oito portarias publicadas, apenas uma tem o objetivo de realizar estudos de impacto do patrimônio arqueológico devido a atividades econômicas, mas destaco aquelas que não estão relacionadas a pesquisas preventivas, pela proposta dos projetos: "Entendendo o Desenvolvimento Cultural do Alto Xingú do Brasil Central: uma Abordagem Etno-Arqueológica" e "O Aproveitamento Ambiental das Populações Pré-Históricas do Estado do Rio de Janeiro".

Esta tendência de ter uma proporção maior de portarias vinculadas à pesquisa arqueológica com origens em problemáticas científicas se estendeu até o ano de 1999[75], quando a proporção entre estas e aquelas relacionadas com as atividades econômicas foi praticamente a mesma. A partir do ano 2000, ocorre uma mudança proporcional, com o aumento progressivo, ano a ano, das pesquisas arqueológicas de contrato, o que teve impulso com a publicação da Portaria nº 230/2002. Há de se destacar que, em termos absolutos, também houve aumento considerável de pedidos de permissão, passando de 117 portarias em 2001, um ano antes da divulgação da portaria, para 268 portarias em 2003, e chegando a 1600 em 2014, ano do ápice de emissão de portarias de pesquisas arqueológicas até agora. Relevante apontar que, em 2013, das 268 portarias emitidas, 215 estavam relacionadas a atividades econômicas cujos processos de licenciamento ambiental passaram pelo Iphan, ou seja, aproximadamente 80% das pesquisas arqueológicas autorizadas/permitidas no país tinham como origem uma demanda econômica. Em 2015, há um salto para mais de 93% de portarias com as mesmas características desta última, o que demonstra a força das pesquisas arqueológicas relacionadas à Portaria nº 230/2002, publicada pelo Iphan com o objetivo de "compatibilizar as fases de obtenção de licenças ambientais, com os empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico".

[75] Entre 1991 e 1999, apenas em 1995 temos um número de portarias com projetos vinculados a atividades econômicas superior a projetos vinculados a problemáticas acadêmicas.

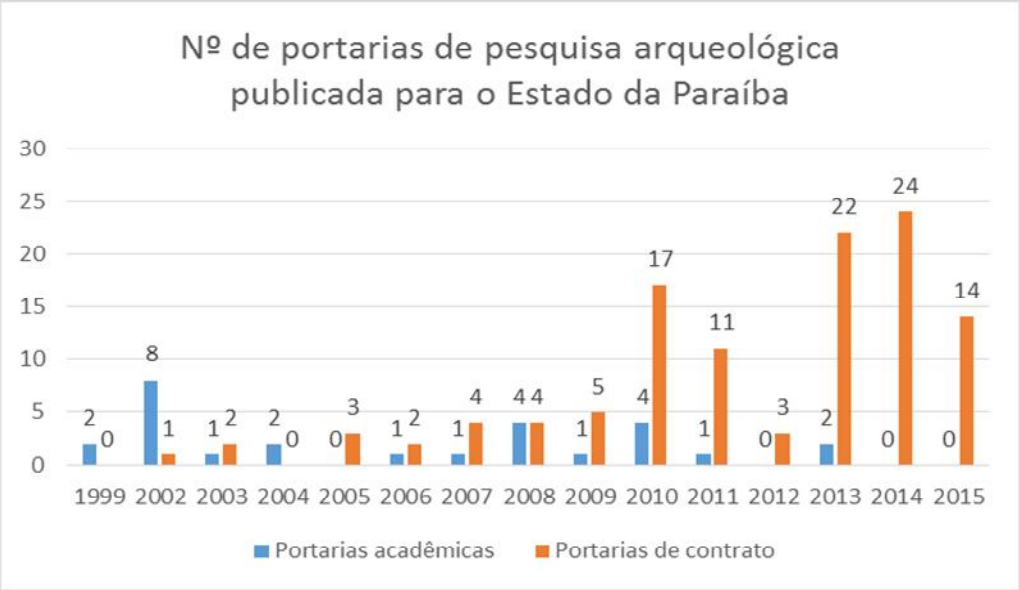

Gráfico 02: Número de permissões/autorizações de portarias de projetos para pesquisas arqueológicas no Brasil[76].
Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Centro Nacional de Arqueologia (CNA, 2015).

Esta tendência é bastante evidente na Paraíba, estado que será objeto de análise neste trabalho e na qual se baseia grande parte de minha experiência com análise de processos de licenciamento ambiental. As primeiras portarias registradas pelo CNA como provenientes do estado da Paraíba foram emitidas no ano de 1999, todas elas para pesquisas arqueológicas com problemáticas originariamente do ambiente acadêmico, sendo apenas em 2002 emitida a primeira portaria vinculada a um processo de instalação de empreendimento potencialmente causador de impacto ao patrimônio arqueológico – "Diagnóstico de Potencial Arqueológico Referente ao Licenciamento Ambiental da Usina Termelétrica da Paraíba". Nos anos de 2014 e 2015, como indicado no Gráfico 02, todas as portarias emitidas para pesquisas arqueológicas que foram realizadas no Estado tinham relação com atividades econômicas.

[76] O gráfico acima foi elaborado a partir de tabela elaborada pelo Centro Nacional de Arqueologia - CNA. Os números foram atualizados em 2015 pelo CNA e inclui as renovações de portarias, que são aqueles referentes a projetos já autorizados/permitidos, mas que necessitam de maior prazo para finalização e precisam de nova portaria. Além disso, foram incluídas as portarias que envolvem mais de 01 estados, quando a Paraíba está inserida entre eles.

3.1.2. A ampliação da noção do patrimônio cultural objeto dos estudos de impacto ao meio ambiente – as propostas de alguns Estados

Os fatos destacados acima, tanto em nível nacional como no estado da Paraíba, são provavelmente consequência dos contornos criados a partir do que defini como primeiro momento reducionista de participação do IPHAN no contexto do licenciamento ambiental, na medida em que privilegiou o diagnóstico arqueológico nos estudos de impacto sobre o meio ambiente cultural. O que é relevante ressaltar, também, é a associação que se fazia à "chegada de processos ou documentos relativos à necessidade ou ao andamento de licenciamentos ambientais" (BRAGA; SILVA, op. cit.), processos e documentos esses encaminhados exclusivamente "aos técnicos e especialistas" da área de arqueologia do IPHAN. Como alternativa a essa atuação, que foi já à época considerada reducionista em certas unidades do próprio IPHAN, algumas Superintendências Estaduais propuseram novos procedimentos, com a criação de Termos de Referências que, diferentemente da Portaria nº 230/2002, buscaram contemplar os bens de interesse cultural e atender aos dispositivos da Resolução Conama nº 01/1986. São exemplos disso as Superintendências do Iphan no Maranhão, em Minas Gerais e na Paraíba, mas tratarei mais especificamente desta última para refletir sobre as possibilidades de ampliação da noção do patrimônio a ser contemplado nos estudos de impacto ambiental, nos aspectos relacionados ao "patrimônio histórico e cultural da comunidade". Esta Superintendência é onde exerço, desde 2011, a função de técnico da área de arqueologia e que, a partir desse mesmo ano, juntamente com técnicos de diversas áreas de atuação, propusemos novos procedimentos nos processos de licenciamento ambiental que eram analisados nessa unidade do Iphan, por meio da elaboração de um Termo de Referência que contemplasse, nas análises de impacto ambiental, tanto os bens culturais de natureza material como os de natureza imaterial.

Realizarei, também, a descrição e a análise dos documentos que dão conta de entender a proposição desse Termo de Referência e como isso ocorreu internamente à prática institucional e na relação com agentes externos[77]. O intuito é mostrar como, mesmo com a Portaria nº 230/2002, normativa que limitou os estudos de impacto ao patrimônio

[77] Considero como agentes externos, neste caso, os empreendedores; os pesquisadores (geralmente arqueólogos) que realizam os estudos de impacto de empreendimentos ao patrimônio cultural, instalados ou com previsão de instalação na Paraíba; os órgãos de meio ambiente e as comunidades que sofrem influências, positivas e negativas, da instalação de empreendimentos.

arqueológico, consolidando e disseminando uma determinada prática institucional para a atuação do órgão nos processos de licenciamento ambiental, algumas Superintendências do Instituto construíram novos procedimentos com base na Resolução Conama nº 01/1986 e nos novos olhares que ampliaram e diversificaram a noção de patrimônio cultural com as políticas públicas que sucederam a Constituição de 1988.

Primeiramente, é importante informar que, como técnico da área de arqueologia, os processos de licenciamento ambiental eram encaminhados para minha análise ou para a técnica também da área de arqueologia da Superintendência do Iphan na Paraíba, Paôla Manfredini Bonfim[78]. Nossa atividade consistia em nos pronunciarmos sobre a posição técnica para anuência da Superintendência a respeito das licenças ambientais. Eram produzidos documentos, pareceres e informações técnicas, em que sugeríamos a aprovação ou não de projetos e relatórios[79] relacionados às pesquisas arqueológicas com o fim de anuir ou não às licenças dos empreendimentos. Nos projetos encaminhados para análise, as ações de Educação Patrimonial, que eram vinculadas apenas ao componente arqueológico[80] do patrimônio cultural, eram também analisados pelos técnicos da área de arqueologia, apesar de existirem na Superintendência profissionais que tinham especialidade na área de Educação Patrimonial. A análise e aprovação ou não dos estudos de impacto ao patrimônio arqueológico eram suficientes para emissão de anuência (quando os estudos eram aprovados) ou não do Iphan para as licenças ambientais.

Estes projetos e relatórios de pesquisas arqueológicas sempre vinham separados dos estudos de impacto ambiental, como se não fizessem parte do processo de estudos necessários para análise dos impactos de atividades econômicas sobre o meio ambiente, natural ou cultural, conforme previsto no artigo 6º da Resolução Conama nº 01/1986, ou seja, os resultados das pesquisas arqueológicas e a análise de impacto ao patrimônio arqueológico, geralmente, não estavam inseridos no conteúdo dos estudos ambientais apresentados aos órgãos de meio ambiente. Ainda assim, alguns empreendedores encaminhavam relatórios dos

[78] A técnica Paôla Manfredini Bonfim foi do concurso temporário do Iphan de 2009 e atuou como técnica na área de arqueologia na Superintendência do Iphan na Paraíba até fevereiro de 2014. Possui graduação (2000) e mestrado (2004) em História pela Universidade Federal do Paraná.

[79] As informações necessárias para compor um pedido de permissão e autorização das pesquisas arqueológicas são normatizadas pela Portaria SPHAN nº 07/1988. Os relatórios técnicos e as informações que deverão compô-los são previstos no parágrafo único do artigo 7º, artigos 8º, 11 e 12 da citada portaria.

[80] O parágrafo único do artigo 6º da Portaria SPHAN nº 07/1988, bem como o § 7º do artigo 6º, prevê a Educação Patrimonial no "desenvolvimento dos estudos arqueológicos".

estudos de impacto ambiental[81], seja por pedido do Iphan, seja por iniciativa própria, para compor os processos abertos na instituição e para que as informações inseridas neles pudessem contribuir para as avaliações feitas pelos técnicos da Superintendência. No entanto, é importante salientar que dos processos de licenciamento ambiental no Estado da Paraíba, apenas parte deles iam para análise do Iphan.

Após análise de vários desses relatórios de impacto ambiental, que trazem em seu conteúdo, item relacionado ao patrimônio histórico e cultural, técnicos da área da arqueologia perceberam que, na maioria das vezes, as informações contidas nesses relatórios serviam, apenas, para constar que foi feito algum tipo de pesquisa sobre o tema, uma vez que é obrigatório, conforme legislação vigente, a apresentação dos estudos de impacto aos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade" existente na área de impacto dos empreendimentos, como parte do meio socioeconômico. No entanto, o que é relevante destacar são a produção de desconhecimento, a falta de informação e a falta de pesquisa que constam no item referente ao patrimônio histórico e cultural nos relatórios de impacto ambiental.

Para ilustrar esta afirmação, trarei como exemplo o Relatório Ambiental Simplificado[82] – RAS – de uma Central Geradora Eólica que se instalou no território da cidade de Alhandra, Estado da Paraíba. Segundo o relatório, o empreendimento "tem como objetivo principal a geração de energia elétrica a partir de fonte eólica". Este empreendimento é regido pela Resolução Conama nº 279, de 27 de junho de 2001, que foi elaborada para criar procedimentos, por meio do licenciamento ambiental simplificado, para as atividades econômicas voltadas à geração de energia elétrica "com impacto ambiental de pequeno porte", pois foram consideradas atividades prioritárias para enfrentar a crise de energia elétrica, em 2001, a partir da edição da Medida Provisória nº 2.152-2, de 1º de Junho de 2001 (MP 2.152-2/2001), que criou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica do Governo.

---

[81] Vários tipos de relatórios podem ser produzidos por profissionais contratados pelos empreendedores: Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima); Relatório Ambiental Simplificado (RAS), Plano de Controle Ambiental (PCA), Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), etc.. O tipo de relatório produzido dependerá do porte do empreendimento e o seu potencial em causar impactos ao meio ambiente.

[82] O tipo de relatório ambiental que deverá ser produzido para licenciar um empreendimento é definido pelo órgão licenciador, nesse caso, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), com base em legislação. O Relatório Ambiental Simplificado (RAS), geralmente, é feito quando o grau de impacto do empreendimento é baixo ou quando o empreendimento faz parte de atividades econômicas estratégicas para o Governo Federal. O documento foi extraído do Processo Iphan nº 01408.000396/2011-36 – "Vistoria técnica ao Parque Eólico Alhandra, empreendido pela Cedim do Brasil Ltda., no município de Alhandra/PB".

Segundo esse documento, "os órgãos competentes, nos processos de autorização ou de licença dos empreendimentos necessários ao incremento da oferta de energia elétrica do País, atenderão ao princípio da celeridade" (MP nº 2.152-2, artigo 8º). Apesar da simplificação nos processos de licenciamento ambiental para estes tipos de empreendimento, é necessária a realização de importantes estudos ambientais. A Resolução Conama nº 279/2001 define Relatório Ambiental Simplificado (RAS) como sendo

> [...] os estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a concessão da licença prévia requerida, que conterá, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação. (art. 2º, item I)

Nota-se, no trecho, que o RAS possibilita uma concepção ampla de meio ambiente, mesmo num licenciamento simplificado, é necessária a apresentação de "estudos relativos aos aspectos ambientais", indicando o "diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento", tanto relativo ao meio ambiente natural como ao cultural. Nesse sentido, o RAS da Central Geradora Eólica da Cedin do Brasil Ltda. traz, no item 4.10, informações sobre a "Cultura" da área de influência do empreendimento. O autor do relatório dividiu o item em dois subitens: "Festas Cívicas e Religiosas" e "Religião". Abaixo segue todo o texto dos dois subitens:

> "*Festas Cívicas e Religiosas*
> O município comemora no dia 15 de agosto o dia da Padroeira Nossa Senhora da Assunção; também comemora as festas de final de ano como natal e ano novo, a de São Sebastião em janeiro e São João em junho"
> *Religião*
> Alhandra é o município da Paraíba com maior sincretismo religioso, mas a religião católica ainda é a mais praticada, seguida da protestante".

O Relatório traz de maneira resumida, incompleta e de forma superficial informações com péssima qualidade sobre a "Cultura de Alhandra". Em apenas metade da página foi capaz de relatar sobre local que é conhecido como "cidade sagrada da Jurema [...] MARCO ZERO da Jurema no Brasil e também, centro de romarias de milhares de pessoas anualmente"[83]. Não temos, porém, apenas a Jurema como referência cultural presente na cidade de Alhandra, como mostrarei mais adiante, por meio de outro estudo de impacto de empreendimento que ocorreu, também, na cidade de Alhandra, em que constam outras referências culturais bastante

[83] "A Encantaria e a Jurema". Disponível em: http://www.yorubana.com.br/encantados.asp. Acesso em: 02abr2016.

reconhecidas na cidade, tais como: casa de farinha, festas religiosas, a feira livre e os elementos que a compõem. O fato de ser necessária apenas a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado para o empreendimento de baixo impacto não permite que os pesquisadores que realizam os estudos de impacto do empreendimento produzam desconhecimento ou falta de informação sobre a população de uma cidade e suas referências; e que, mesmo assim, tenha sido emitida a licença ambiental para o empreendedor.

Neste contexto, para problematizar o papel dos técnicos, que se deparam com tal tipo de relatórios para analisar viabilidade de empreendimentos, emitir pareceres e zelar pela preservação do patrimônio, seja no contexto do licenciamento ambiental ou em outros, é interessante a perspectiva discutida por Lia Motta sobre saber técnico institucional. Para a autora,

> Entende-se aqui o saber técnico institucional como o ofício dos servidores das instituições públicas dedicadas à preservação do patrimônio cultural, que produzem conhecimentos especializados para a valoração dos bens culturais como patrimônio. Um saber desenvolvido na lida diária, quando são enfrentadas as questões relacionadas ao campo da preservação e se dá a interação com o saber de outras instituições e de grupos sociais que participam da construção do valor de patrimônio. Trata-se de um saber que exige reflexões críticas e atualizações, tendo em vista que o patrimônio cultural é uma construção social e historicamente determinada, que se transforma ao longo do tempo, sujeito a disputas, tensões e negociações. (MOTTA, 2011, p. 183-184)

Foi na "lida diária" de análise de estudos de impacto ambiental, naquilo que compete ao Iphan, que servidores do Iphan na Paraíba, inicialmente aqueles ligados à gestão do patrimônio arqueológico, por motivos já aqui explicitados, começaram a questionar os relatórios de impacto ambiental nos aspectos relacionados à cultura do território ou, mais especificamente, aos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade" atingida por determinado empreendimento. Este questionamento teve como base a noção ampla do patrimônio cultural, consolidada pela Constituição de 1988, mas debatida e defendida desde a década de 1970 e que proporcionou a adoção de políticas públicas pós Constituição com perspectivas democráticas. Esse novo entendimento sugere, no contexto específico dos processos de licenciamento ambiental no Iphan/PB, movimento semelhante ao que Motta trata como "reflexões a respeito do saber técnico nas decisões sobre o valor de patrimônio cultural" (idem, p. 183).

A discussão trazida pela autora está, no artigo em questão, relacionada à necessidade de o saber técnico institucional realizar reflexões sobre a valoração do patrimônio cultural nos processos de instrução de tombamento; podem, no entanto, ser aproximadas com as reflexões

feitas a partir da análise dos processos de licenciamento ambiental, frente à complexidade de entendimentos técnicos devido àquilo que a autora definiu como "abrangência desses conceitos orientadores das possibilidades de atribuição de valor de patrimônio cultural" (idem, p. 188).

Para ela, tais reflexões e tal complexidade exigiam "um olhar interdisciplinar e métodos para a produção de um conhecimento múltiplo" (idem). Trazendo a discussão de Motta novamente para o contexto dos processos de licenciamento ambiental na Paraíba, foi necessária a incorporação de técnicos de diversas áreas de atuação na Superintendência na discussão junto aos técnicos da área de arqueologia com vistas à elaboração de uma nova proposta de procedimentos a serem seguidos pelo Iphan na Paraíba nos processos de licenciamento ambiental. Primeiramente, os técnicos das áreas de Ciências Sociais e Arquitetura e Urbanismo, Emanuel Oliveira Braga e Carla Gisele Macedo S. M. Moraes, respectivamente, assim como o gestor Átila Tolentino, que atua na área de Educação Patrimonial, começaram a discutir sobre a elaboração de uma "Minuta para Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural". Após esses primeiros debates, entrou no processo de construção do documento o técnico em Arquitetura e Urbanismo, Cláudio Nogueira, que já tinha experiência anterior sobre o assunto quando atuou na Superintendência do Iphan no Maranhão. Depois de pesquisar a atuação de algumas Superintendências nos processos de licenciamento ambiental, a criação da minuta teve como base documentos elaborados e utilizados nas representações do Iphan no Maranhão e em Minas Gerais.

Antes de analisar os documentos acima citados, é relevante informar a origem dos meus questionamentos sobre a participação do Iphan no licenciamento ambiental. Como técnico da área de Arqueologia da Superintendência do Iphan no Amapá, onde estive lotando antes de minha transferência para a Paraíba, tive a oportunidade de acompanhar algumas reuniões do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA[84], que, muitas vezes, discutiam processos de licenciamento ambiental de empreendimentos a serem implantados no Estado do Amapá. Nas diversas participações do Iphan nessas reuniões, foram inseridas discussões sobre

[84] "Criado em 1990, o Conselho Estadual de Meio Ambiente é um órgão consultivo, deliberativo, normativo e vinculado a [sic] Sema, que trata da política ambiental do Estado". Disponível em: http://sema.ap.gov.br/index.php/gcom/noticiasascom/716-o-conselho-estadual-de-meio-ambiente-do-amapa-coema-aprecia-projetos-para-acessar-verbas-do-fundo-estadual-de-recursos-para-o-meio-ambiente-ferma. Acesso em: 09abr2016.

a preservação do patrimônio cultural nos diversos processos que passavam pelo COEMA e alguns conselheiros se interessaram sobre o tema.

Outra gestão importante foi a realizada junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA –, pois o Secretário[85] solicitou ao Iphan uma proposta para apresentar ao COEMA sobre a preservação do patrimônio cultural. Após várias discussões e apresentações ao Conselho, foi publicada, no dia 30 de julho de 2009, a Resolução nº 014/09 – COEMA, "que dispõe sobre os critérios e procedimentos necessários à preservação do patrimônio cultural, inclusive o arqueológico, em empreendimentos e atividades que causam impactos ambientais sujeitos à apresentação de EIA/RIMA ou outros estudos ambientais e dá outras providências". Destaco dois pontos já no título da Resolução: diferentemente da Portaria Iphan nº 230/2002, que tratava apenas dos procedimentos para avaliação dos impactos ao patrimônio arqueológico nos EIAs/Rimas, esse documento se aproxima da Resolução Conama nº 001/1986, pois traz critérios e procedimentos para a preservação do patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental. A Resolução do Coema vai além quando trata dos tipos de empreendimento que devem passar pelos procedimentos estabelecidos, pois não só aqueles empreendimentos que precisam de elaboração de EIA/Rima[86], por serem considerados com alto potencial de causar impactos ao meio ambiente, possuem critérios e procedimentos para obterem as licenças ambientais, mas também aqueles que devem apresentar outros estudos ambientais mais simplificados a depender do grau de potencial de impacto ambiental. No caso do Amapá, os empreendimentos de pequeno e médio porte eram potencialmente causadores de impactos a sítios arqueológicos e, por isso, foi importante a inclusão das diversas atividades econômicas na legislação.

Sobre o conteúdo, a Resolução define patrimônio cultural de acordo com o artigo 216 da Constituição Federal de 1988 e, em seu artigo 1º, torna obrigatória a adoção de medidas de proteção para que empreendedores obtenham licenças ambientais para atividades econômicas que causem impacto a esse patrimônio. Os demais artigos tratam dos procedimentos que devem ser adotados para garantir as medidas de proteção[87], dos quais destaco o artigo 2º: este

[85] O secretário de Estado do Meio Ambiente, geralmente, é o presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Amapá.
[86] A Portaria Iphan nº 230/2002 apenas comtempla os empreendimentos que têm necessidade de elaboração do EIA/Rima.
[87] Do artigo 2º ao 4º, a Resolução COEMA nº 014/2009 dedica-se dos procedimentos relacionados aos empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental; já os artigos 5º e 6º são dedicados aos procedimentos dos empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de baixo impacto ambiental.

prevê, em seu item I, a "realização de Inventário das Referências Culturais existentes nas áreas direta e indireta do empreendimento"; a avaliação, pelo Iphan, "dos impactos do empreendimento ou atividade sobre o patrimônio cultural, inclusive o patrimônio arqueológico" (§ 1º) e, se houver impactos, a necessidade de propor "os Programas de Preservação e Salvaguarda das Referências Culturais e os Programas de Prospecção e de Resgate Arqueológico compatíveis com o cronograma das obras e com as demais fases de licenciamento ambiental" (§ 2º). Os artigos 3º e 4º, por sua vez, abordam adoções das medidas mitigadoras[88] propostas.

Para os empreendimentos de baixo impacto ambiental (artigos 5º e 6º), os estudos ficariam mais concentrados em medidas protetivas para o patrimônio arqueológico; para os demais aspectos do patrimônio cultural, seria apenas necessária a apresentação do "histórico da ocupação do solo da área onde será realizado o empreendimento ou atividade" (artigo 5º, item III) e "contextualização [...] etnohistórica da área de influência direta e indireta do empreendimento ou atividade" (artigo 5º, inciso V).

Interessante ressaltar que, apesar da importância da gestão feita pela Superintendência do Iphan no Amapá, destaco aqui o papel do Conselho Estadual do Meio Ambiente, com intermédio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, pois é quem assume e publica uma legislação direcionada à preservação do patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental, em convergência com o que dispõe a Resolução Conama nº 001/1986. No que tange ao patrimônio cultural, portanto, adota uma postura mais abrangente que a Portaria nº 230/2002, legislação do Iphan que só contemplava o componente arqueológico do patrimônio cultural nos estudos de impacto ambiental.

A esse documento e a esse evento no contexto do Iphan/AP, somaram-se discussões promovidas, como indicado acima, nas unidades do Iphan no Maranhão e em Minas Gerais, que serviram de base para elaboração da Minuta do Termo de Referência do Iphan na Paraíba e cuja análise farei a seguir.

Primeiramente, abordarei os aspectos da Nota Técnica nº 01/2010-IPHAN/MA, que tinha como título "Orientações quanto à elaboração Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental e Avaliação dos Impactos Culturais trazidos pelos empreendimentos ao

[88] São medidas adotadas pelo empreendedor para evitar ou minimizar atividades do empreendimento que possam causar impactos ambientais ao meio natural e cultural.

patrimônio cultural"[89], e expunha orientações aos empreendedores que necessitavam apresentar EIA/Rima. Importante destacar que, já no item 1 do documento, faz-se menção à Resolução Conama 001/1986, que, apesar de conhecida no âmbito do Iphan, não tinha sido citada na única normativa da instituição relacionada ao licenciamento ambiental até março de 2015, a Portaria nº 230/2002. É dada ênfase, na Nota Técnica do Maranhão, a termos da Resolução de 1986, como se nota em seu item 3:

> o diagnóstico do **meio socioeconômico**, nos aspectos relacionados ao patrimônio cultural, deverá identificar e caracterizar as **referências culturais** presentes na área de influência direta e indireta do empreendimento a ser implantado, **em especial sítios e bens tombados**; manifestações culturais e religiosas, festividades, formas de expressão e saberes tradicionais eventualmente existentes, especialmente aquelas registradas. (grifos meus)

É significativo que o documento do Maranhão faça uso dos termos presentes ao artigo 6º, inciso I, item c da Resolução Conama nº 01/1986, que preconiza sobre os estudos mínimos necessários para avaliação do impacto ao meio socioeconômico, com destaque "aos sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade", que deverão compor o diagnóstico ambiental. A nota traz ainda para o contexto do licenciamento ambiental a noção de referência cultural, dado que nos estudos essas deverão ser identificadas e caracterizadas, mesmo que seja prevista especial atenção àquelas tombadas ou registradas. Já no item 4 da Nota Técnica, novamente se relaciona referência cultural com a ideia de patrimônio cultural, sendo solicitada a avaliação dos impactos ao patrimônio material e imaterial após serem "identificadas as referências culturais". É importante a inserção das referências culturais locais nos processos de licenciamento ambiental, por colocar em debate a noção de patrimônio cultural que estava sendo privilegiado nos Estudos de Impacto Ambiental.

Já a Superintendência do Iphan em Minas Gerais elaborou, um ano mais tarde, em 2011, o Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural, sendo esse dividido em vários tópicos. Na "Introdução" foram expostos os motivos que levaram à elaboração do documento, que consistiu da necessidade da

> [...] padronização de procedimentos mínimos relativos à proteção dos bens de interesse cultural, assim como daqueles já considerados patrimônio cultural brasileiro, durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos com possíveis impactos no meio ambiente sócio-cultural [sic]. (IPHAN, 2011)

[89] Disponível pela Superintendência do Iphan no Maranhão no BAE – Boletim Administrativo Eletrônico do IPHAN nº 560 – Edição Extra, de 26/03/2010, páginas 10 e 11.

É digno de nota que, apesar de ser mais um documento elaborado por representação do Iphan nos estados que buscou abranger os tipos de bens culturais a serem objetos de estudos para avaliação do impacto aos "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade" (Resolução Conama nº 001/1986), o mesmo faz distinção entre esses bens de interesse cultural e aqueles "já considerados patrimônio cultural brasileiro", ou seja, o patrimônio cultural acautelado pelo Estado. Entendo que são diferentes, mas não distintos, uma vez que os bens considerados patrimônio cultural brasileiro estão inseridos na lista dos bens de interesse cultural para determinados grupos sociais.

Além da Resolução Conama nº 001/1986, que foi a base legal e conceitual do Termo de Referência em questão, este listou um conjunto de legislações relacionadas ao tema da preservação do patrimônio cultural e do licenciamento ambiental. Foram expostos, por exemplo, os artigos da Constituição de 1988 que abordam assuntos relacionados a políticas públicas para reconhecimento, proteção e divulgação da cultura nacional (artigos 20, 23, 24, 30, 215 e 216), mas também outras legislações conhecidas pelos profissionais que lidam com as práticas e discussões no campo do patrimônio cultural e que já foram apontados nessa pesquisa: Decreto-lei nº 25/1937, Lei Federal nº 3.924/1961, Decreto nº 3.551/2000, Portaria Iphan nº 230/2002.

O segundo tópico do Termo de Referência, intitulado "Informações necessárias ao diagnóstico do meio socioeconômico, nos aspectos relacionados à proteção dos bens de interesse cultural", informa que

> O Diagnóstico do meio socioeconômico, em seus aspectos relacionados à proteção dos bens de interesse cultural, deverá ser desenvolvido concomitantemente aos demais estudos necessários e condicionantes à obtenção de Licença Prévia (LP) pelos empreendimentos passíveis de impactos ambientais (EIA´s, EIV´s, RAS´s, etc). (idem)

Apesar de já estar previsto nas legislações ambientais, provavelmente o reforço dado pelo Termo de Referência à necessidade de os estudos de impacto aos bens de interesse cultural serem realizados de forma simultânea aos demais estudos e como condicionante para obtenção da Licença Prévia (LP) foi porque, em geral, eles são apresentados separadamente dos estudos referentes ao meio físico e ao meio biótico e até mesmo dos demais estudos do

meio socioeconômico[90]. Os estudos deste eram, inclusive, muitas vezes, "analisados com base somente em dados secundários, obtidos em órgãos governamentais, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), etc." (GASPAR, 2015, pp. 5-6), sem envolvimento da população local e sem participação de alguma instituição da área do patrimônio cultural na condução e análise sobre o conteúdo apresentado – o que seria de se esperar, uma vez que é nesse meio onde está inserido, legalmente, o diagnóstico dos bens de interesse cultural.

O Iphan é inserido no processo de licenciamento ambiental, geralmente, após fiscalização do instituto nas áreas de empreendimentos que já possuem as licenças prévias, mas que não passaram por análise e aprovação dos EIAs/Rimas no item relativo ao diagnóstico dos bens de interesse cultural. O desenvolvimento desse diagnóstico "concomitantemente aos demais estudos necessários e condicionantes à obtenção de Licença Prévia (LP)" (IPHAN, 2011) é importante para a proteção dos bens de interesse cultural existentes nas áreas de empreendimentos que podem causar impactos ao meio ambiente, pois é nesse momento que se definem as medidas de preservação, mitigação e compensação para os diversos aspectos que compõem o meio ambiente.

No segundo item desse tópico, é complementada a informação acima, apontando quais bens culturais deveriam ser contemplados nos estudos para compor o diagnóstico – bens culturais de natureza material (arqueológicos, arquitetônicos, urbanísticos, rurais, paisagísticos, ferroviários, móveis e integrados) e imaterial (saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares) –, ou seja, os já conhecidos e discutidos no âmbito do Iphan, mas que, necessariamente, não precisavam estar tombados, registrados, valorados, reconhecidos pelo Estado como patrimônio cultural brasileiro. Mesmo com o uso dos conceitos já conhecidos institucionalmente, há uma clara ampliação da participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental, uma vez que, normativamente, pela Portaria nº 230/2002 só estava prevista a manifestações do Iphan em caso de existência de bens arqueológicos na área atingida, e mesmo com certas iniciativas de se analisarem aspectos mais amplos e variados, na maioria dos casos, só eram contemplados, efetivamente, os estudos de impacto sobre o patrimônio arqueológico.

[90] Geralmente, nos estudos de impacto sobre o meio socioeconômico, são apresentados dados referentes à saúde, à economia (nível de renda, emprego), à escolaridade, ao saneamento básico e, de forma bem resumida, ao patrimônio histórico local.

Além do diagnóstico dos bens culturais de interesse cultural, o Termo de Referência determinou que o empreendedor preenchesse o "Formulário de Informações sobre o Patrimônio Cultural/FIPC", que deveria ser disponibilizado pelos órgãos ambientais que licenciassem as atividades a serem realizadas em determinado território. As informações solicitadas eram as seguintes: identificação do empreendedor; identificação, endereço e localização do empreendimento; situação do empreendimento na instituição licenciadora, informando qual tipo de licença ambiental fora requerido para o mesmo e em que fase da licença estava o empreendimento, além da existência ou não de outros órgãos no processo; caracterização do empreendimento, contendo informações sobre a área diretamente afetada (ADA) e a Área de Influência Direta (AID).

O FIPC abordou os bens de interesse cultural no item 7 do formulário, cujo título era "pré-caracterização do meio socioeconômico (ADA[91], AID[92], AII[93]) ". Nesse item, é possível perceber a busca pela ampliação da participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental e da noção de bens de interesse cultural, criando possibilidades de identificação das referências culturais das comunidades atingidas pelos impactos da instalação e operação de atividades econômicas. Sobre essas atividades, era requerido ao empreendedor que informasse se havia:

- Proximidade de Áreas de Interesse Cultural Protegidas (Conjuntos Urbanos, Bens Isolados, Manifestações Culturais, etc);
- Existência de Quilombos ou Terras Indígenas;
- Existência de Comunidades Rurais e/ ou tradicionais;
- Necessidade de Transferência de Núcleo Populacional;
- Existência de sede de Fazendas nas proximidades;
- Existência de ramal ferroviário ou remanescentes de Ferrovias;
- Existência de algum outro tipo de edificação de valor cultural;
- Existência de áreas com manifestações populares religiosas e/ ou festivas (romarias, festas de santos, agremiações de escolas de samba, grupos folclóricos, etc).

[91] ADA – Área Diretamente Afetada pelas atividades necessárias à instalação de empreendimentos.
[92] AID – Área de Influência Direta.
[93] AII – Área de Influência Indireta.

Com a avaliação das informações acima, o Iphan analisaria quais pesquisas seriam necessárias "à proteção dos bens de interesse cultural existentes nas áreas de influência de cada empreendimento", que seriam realizadas de acordo com "a categorização, conceitos e metodologias utilizados pelo Iphan para identificar tais bens". Tais informações, por sua vez, foram apresentadas em anexo ao Termo de Referência divididas por bens culturais arqueológicos, bens culturais de natureza imaterial e bens culturais de natureza material.

Nos anexos, destaca-se o uso do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC), já analisado anteriormente, e do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG)[94] como formas de identificação dos bens de interesse cultural imaterial e material, respectivamente. Foi previsto que toda a pesquisa relacionada ao INRC e ao SICG deveria ser inserida nos estudos de impacto ambiental e um resumo, no relatório de impacto ambiental. Já tinha sido discutido na elaboração do Termo de Referência da Paraíba se tanto o INRC como o SICG foram elaborados para serem utilizados em contextos relacionados ao licenciamento ambiental, contexto em que, no meu entendimento, a racionalidade econômica está inserida e que, na maioria dos processos, prevalecem as suas diretrizes, com tempos mais curtos, preponderando as metas e os propósitos das atividades econômicas voltadas ao desenvolvimentismo adotado como meta pelo governo brasileiro. Tais propósitos são diversos de uma racionalidade cultural, que está voltada à valorização dos bens de interesse cultural das comunidades, das suas práticas cotidianas e das relações sociais, racionalidade na qual está inserido o uso do INRC e do SICG.

No entanto, a inserção da lógica do SICG e, principalmente, do INRC nos processos de licenciamento ambiental gerou possibilidades de ampliação da noção de patrimônio cultural e de participação social nesses processos. A Superintendência do Iphan em Minas Gerais, no anexo III, referente aos bens culturais de natureza imaterial, solicita a elaboração de relatório qualitativo contendo, obrigatoriamente, além de outros itens,

> Descrição dos bens culturais de natureza imaterial identificados, sua contextualização na área de influência direta e indireta do empreendimento e o papel que têm na conformação da memória e identidade das comunidades atingidas. É de suma importância que as descrições e interpretações estejam pautadas nos valores dados por estas populações a seus bens culturais – no sentido que damos neste TR à noção de referência cultural.

[94] Segundo o Iphan, o SICG é um instrumento desenvolvido para integrar os dados sobre o patrimônio cultural, com foco nos bens de natureza material, reunindo em uma base única informações sobre cidades históricas, bens móveis e integrados, edificações, paisagens, arqueologia, patrimônio ferroviário e outras ocorrências do patrimônio cultural do Brasil.

Fica clara, no trecho acima, a tentativa do envolvimento social das populações nos processos de licenciamento ambiental a partir da identificação dos bens culturais de natureza imaterial que teriam papel "na conformação da memória e identidade das comunidades atingidas". Outro aspecto que pode ser considerado de suma importância para um processo participativo, está na previsão de que, no processo de identificação, "as descrições e interpretações estejam pautadas nos valores dados por estas populações a seus bens culturais". Ainda, a valoração dos bens culturais deveria estar sistematizada com base "no sentido que damos neste TR à noção de referência cultural", que era baseado no Manual de Aplicação do INRC:

> (...) objetos, práticas e lugares apropriados pela cultura na construção de sentidos de identidade", "o que popularmente se chama de raiz de uma cultura". A noção de referência cultural vem acrescentar novos sentidos à idéia [sic] de bem cultural, colocando os atores sociais, suas instituições e práticas num plano privilegiado para a abordagem destes bens. Quando falamos em referências culturais, neste sentido, estamos falando dos sentidos dados pelos próprios sujeitos "detentores" e produtores dos bens culturais a suas práticas e espaços.

É interessante como o Termo de Referência buscou dialogar com as discussões e com a ampliação das políticas públicas de identificação e preservação do patrimônio cultural brasileiro que estiveram, e estão, em pauta desde a década de 1970, consolidada com a Constituição de 1988, adotada e apropriada pelas diversas legislações, políticas públicas, metodologias e abordagens epistemológicas que vieram após o texto constitucional.

Como as perspectivas acima adotadas estavam inseridas num processo econômico de obtenção das licenças ambientais para atividades que, possivelmente, poderiam causar impactos às referências culturais das comunidades atingidas, além da apresentação de relatório qualitativo, era prevista a realização de "avaliação dos impactos do empreendimento sobre as manifestações de interesse cultural identificados [sic]". Soma-se a isso o fato de integrar ao processo legislações e temas correlatos aos comuns à prática do Iphan, ao prever também que,

> No caso de empreendimentos que impactem em comunidades e territórios tradicionais, os relatórios deverão demonstrar consonância com os princípios e objetivos indicados pelo Decreto 6.040/2007, que postula os conceitos norteadores do Estado brasileiro para o desenvolvimento sustentável destas populações diferenciadas.

O trecho acima remete a aspectos já vistos e analisados nos capítulos anteriores, como a aproximação entre as noções de natureza e cultura e a relação desses elementos com a economia; como também a busca os entendimentos sobre a associação de práticas culturais das comunidades tradicionais com a preservação da natureza; ou ainda a compreensão da

noção de desenvolvimento sustentável como forma de conciliação entre saber tradicional, preservação da natureza e desenvolvimento econômico. Soma-se a isso a menção aos "princípios e objetivos indicados pelo Decreto 6.040/2007"[95]: relacionar o conteúdo desse decreto à atuação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental indica uma tentativa de ampliação dos olhares da instituição para além do que era usualmente realizado nesses processos, ou seja, para além do diagnóstico de impacto ao patrimônio arqueológico. Ampliando, inclusive, por não tratar apenas do patrimônio cultural acautelado, mas sim daquele patrimônio cultural referenciado pelas comunidades atingidas pelos impactos inerentes às atividades econômicas voltadas ao pautadas por políticas desenvolvimentistas.

Ao indicar diferenças entre a perspectiva e a lógica que orientam a preservação das referências culturais e a perspectiva e lógica que guiam os empreendimentos, o TR reforça a importância, para esta análise, das noções (e das distinções entre elas) de racionalidade econômica e de racionalidade ambiental/ cultural, valorizando os conflitos entre essas perspectivas e lógicas, entre as distintas racionalidades, ao afirmar a possibilidade de, no "caso de risco ao Patrimônio Cultural em qualquer uma de suas manifestações, e impossibilidade de realocação do empreendimento" (Disposições Gerais, item 11), o Iphan vetar a implantação do mesmo[96]. Essa possibilidade coloca em questão, nesse contexto, a racionalidade baseada numa economia sustentada pelo crescimento econômico, relacionado ao sistema de produção capitalista e, por isso, chamado pelo economista Enrique Leff, em alguns momentos, de *racionalidade econômica capitalista*.

A construção narrativa do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico da Superintendência do Iphan em Minas Gerais criou novas possibilidades, novos olhares, ampliação de noções, mas também desafios para a instituição, pois, mesmo que o Termo trabalhasse com metodologias e instrumentos já conhecidos, estes estariam sendo utilizados em contextos e com os objetivos distintos daqueles que os motivaram originalmente. No caso do Inventário Nacional de Referências Culturais, essa perspectiva fica especialmente clara na exposição de Antônio Augusto Arantes Neto na introdução do Manual do INRC, ao afirmar que seria

> [...] importante ressaltar ainda que os procedimentos de inventário criados para o INRC não se aplicam a situações de emergência – como ocorre em áreas impactadas por projetos e

[95] Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007: "Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais".
[96] Sobre o assunto ver: OLIVEIRA, Mônica Castro de. *O patrimônio como ambiente: o papel do Iphan no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro. Iphan, 2015.

> empreendimentos de naturezas variadas – nem se prestam à realização de censos pretensamente exaustivos em unidades territoriais mal delimitadas. (ARANTES, 2000, p. 24)

Há, realmente, algumas dificuldades da aplicabilidade nos processos de licenciamento ambiental, de instrumentos e metodologias de uso da prática institucional do Iphan para identificação e valoração de bens culturais em processo de patrimonialização, uma vez que o que orienta tais instrumentos é prioritariamente uma racionalidade ambiental/ cultural, com tempos, lógicas e objetivos específicos das ações de produção de conhecimento e preservação. Tanto o INRC como o SICG, por não terem sido criados para a avaliação de possíveis impactos de empreendimentos aos bens culturais identificados durante o processo de realização da pesquisa, muitas vezes geram informações que não são confrontadas com as características da atividade causadora de possíveis impactos. Desse modo, não consegue analisar as relações existentes entre um processo de instalação e operação de empreendimentos e suas interferências no cotidiano social das comunidades atingidas por esses, sejam eles positivos ou negativos, e à preservação das referências culturais locais.

No entanto, no que se refere à participação do Iphan no licenciamento ambiental, essas metodologias e instrumentos criados no âmbito do instituto tiveram papel importante, principalmente na etapa de identificação dos bens de interesse cultural, pois contribuíram para adoção de políticas públicas com abordagens mais democráticas, com a possibilidade de participação das comunidades atingidas pela implantação dos empreendimentos, além de introduzir, nesse contexto do licenciamento ambiental, uma ideia ampla de patrimônio cultural, uma vez que a prática corrente no Iphan era ainda a ênfase exclusiva ao patrimônio por meio da utilização da Portaria nº 230/2002. O Termo de Referência de Minas Gerais tentou resolver esta situação, ampliando o escopo dos estudos que deveriam ser apresentados:

> Em complementação ao diagnóstico, independente da especificidade dos bens culturais a serem considerados nestes estudos, sejam eles protegidos ou não, deverá haver menção e avaliação dos impactos resultantes da implantação do empreendimento sobre os mesmos, em decorrência do preconizado no Inciso II do artigo 6º da citada Resolução do CONAMA. Os impactos deverão ser discriminados como: positivos ou negativos; diretos e/ou indiretos; imediatos, a médio e/ou a longo prazo; temporários ou permanentes; o grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; assim como a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

A previsão da avaliação de impactos aos bens culturais era novidade tanto para os técnicos do Iphan como para os profissionais que fazem as pesquisas e elaboram os

inventários propostos como forma de identificação das referências culturais locais[97]. Várias dificuldades se colocam na utilização desses instrumentos no contexto específico: a necessidade de relação entre as referências identificadas e o empreendimento (sendo este um elemento não previsto nos instrumentos); a identificação e avaliação dos impactos como "positivos ou negativos; diretos e/ou indiretos", tanto pelos pesquisadores como pelos técnicos do Iphan; o uso de termos e nomenclaturas relacionados a impactos e a legislações ambientais, como, por exemplo, "suas propriedades cumulativas e sinérgicas".

A partir dos documentos elaborados pelas Superintendências do Iphan no Maranhão e em Minas Gerais[98], acima destacados e analisados, o corpo técnico da Superintendência do Iphan na Paraíba resolveu propor um Termo de Referência muito semelhante ao da Superintendência de Minas Gerais, por ser mais denso, detalhado em relação aos demais e pela necessidade de expor os conceitos, as metodologias e as diversas legislações que basearam a sua construção. Essa escolha ocorreu por dois motivos: a necessidade de apresentar as diversas noções e legislações que motivaram a elaboração do Termo de Referência para o público que demanda a anuência do Iphan nos processos de licenciamento ambiental (empreendedores, profissionais e empresas que elaboram estudos de impacto ambiental, instituições envolvidas nos processos de licenciamento ambiental e populações atingidas por empreendimentos que causam algum impacto ao meio ambiente natural e/ou cultural); e a possibilidade de atender e abranger as características dos diversos empreendimentos, sejam de alto ou baixo impacto ao meio ambiente, sendo realizada a adequação a partir da análise feita pelos técnicos da Superintendência, que dependeria do tipo de empreendimento e do local onde o mesmo se instalaria.

Na última versão da Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural[99], elaborada na Superintendência do Iphan na Paraíba, foram realizadas algumas complementações e adaptações em relação ao Termo de Referência já em uso nos processos de licenciamento

---

[97] O Diagnóstico do meio socioeconômico, em seus aspectos relacionados à proteção dos bens de interesse cultural, é realizado por profissionais externos ao Iphan. "Os EIAs geralmente são elaborados por empresas de consultoria ambiental, contratadas pela empresa ou consórcio de empresas proprietárias do empreendimento". (GASPAR, 2015, p. 4)

[98] Importante destacar que a Nota Técnica do Maranhão é bem objetiva e traz, resumidamente, pontos relevantes para a elaboração de pareceres etc., enquanto que o Termo de Referência mineiro detalha bastante e se estende por mais páginas.

[99] Importante destacar que o documento elaborado na Superintendência do Iphan na Paraíba ainda era uma minuta, pois não foi publicado oficialmente. O título do mesmo, que teve como base o Termo de Referência da Superintendência do Iphan em Minas Gerais, ficou igual ao desse último.

ambiental no estado de Minas Gerais. O escopo geral dos dois documentos é bem semelhante, então, sobre a minuta da Superintendência do Iphan na Paraíba, trarei os pontos de aproximação entre os documentos e as principais diferenças conforme as complementações e as adaptações relevantes para esta pesquisa.

Na introdução, é ampliado o conjunto de legislações relacionado ao tema, abrangendo conteúdos diversos como os seguintes:

a. Meio Ambiente:

a.1. Lei Federal n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.* Essa legislação trata das penalidades a atos lesivos ao meio ambiente, tendo em sua seção IV artigos exclusivos para os *Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural*.

a.2. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 - *Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências*. Essa lei traz como alguns de seus princípios básicos "a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico [sic] e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade" (artigo 4º, inciso II) e "o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural" (artigo 4º, inciso VIII), além de ter como um de seus objetivos fundamentais "o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos".

b. Comunidades Tradicionais:

b.1. Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973 – *Dispõe sobre o Estatuto do Índio*. "Regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional" (Art. 1º).

b.2. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 – *"Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos"*.

c. Acesso à informação - Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.

d. Instrumentos do Iphan:

d.1. Portaria IPHAN nº 127, de 30 de abril de 2009 – "Estabelece a Chancela de Paisagem Cultura Brasileira";

d.2. Portaria Interministerial nº 419/2011 – "Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental". Esta Portaria Interministerial foi revogada pela Portaria Interministerial nº 60/2015. No momento da construção da Minuta do Iphan na Paraíba, a Portaria Interministerial nº 419/2011 ainda estava em vigência.

Ainda sobre as principais diferenças entre a minuta do Termo de Referência em elaboração na Superintendência do Iphan na Paraíba e o Termo já em uso na Superintendência do Iphan em Minas Gerais, algumas outras poucas informações são relevantes serem mencionadas. Cito a elaboração de um item que tratava dos procedimentos e documentos a serem entregues pelo empreendedor ao Iphan para abertura de processo e emissão de parecer para definição de quais estudos seriam necessários para avaliação do impacto aos bens de interesse cultural pelas atividades propostas pelos empreendedores. Esses estudos constituiriam um relatório qualitativo, além do Diagnóstico de Impactos sobre os Bens de Interesse Cultural (DIBIC), que deveria compor os estudos de impacto ambiental e cujas principais informações seriam sintetizadas em ficha específica.

Os conceitos, metodologias e procedimentos que deveriam ser a base para elaboração do relatório e do DIBIC para cada tipo de bem cultural foram apresentados em anexos divididos em:

Anexo I – Bens culturais de natureza material: arqueológicos e paleontológicos;
Anexo II – Bens culturais de natureza material: Arquitetônicos, urbanísticos, rurais, ferroviários, móveis e integrados;
Anexo III - Bens culturais de natureza imaterial;
Anexo IV – Paisagem Cultural;
Anexo V – Educação Patrimonial.

Os instrumentos e metodologias que seriam utilizados nos estudos específicos eram os mesmos propostos pelo documento elaborado pela SE/MG e já adotados nas políticas públicas

do Iphan: INRC, SICG e CNSA (Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos). Para os bens de interesse cultural incluídos, como os sítios paleontológicos e a paisagem cultural, foram construídos novos procedimentos para elaboração dos estudos específicos.

Importante ressaltar que as mudanças de paradigma trouxeram desafios de adaptação tanto para técnicos do Iphan, mesmo sendo os partícipes da construção da minuta. Isso se devia à complexidade dos processos de licenciamento ambiental; à falta de profissionais de áreas variadas de conhecimento na composição das equipes que realizavam a avaliação de impacto aos bens de interesse cultural que, geralmente, o arqueólogo assumia, e ainda muitas vezes assume; à realização de estudos diversos necessários para compor o diagnóstico de impacto desses bens[100] e ao fato de a relação entre o Iphan e o empreendedor só se iniciar, na maioria das vezes, quando o empreendimento já obteve junto aos órgãos ambientais licenciadores a licença prévia. Desafios também se colocaram para os profissionais externos que executavam os estudos e elaboravam os diagnósticos de impacto, pois, com as novas metodologias e os novos procedimentos adotados para elaboração do diagnóstico de impacto aos bens de interesse cultural, foram necessárias adequações na forma de realização do diagnóstico dos bens de interesse cultural e na elaboração da avaliação de impacto sobre os mesmos.

Interessante, nessa perspectiva, a discussão de Natália Morais Gaspar sobre o trabalho dos profissionais de Ciências Humanas e Sociais no diagnóstico do meio socioeconômico e estudos de impacto a "locais onde serão implantados grandes empreendimentos" (GASPAR, 2015, p. 2). Em seu estudo, a autora abordou a

> [...] impossibilidade de compreender e trazer para o texto do diagnóstico informações pormenorizadas a respeito dos modos de vida das comunidades, grupos, populações atingidas, que permitiriam um dimensionamento dos "impactos" mais próximo da realidade dos atingidos (...) o que se observa é uma permanente frustração diante do fato de que, ao final do estudo, as análises de impacto sempre parecem subdimensionar os assim chamados "impactos socioeconômicos". (idem)

Importante lembrar que os estudos referentes aos impactos da implantação de empreendimentos aos bens de interesse cultural estão inseridos no diagnóstico socioeconômico e as dificuldades apresentadas no trecho acima podem ser observadas tanto na execução como na análise desses estudos, principalmente quando se trata dos bens

[100] A participação quase que exclusivamente do arqueólogo como profissional responsável pela execução do diagnóstico de impacto da implantação de empreendimentos aos bens de interesse cultural é reflexo de uma política adotada pelo Iphan nos processos de licenciamento ambiental, principalmente após a publicação da Portaria nº 230/2002, em que era realizado apenas o diagnóstico de impacto sobre os sítios arqueológicos.

culturais de natureza imaterial, que em muitas ocasiões estão relacionados com "os modos de vida das comunidades, grupos, populações atingidas".

Estas dificuldades são ocasionadas por "limitações estruturais" nos processos de licenciamento ambiental, das quais, com base na autora, apontarei duas. Uma delas é o interesse econômico que cerca os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que, de certa maneira, têm relevância para a infraestrutura do país e colocam em conflito racionalidades distintas: uma racionalidade econômica fundamentada no sistema produtivo capitalista, que busca a diminuição de custos e o lucro imediato, e uma racionalidade ambiental com base na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, as atividades econômicas, que perpassam o território nacional, submetem a "avaliação dos impactos a parâmetros internacionais relacionados aos interesses das instituições multilaterais financiadoras das grandes corporações" (idem), fazendo com que os estudos necessários para preservação do meio ambiente no contexto do licenciamento ambiental fiquem, possivelmente, comprometidos.

A outra dificuldade está diretamente vinculada à relação entre natureza e cultura, elementos do meio ambiente que em alguns momentos se aproximam e em outros são considerados de lados opostos. Essa forma da relação entre natureza e cultura, mesmo após as discussões e os avanços conceituais ocorridos após a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano[101], ainda está muito presente nas decisões e parâmetros de atuação de instituições ambientais. Por exemplo, os diagnósticos que compõem os estudos de impacto ambiental, "embora venham paulatinamente aumentando a atenção conferida a questões sociais, se submetem ao valor básico de preservação dos ecossistemas naturais" (idem), muito porque estas questões, principalmente quando envolvem os seus aspectos imateriais,

> [...] ao serem apropriadas pelas metodologias criadas para analisar conjuntamente os diagnósticos dos "meios" "físico", "biótico" e "socioeconômico" e, a partir daí, identificar e caracterizar os ditos "impactos", perdem parte da sua eficácia ao serem submetidas a uma racionalidade quantitativa que negligencia valores intangíveis. (idem, p. 3)

As características dos estudos de impacto ambiental, acima abordadas, estão vinculadas a uma atuação de ambientalistas que buscam evitar as interferências físicas do homem, seja por suas práticas cotidianas, seja pelas atividades econômicas que são

[101] A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo no ano de 1972 e tratou da relação do homem com a natureza, já foi abordada neste trabalho dissertativo.

desenvolvidas para satisfazê-lo, sem levar em consideração a relação social e de complementaridade entre homem e natureza. Relação essa que não é apenas física, mas simbólica e base do cotidiano de comunidades que utiliza os recursos naturais, e que também faz parte da natureza. Apesar dos avanços conceituais sobre o meio ambiente, as instituições e as legislações ambientais não incorporaram de forma decisiva as questões de populações que usam os recursos naturais como forma de vida, do homem como "obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente" (ONU, 2012). Embora essas questões tenham sido introduzidas em algumas legislações ambientais, na prática, a oposição entre homem e natureza parece ainda sobressair, como na discussão trazida por Natália Morais Gaspar sobre a participação dos cientistas humanos nos trabalhos de campo para "elaboração da parte chamada de 'socioeconômica' de estudos ambientais destinados ao licenciamento de grandes empreendimentos potencialmente poluidores no Brasil" (GASPAR, 2015, p. 1). Para a autora, as metodologias e procedimentos adotados nos licenciamentos ambientais são pensados para os recursos naturais, ficando o meio ambiente socioeconômico prejudicado numa análise conjunta baseada em critérios para os aspectos físicos e bióticos do meio ambiente.

3.1.3. A atuação do Iphan na Paraíba a partir da Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural.

Devido às características dos estudos de impacto ao meio ambiente em processos de licenciamento ambiental apresentadas por Natália Morais Gaspar (2015), é interessante descrever e analisar quais os efeitos para a identificação, valorização, divulgação e preservação das referências culturais que tinham risco de impacto, no decorrer desses processos, a partir das propostas da Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural, elaborada pela Superintendência do Iphan na Paraíba.

Importante destacar que a participação do Iphan no licenciamento ambiental deveria ocorrer a partir da provocação do órgão ambiental, seja diretamente, ao encaminhar processos de solicitação de licença abertos ao Instituto, seja ao colocar em termos de referência a

necessidade da manifestação do Iphan para que determinado empreendimento consiga a licença. Quando a inclusão do Iphan nos processos de licenciamento ambiental ocorre, essa última opção é a mais comum, fazendo com que o empreendedor consulte o Instituto sobre quais estudos são necessários para avaliação do impacto para obtenção da anuência para as licenças ambientais naquilo que compete ao órgão. No entanto, na maioria dos processos de licenciamento que tramitam no órgão ambiental, ou o Iphan não participa ou consegue sua participação por outros meios, como fiscalização e embargo de empreendimentos já licenciados pelo órgão ambiental, mas que não possuem a anuência no Instituto ou o próprio empreendedor busca o órgão porque já, em algum momento, teve que realizar os trâmites para realização dos estudos de impacto ao patrimônio cultural.

Para fins de reflexão sobre a prática institucional a partir das noções e procedimentos adotados na Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico, mesmo ainda constituindo uma minuta e não ter sido publicada oficialmente, os técnicos da Superintendência do Iphan na Paraíba passaram a usá-la como base para análise dos processos de licenciamento ambiental que tramitavam na instituição com o objetivo de padronizar procedimentos nesse contexto. Como exemplo, trarei os processos de licenciamento ambiental do Grupo Elizabeth[102], cuja atividade econômica estava sendo instalada na cidade de Alhandra.

Primeiramente, foi conduzido o processo referente à implantação da Fábrica de Cimentos Elizabeth Ltda., que iniciou com solicitação do empreendedor ao Iphan para autorização da realização de pesquisa arqueológica artificial, que seria uma pesquisa bibliográfica e reconhecimentos da área de estudo sem intervenção no solo e subsolo. Em resposta ao empreendedor, o Iphan, com base na alínea c, item I, do artigo 6º da Resolução Conama nº 1/ 1986 e já adotando os paradigmas da Minuta (colocada em anexo ao Ofício encaminhado ao empreendedor) referida no parágrafo anterior, foi requerida complementação dos estudos com a realização do diagnóstico de bens de interesse cultural com aplicação do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG) e do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC). Nesse sentido, buscou-se ampliar o olhar para a identificação do patrimônio cultural de acordo com o que explicitam diversas legislações, inclusive a

[102] Os processos de licenciamento ambiental do Grupo Elizabeth foram divididos em dois: o primeiro relacionado à Elizabeth Cimentos Ltda. (Processo Iphan nº 01408.000402/2012-36) e consistia na implantação de uma fábrica para produção de cimentos; o segundo relacionado à Elizabeth Mineração Ltda. (Processo Iphan nº 01408.001109/2012-96), que visava à operação de atividade minerária em área contígua.

Constituição Federal de 1988, além de atender a uma demanda das populações atingidas pelas atividades econômicas de empreendimentos que se instalam em territórios comuns a suas atividades cotidianas, modificando-as e afetando suas referências culturais, seja no âmbito dos bens culturais materiais ou dos bens culturais imateriais.

A partir da solicitação do Iphan/PB, foram apresentadas propostas para realização do diagnóstico dos bens culturais de natureza material e imaterial e de projeto de Educação Patrimonial, por empresa contratada pelo empreendedor, atendendo as determinações do Iphan. A análise das propostas foi feita por equipe interdisciplinar, composta por "técnicos da área de arqueologia, arquitetura e urbanismo, ciências sociais, além de responsável técnico do Iphan na área de Educação Patrimonial"[103]. Essa informação muda uma prática anterior da instituição na avaliação de impacto ambiental, no que compete ao instituto, pois apenas os técnicos da área de arqueologia analisavam os processos para anuência do Iphan nos processos de licenciamento ambiental.

A avaliação técnica considerou as propostas para o diagnóstico dos bens culturais de natureza material e imaterial aprovadas[104], pois seriam aplicadas as metodologias e conceituações com base na Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental, com uso do INRC e a "contextualização histórica, sociocultural e política da área de influência, (...)avaliação dos impactos do empreendimento sobre manifestações de interesse cultural identificadas (...)"[105] para os bens imateriais de interesse cultural; e o uso do SICG, com o objetivo de "analisar a viabilidade da proposta do empreendimento em relação a estes bens" (IPHAN, 2012). No decorrer do processo, apesar de terem sido apresentadas propostas para estudos de impacto ao patrimônio cultural e para o Programa de Educação Patrimonial, só apresentarei e analisarei o diagnóstico e as análises de impacto aos bens culturais de natureza material e imaterial, pois esse documento já possui os elementos necessários para a pesquisa proposta neste trabalho, pois já demonstra que noção do patrimônio cultural foi utilizada durante o diagnóstico.

A escolha pelos estudos realizados para avaliação de impacto ao patrimônio cultural com a instalação e operação da Fábrica de Cimentos Elizabeth no município de Alhandra/PB

---

[103] Dados extraídos da Informação Técnica nº 022/2012-DT/IPHAN/PB, que integra o Processo nº 01408.000402/2012-36.

[104] Não foram apresentadas as propostas para as ações de preservação do patrimônio arqueológico e o Programa de Educação Patrimonial não foi aprovado, sendo solicitadas complementações.

[105] Trecho retirado da Informação Técnica nº 022/2012-DT/IPHAN/PB, copiado das propostas apresentadas pela equipe contratada para realizar o relatório de impacto aos bens de interesse cultural do empreendimento da Empresa Elizabeth Cimentos Ltda.

se deu por ter sido esse um dos primeiros exemplos para se verificar a efetividade da aplicação da Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental elaborado por técnicos do Iphan na Paraíba. Por ser, também, um contraponto à prática anterior de manifestação do Instituto nos processos de licenciamento ambiental apenas aos possíveis impactos sobre o patrimônio arqueológico.

O Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material e Imaterial – Fábrica de Cimentos Elizabeth – Alhandra/PB

No dia 19 de julho de 2012, foi entregue ao Iphan/PB o "Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material e Imaterial – Fábrica de Cimentos Elizabeth – Alhandra/PB"[106]. No item Apresentação, é exposta a seguinte finalidade do diagnóstico:

> O presente documento foi elaborado como parte dos procedimentos de licenciamento ambiental para implantação da Fábrica de Cimentos Elizabeth Cimentos, no município de Alhandra/PB, sob responsabilidade da empresa Elizabeth Cimentos Ltda. Possui caráter de diagnóstico de impacto sobre as referências culturais do município de Alhandra potencialmente afetadas pela implantação do empreendimento em questão e visa a atender o que determina a legislação ambiental e de preservação do patrimônio cultural. (GRAU, 2012, p. 8)

Cabe destacar a incorporação da noção de referência cultural como componente dos bens culturais a serem contemplados no estudo de impacto ambiental e, logo após, indicar que o diagnóstico deverá "atender [a]o que determina a legislação ambiental e de preservação do patrimônio cultural", pois integra, no contexto do licenciamento ambiental, discussões que estavam ocorrendo no ambiente acadêmico e institucional ligadas à ampliação da ideia do patrimônio cultural e políticas públicas de preservação.

O diagnóstico faz uma revisão das legislações federais, do estado da Paraíba e do município de Alhandra relacionadas ao licenciamento ambiental e à preservação do patrimônio cultural e dos saberes tradicionais, indicando aquelas da área ambiental, como as Resoluções Conama nº 01/1986 e 237/1997, que tratam dos estudos de impacto ambiental e dos procedimentos a serem adotados nos processos de licenciamento ambiental; as legislações específicas de preservação do patrimônio cultural, como o Decreto-lei nº 25/1937 e o Decreto nº 3.551/2000; mas também outras que tinham ligação com o tema, como o Decreto n°

[106] "Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material e Imaterial – Fábrica de Cimentos Elizabeth – Alhandra/PB" foi realizado pela empresa GRAU – Grupo de Arquitetura e Urbanismo, tendo a seguinte equipe técnica: Designer e Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural - PEP/MP/IPHAN; Arquiteto e Urbanista e Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural - PEP/MP/IPHAN; Auxiliar de pesquisa / Graduanda em Arquitetura e Urbanismo – Unipê; Auxiliar de pesquisa / apoio local.

4.887/2003, que "regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas" (BRASIL, 2003 apud GRAU, 2012, parte 1, p. 13), e a Lei n° 6.001/1973 (Estatuto do Índio), que "regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional" (BRASIL, 1973 apud GRAU, 2012, parte 1, p. 13). A Constituição de 1988 também teve destaque, sendo descritos os artigos da seção sobre cultura, além daqueles que abordavam temas relacionados ao patrimônio cultural – artigo 231, que trata sobre direitos indígenas, artigos 23 e 24, que trazem as competências da União, dos Estados e dos Municípios.

Dentro da esfera estadual, o diagnóstico relaciona e analisa a Constituição da Paraíba, promulgada em 5 de outubro de 1989, que traz, em seus artigos relacionados à cultura, muitas semelhanças à Constituição Federal, como as garantias dos direitos culturais e uma definição abrangente de patrimônio cultural, além das atribuições dos entes legislativo e executivo; e o Decreto estadual n° 5.255/1971, que "cria na Secretaria de Educação e Cultura, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico da Paraíba (Iphaep), com a finalidade de preservar os bens culturais do Estado, que não se encontravam sob proteção e guarda do IPHAN" (GRAU, 2012, parte 1, p. 21).

No âmbito municipal, o documento analisa os diversos artigos da Lei Orgânica do Município de Alhandra, que abordam assuntos relativos à preservação do patrimônio cultural e às responsabilidades dos entes na garantia de direitos culturais. Os artigos dedicados ao tema reforçam as Constituições Federal e Estadual, pois, também, trazem uma definição ampla de patrimônio cultural e responsabilidades para os entes públicos para a proteção do patrimônio cultural local. Inclusive, "o Art. 211 dessa Lei Municipal estabelece a proteção da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Assunção, posteriormente tombada pelo Governo Estadual, por meio do Decreto n° 25.097, de 15 de junho de 2004" (GRAU, 2012, p. 25).

Além de uma revisão da legislação, o documento apresenta uma lista de conceitos "que visam a dar um melhor entendimento desse Diagnóstico" (idem, p. 26). O significativo é a tentativa de criação de conceitos a partir de parâmetros dos diagnósticos ambientais, como impacto cultural:

> [...] qualquer alteração causada por interferências externas ao processo natural da cultura de um povo que, direta ou indiretamente, afetam [sic] os bens de natureza material e imaterial listados pelo artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil. (idem, p. 27)

As “interferências externas”, no contexto do licenciamento ambiental, seriam os empreendimentos que se instalam nos territórios onde estão localizados os bens culturais de interesse cultural, ou onde eles são vividos, sentidos, realizados, sendo tomado como referência o artigo 216 da Constituição de 1988. Quando estas interferências causam alteração dos aspectos materiais ou imateriais dos bens culturais, se configura o impacto cultural.

Outras definições descritas no diagnóstico de bens culturais de natureza material e imaterial realizado na cidade de Alhandra são concernentes aos campos do patrimônio cultural e do meio ambiente, das quais destaco as seguintes: licenciamento cultural, referências culturais, patrimônio cultural, áreas de influência, medidas mitigadoras e compensatórias. Apresentar as definições que balisaram a elaboração do documento é relevante para facilitar o diálogo dos diversos atores partícipes do processo de licenciamento ambiental.

A metodologia para realização do diagnóstico seguiu as indicações da Minuta do Termo de Referência do Iphan na Paraíba para os estudos de impacto aos bens de interesse cultural e foram realizadas as seguintes etapas: pesquisa documental (bibliográfica e arquivística); pesquisa de campo; identificação dos bens culturais de natureza material e imaterial; preenchimento de fichas de inventário - para os bens de natureza material utilizando as fichas do SICG e para os bens de natureza imaterial utilizando as fichas do INRC; produção de relatórios qualitativos. A realização dos procedimentos adotados pelos estudos executados aproxima-os das práticas do Iphan e possibilita a solução do problema destacado por Natália Morais Gaspar do uso de metodologias apropriadas para o diagnóstico dos meios físico, biótico e socioeconômico sem distinção e “submetidas a uma racionalidade quantitativa que negligencia valores intangíveis”.

No documento que a equipe chamou de “Parte 1 – Introdução” ainda foram apontadas informações sobre a contextualização, com a localização da cidade de Alhandra[107], as características geográficas, hidrográficas e territorial; e contextualização histórica.

O diagnóstico ainda foi dividido em “Parte 2 - Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material” – e “Parte 3 - Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Imaterial”. Na

[107] “O município de Alhandra, na Paraíba, se localiza na Mesorregião da Mata Paraibana, na Microrregião Litoral Sul, a uma distância de 36 km da capital João Pessoa. O acesso é feito, a partir de João Pessoa, pelas rodovias BR-101 e PB-057. Limita-se a Sul com Caaporã, a Leste com Pitimbu, a Norte com os municípios do Conde e de Santa Rita e a Oeste com Pedras de Fogo”. Informações que constam no Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material e Imaterial da cidade de Alhandra, referente ao licenciamento ambiental da Fábrica de Cimentos Elizabeth. (GRAU, 2012, p. 37)

parte 2, além do diagnóstico, foram apresentadas as fichas do SICG elaboradas, os mapas dos bens culturais identificados na cidade de Alhandra e as fichas de impacto aos bens culturais – FIBC. Para a parte 3 foram incluídas as fichas do INRC.

A parte 2 do produto entregue ao Iphan inicia informando que

> O Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material tem como objetivo analisar a viabilidade da proposta do empreendimento em relação aos bens culturais materiais, identificando sua existência na área de influência, por meio de pesquisa documental (bibliográfica e arquivística) e pesquisa de campo. (GRAU, 2012, p. 10)

O objetivo apresentado indica uma possibilidade de melhoria na qualidade e uma proposta de produto mais adequado à avaliação de impacto da instalação de empreendimento aos bens culturais, nesse caso, materiais. Ao invés da descrição simplória do que viria a ser a "cultura" da cidade de Alhandra, com a comemoração das "festas de final de ano como natal e ano novo, a de São Sebastião em janeiro e São João em junho"[108], há uma proposta de descrição qualitativa dos bens culturais do município a partir "de pesquisa documental (bibliográfica e arquivística) e pesquisa de campo" e, o que é relevante para o processo de licenciamento ambiental, propôs a avaliação de impacto do empreendimento sobre os bens culturais identificados. É importante listar os bens culturais materiais[109] identificados durante a pesquisa realizada, principalmente para contrastar com o apresentado no Relatório Ambiental Simplificado (RAS) de Central Geradora Eólica que se instalou no município e já apresentado anteriormente, e analisar como a introdução das novas metodologias e instrumentos de identificação de bens culturais, propostos pela Minuta do Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico elaborada pela Superintendência do Iphan na Paraíba contribuiu para uma avaliação mais socialmente participativa de impacto ambiental da instalação da Fábrica de Cimentos Elizabeth sobre os bens culturais identificados no município.

Por solicitação do Iphan, além do relatório qualitativo, ainda foram preenchidas as fichas do SICG para sistematização das informações. As fichas entregues foram a

[108] Informação do Relatório Ambiental Simplificado da Central Geradora Eólica da Cedin do Brasil Ltda.

[109] As informações sobre os bens culturais de natureza material e imaterial identificados pela equipe de pesquisa do Grupo de Arquitetura e Urbanismo – GRAU contratada para realização do Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material e Imaterial da área de influência do empreendimento Fábrica de Cimentos Elizabeth, em Alhandra, foram inseridas numa tabela no anexo 1.

de Contextualização Geral (Ficha M101)[110], a de Contexto Imediato (Ficha M102)[111], a de Informações sobre a Proteção Existente (Ficha M103)[112] e a de Cadastro Geral (Ficha M301)[113]. Importante salientar que, apesar do uso de metodologias e instrumentos já conhecidos pelo Iphan, eles não são recomendados ou não atendem às necessidades colocadas pelo licenciamento ambiental.

Após o processo de identificação e caracterização dos bens culturais de natureza material, foi realizada, pela equipe da empresa contratada pelo empreendedor a avaliação de possíveis impactos a esses bens. Tendo como base as definições contidas na Parte 1 do diagnóstico, principalmente a de impacto cultural, avaliou-se "os danos potenciais causados aos bens de interesse cultural do município e entorno imediato, em todas as fases do empreendimento" (idem, p. 44), apontando um prognóstico desses impactos, que foram sistematizados em ficha criada pela equipe de pesquisa, a Ficha de Impactos ao Bem Cultural de Natureza Material (FIBC/NM). Além de informações sobre o bem e a área onde está inserido, a ficha tem campos sobre "os possíveis impactos sofridos pelo bem inventariado em virtude da implantação e/ou operação do empreendimento" (idem, p. 45) e as recomendações para implantação de "medidas preventivas, corretivas e de salvaguarda do bem cultural" (idem) caso impactos sejam gerados.

Sobre a classificação dos impactos, a equipe de pesquisa, na falta de uma ficha oficial para avaliar os impactos, desenvolveu uma ficha de impactos específicas. A ficha se baseou naqueles já usados pela área do meio ambiente natural, que seriam: "Positivo/Negativo, Direto/Indireto, Imediato/Médio Prazo, Temporário/Permanente, Reversível/Irreversível" (idem). Para o empreendimento em questão foram avaliados possíveis impactos negativos

---

[110] "É direcionada para a coleta e organização das informações relacionadas a um recorte territorial amplo. Não deve ser preenchida para os bens isolados (seja um sítio histórico urbano ou um imóvel isolado) e sim permitir a contextualização de diversos bens, relacionando-os com o universo cultural pesquisado, seja ele territorial ou temático". (Manual de preenchimento do SICG. Disponível na *intranet* do Iphan)

[111] "É voltada para aplicação em sítios ou conjuntos históricos (urbanos e rurais) que tenham sido identificados ou contextualizados dentro de um recorte territorial ou temático mais amplo, a partir da ficha M101. Não é aplicável para bens isolados. Esta ficha contém campos que permitirão a caracterização geral de sítios ou conjuntos, abordando aspectos históricos, geográficos, morfológicos, tipológicos e de apropriação dos espaços". (Manual de preenchimento do SICG. Disponível na *intranet* do Iphan)

[112] "Aplicável, especialmente, a conjuntos rurais ou urbanos que já contem com algum tipo de proteção, seja por legislação cultural ou ambiental. Deverão ficar expressos os valores atribuídos ao sítio ou conjunto em estudo quando da sua proteção, proporcionando os subsídios necessários para a construção de normatizações e planos específicos, cujo instrumental está disponível no módulo de Gestão". (Manual de preenchimento do SICG.Disponível na *intranet* do Iphan)

[113] "Contém campos de identificação, localização e caracterização comuns a todos os bens de natureza material. Todo e qualquer bem cultural de natureza material deverá ser cadastrado, em primeiro lugar, através do preenchimento desta ficha". (Manual de preenchimento do SICG. Disponível na *intranet* do Iphan)

sobre os bens de interesse cultural identificados na pesquisa. Os pesquisadores identificaram os seguintes: "descaracterização ou demolição dos imóveis de valor histórico, o abandono de alguns exemplares arquitetônicos e técnicas construtivas tradicionais com características típicas da arquitetura rural e mudança na paisagem natural" (idem, p. 46).

Nas análises técnicas dos processos de licenciamento ambiental, é importante averiguar as causas dos impactos apontados pela equipe, uma vez que as interferências externas relacionadas à implantação do empreendimento ou a outros fatores que devem ser distinguidos do processo de licenciamento ambiental. Os "fatores causadores de impacto" relatados no diagnóstico buscaram produzir informações sobre as interferências da instalação e operação da Fábrica de Cimentos Elizabeth "aos processos naturais da cultura" do município de Alhandra. O diagnóstico identificou que os impactos sobre os bens materiais podem ser causados pelo aumento populacional devido à necessidade de profissionais de várias áreas para implantação e operação do empreendimento.

> Este aumento, por sua vez, pode causar uma pressão no setor imobiliário local, levando muitos proprietários de imóveis a aproveitar as oportunidades do mercado de venda e locação de imóveis. Muitas vezes, a pressão imobiliária causa uma descaracterização ou demolição dos imóveis históricos locais, devido aos altos custos para adaptar estes imóveis aos novos usos e modos de vida. (idem)

Este tipo de impacto é muito comum nos processos de implantação de empreendimentos de grande porte em pequenas cidades do Brasil. No entanto, quando apresentados os impactos referentes aos aspectos socioeconômicos, são abordadas perspectivas econômica e social dos municípios, baseadas em dados secundários e oficiais, como geração de empregos, aumento na violência, pressão imobiliária etc.. Mas dificilmente se faz uma avaliação de impactos aos aspectos históricos e culturais dessas cidades e comunidades atingidas pelos empreendimentos. O diagnóstico ora analisado coloca em perspectiva uma racionalidade cultural nos processos de licenciamento ambiental, que possuem bastante consolidadas racionalidades baseadas na dicotomia preservação da natureza *versus* crescimento econômico. A construção de um processo de avaliação de impacto aos bens de interesse cultural das comunidades atingidas deve-se ao "crescimento da pressão da organização das populações atingidas pelos grandes empreendimentos" (GASPAR, 2015, p. 6) e, em alguns estados, como no caso em questão, também pela participação mais efetiva de Superintendências do Iphan que propuseram termos de referências específicos para a área cultural, ampliando o olhar da instituição para além dos bens acautelados.

Outro fator gerador de impacto seria a urbanização e as oportunidades profissionais e econômicas criadas com a implantação destes empreendimentos.

> Esta urbanização muda o modo de vida da população local que deixa os seus costumes rurais por causa das "novas oportunidades" na zona urbana. Além da mudança nos costumes locais, também poderá ocorrer o abandono de alguns exemplares arquitetônicos e técnicas construtivas tradicionais com características típicas da arquitetura rural identificados durante a pesquisa, como a casa de taipa de pau a pique, as casas de farinha, a sede velha do Abiaí, esta já em acelerado processo de degradação e abandono, dentre outros bens. O "inchaço" causado na área urbana, geralmente, gera impacto em imóveis de valor histórico, que, para atender o mercado imobiliário crescente, são descaracterizados ou até demolidos. (GRAU, 2012, pp. 46-47)

Fatores que nos Estudos de Impacto Ambiental, quando analisados os impactos ao meio socioeconômico, são considerados positivos para a sociedade, muitas vezes impactam negativamente referências culturais, como está sugerido no trecho acima. No caso da urbanização, duas ocorrências podem ser verificadas como impactos a bens de interesse cultural: o abandono de saberes, vivências e lugares pertencentes à vida na área rural de populações tradicionais e a saída de pessoas detentoras de saberes identitários para essas populações, em busca de oportunidades na zona urbana surgidas devido à implantação do empreendimento. Na passagem do texto acima, foram verificados impactos, devido "[a]o abandono de alguns exemplares arquitetônicos e técnicas construtivas tradicionais (...) como a casa de taipa de pau a pique, as casas de farinha, a sede velha do Abiaí"; ao aumento populacional na área urbana que aquece o mercado imobiliário, pressionando descaracterizações e até demolições de "imóveis de valor histórico" para atender a novos interesses desse mercado e à mudança de ocupação das pessoas detentoras de saberes tradicionais.

É interessante a indicação da produção de conhecimento sobre o patrimônio cultural da cidade de Alhandra a partir dos produtos gerados com as pesquisas – o Diagnóstico do Patrimônio Arqueológico, Mapeamento dos Bens de Natureza Material e Imaterial, o relatório de impacto sobre estes bens como previsão de impacto positivo disposta no diagnóstico.

> Ainda sobre o assunto, importante salientar que existem poucos documentos produzidos sobre os bens identificados durante a pesquisa, por isso a maioria das informações que a equipe conseguiu foram obtidas em entrevistas com moradores locais e funcionários da Prefeitura de Alhandra. (idem)

A produção de conhecimento a partir de informações obtidas com a população local foi importante para a execução dos trabalhos, principalmente pelo reforço à identificação dos detentores com os bens culturais que fazem parte do seu cotidiano. Mesmo aquelas

referências culturais mais conhecidas e sobre as quais há publicações, muitas vezes, como no caso da Jurema Sagrada, estão passando por um processo de discriminação social e novos olhares sobre o bem podem levar ao reconhecimento da importância cultural.

A indicação apresentada pela equipe que realizou a pesquisa da positividade na produção de conhecimento e da sugestão de potencializá-la com a divulgação[114] para o público contribuiu para que, na análise da equipe técnica do Iphan/PB, fosse proposta ao empreendedor a publicação do diagnóstico dos bens culturais de natureza material e imaterial realizado na cidade de Alhandra

> [...] em formato de livro, mais didático e sintético, para distribuição nas bibliotecas públicas do município de Alhandra/PB, a fim de compor o acervo de conhecimento local e subsidiar trabalhos de educação patrimonial desencadeados por políticas de patrimônio e mobilização da própria população. (IPHAN, 2012a)

A publicação trouxe informações sobre o cotidiano das pessoas e de referências culturais, às vezes não valorizadas, às vezes discriminadas por parte da população, que passaram a ser, pelo menos, vistas em uma publicação como parte importante para a cultura da cidade.

Outra importante medida proposta no diagnóstico e aprovada pelo Iphan/PB que, em negociação com o empreendedor, se realizou foi o "aprofundamento dos estudos (...) sobre as casas de farinha em Alhandra e o maquinário utilizado na fabricação artesanal de produtos nestes lugares" (GRAU, 2012, p.48). No entanto, outras não foram aceitas pelo parecer técnico do instituto: a "elaboração e execução de Projeto de Restauração da Sede Velha do Abiaí", o "aprofundamento dos estudos sobre as edificações de valor histórico e simbólico do Sítio Acais"; e a "execução de Programa de Educação Patrimonial que contemple, entre outras referências, a tolerância religiosa e o respeito aos bens culturais relacionados à Jurema de Alhandra".

As ações na Sede Velha do Abiaí, provavelmente, não foram realizadas porque a edificação se localiza no município de Pitimbu, vizinho ao município onde foi instalada a Fábrica de Cimentos da Elizabeth. Já em relação às ações relacionadas à preservação e divulgação das referências culturais relativas à Jurema Sagrada, o Iphan propôs a

> "realização, por equipe a ser contratada pelo empreendedor, de reuniões locais entre grupos interessados na ampliação de área protegida e delimitação de mais perímetros de tombamento [estadual] e área de entorno para outros sítios históricos-culturais relacionados às formas de

[114] Importante lembrar que no procedimento anterior já era previsto a divulgação dos estudos por meio de audiência pública e a atuação de arqueólogos com ações de educação patrimonial.

> expressão, celebrações, lugares e saberes da Jurema, e, caso haja interesse da população envolvida, realizar pesquisa e colher documentação necessária para efetivação da referida ampliação das áreas de tombamento e entorno (conforme legislação do Iphaep) para proteção da Jurema" (IPHAN, 2012a).

A falta de interesse e o não relacionamento de algumas propostas ao processo de licenciamento ambiental, levaram à decisão do Iphan/PB de não acatar algumas propostas do diagnóstico apresentado ao Iphan como parte dos estudos de impacto da implantação da Fábrica de Cimentos aos bens de interesse cultural da cidade de Alhandra, alguns relativos ao processo de licenciamento ambiental, outros devido à especificidade do bem cultural em questão. Sobre os motivos relacionados ao licenciamento ambiental, numa análise feita por técnicos do Iphan/PB sobre o Relatório Técnico "A Jurema Sagrada em Alhandra/Paraíba – Área de Influência Direta e Indireta do Empreendimento Elizabeth Cimentos Ltda."[115], considerou-se que,

> [...] os impactos negativos às referências culturais da Jurema e da Umbanda não são causados por influência direta da instalação do empreendimento, são resultados das próprias relações sociais estabelecidas pelos diversos grupos que compõem a população do município de Alhandra. (IPHAN, 2012b)

A análise apresentada no trecho acima leva em consideração os efeitos diretos dos empreendimentos da empresa Elizabeth Ltda. que estavam se instalando na cidade de Alhandra. No entanto, mesmo que "os impactos negativos às referências culturais da Jurema e da Umbanda" tenham sidos causados por situações sociais, dos munícipes de Alhandra, de intolerância religiosa e preconceito social contra os juremeiros, o processo de urbanização e de crescimento populacional relacionado à chegada de pessoas de outras localidades para aproveitar possíveis oportunidades profissionais devido ao processo de instalação e operação da Fábrica de Cimento e Mineração da empresa Elizabeth, pode ampliar esta intolerância e preconceito social devido à falta de afeição identitária dos novos residentes da cidade com as referências culturais ligadas a Jurema Sagrada. É importante ressaltar que mesmo as análises e avaliações mais abrangentes e sensíveis às implicações simbólicas, culturais e sociais dos impactos, como na proposta da equipe do Iphan na Paraíba, estas podem ser parciais, dada à

[115] O Relatório Técnico "A Jurema Sagrada em Alhandra/Paraíba – Área de Influência Direta e Indireta do Empreendimento Elizabeth Cimentos Ltda." foi apresentado como produto para avaliação da emissão da Licença de Instalação (LI) do empreendimento da Elizabeth Cimentos Ltda. em fase de licenciamento ambiental no município de Alhandra/PB. Esse Relatório foi uma das medidas mitigadoras solicitadas pelo Iphan no processo de anuência do órgão para obtenção da licença ambiental do empreendimento.

limitação dos sentidos de impacto que podem se restringir àqueles que diretamente afetam o bem cultural ou os que afetam no curto prazo.

Sobre a especificidade do bem cultural em questão, devido ao fato de alguns bens culturais materiais relacionados à Jurema serem reconhecidos pelo Governo do Estado como patrimônio cultural protegido, seria necessário envolver o Iphaep no processo de decisão de quais ações deveriam ser realizadas para a gestão do bem. Apesar dessa necessidade, foi realizada audiência pública, no dia 27 de novembro de 2012[116], com participação apenas, do Iphan e da sociedade civil, em sua maioria juremeiros, sem a participação do órgão que cadastrou lugares e imóveis referenciais da Jurema Sagrada como patrimônio cultural do Estado da Paraíba.

Para o diagnóstico dos bens culturais de natureza imaterial, as diretrizes e informações se assemelharam aos de bens materiais, tendo como objetivo "analisar a viabilidade da proposta do empreendimento em relação às referências culturais imateriais, identificando sua existência na área de influência, por meio de pesquisa documental (bibliográfica e arquivística) e pesquisa de campo" (GRAU, 2012, p. 11). É significativo para a proposta desta pesquisa o uso do termo "referências culturais imateriais" na exposição do objetivo do diagnóstico, pois o mesmo teve o propósito de envolvimento social no processo de identificação dos bens culturais da cidade de Alhandra e, em comparação com outros estudos de impacto ao meio socioeconômico, conseguiu que esse envolvimento efetivamente ocorresse.

As definições que orientaram a realização do trabalho tiveram como base as expressas na Minuta de Termo de Referência da Superintendência do Iphan na Paraíba (2011) e no Manual de Aplicação do INRC (IPHAN, 2000) e foram as seguintes: celebrações, formas de expressão, lugares, edificações, ofícios, saberes e modos de fazer, salvaguarda e referências culturais.

A abordagem para realização da pesquisa utilizou "como metodologia de pesquisa a etapa inicial do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) do IPHAN" (GRAU, 2012, p. 12) e contemplou: contextualização histórica, sociocultural e política da área de influência direta e indireta do empreendimento; relato sintético das etapas da pesquisa; descrição das referências culturais de natureza imaterial identificadas, sua contextualização na área de influência direta e indireta do empreendimento e o papel que têm na conformação da

[116] Os resultados da audiência serão abordados ainda no item 3.1..

memória e identidade das comunidades atingidas; e avaliação dos impactos do empreendimento sobre as manifestações de interesse cultural identificadas.

Apesar das limitações impostas pelo processo de licenciamento ambiental, seja pelo pouco tempo de execução dos estudos necessários para análise dos impactos causados por empreendimentos ao meio ambiente, seja pelas metodologias objetivas usualmente praticadas nos processos de licenciamento ambiental, o diagnóstico buscou incorporar, dentro do possível, as possibilidades de participação social propostas pela metodologia de aplicação do INRC, ampliando a participação das comunidades atingidas no processo de avaliação de impacto ao meio ambiente cultural, principalmente na etapa de identificação das suas referências culturais, que se propôs ser realizada "a partir do discurso de moradores do município e a valoração dada por eles aos seus bens culturais" (idem).

O diagnóstico apresenta três pontos principais, uma introdução, que relatei nos parágrafos acima; uma listagem dos bens culturais de natureza imaterial identificados durante os estudos[117], incluindo relatório qualitativo e as fichas do INRC[118]; e uma avaliação dos possíveis impactos do empreendimento sobre os bens identificados.

Sobre a avaliação de impactos, a equipe que realizou o trabalho apresentou um relatório qualitativo e criou uma Ficha de Impactos ao Bem Cultural de Natureza Imaterial (FIBC/NI), que sintetizou os dados do relatório com informações sobre a identificação do bem cultural, tipo de bem, localização do bem em relação ao empreendimento[119], identificação dos impactos de acordo com o especificado na Minuta do Termo de Referência do Iphan, acrescentando uma descrição sintética do impacto e se existia potencial para salvaguarda do bem. Por fim, eram sugeridas proposições e recomendações.

Segundo o relatório,

> Os possíveis impactos negativos aos bens de natureza imaterial prognosticados pela equipe dizem respeito ao risco de desaparecimento de saberes tradicionais, formas de expressão e celebrações ou ainda à destruição de edificações e lugares de referência para a comunidade local, muitas vezes necessários para a realização de algumas celebrações e modos de fazer, que

[117] Ver tabela no Anexo 1 com as informações sobre os bens culturais de natureza material e imaterial identificados pela equipe de pesquisa do GRAU, contratada para realização do Diagnóstico dos Bens Culturais de Natureza Material e Imaterial da área de influência do empreendimento Fábrica de Cimentos Elizabeth, em Alhandra.

[118] Foram utilizadas as seguintes fichas do INRC: Bibliografia, Registros Audiovisuais, Bens Culturais Inventariados, Contatos e Ficha de Campo (Levantamento Preliminar).

[119] A localização do bem cultural só era apresentada quando possível, quando tinha um ponto ou um trajeto definido para sua manifestação. Em todas as fichas era informado se os bens culturais identificados estavam, em relação ao empreendimento, na área diretamente afetada (ADA), na área de influência direta (AID), na área de influência indireta (AII) ou em nenhuma delas.

> necessitam de lugares específicos, seja por questões materiais ou espirituais. (GRAU, 2012, p. 67)

A avaliação de impacto do empreendimento aos bens culturais imateriais teve como base a interferência que as novas atividades inseridas no cotidiano local pela Fábrica de Cimentos Elizabeth e pela mineração poderão causar impactos negativos que possam levar ao desaparecimento de algum bem. Segundo o diagnóstico, no EIA/Rima produzido para obtenção da licença ambiental da Fábrica já fora previsto o impacto de mudança na cadeia produtiva da cidade de Alhandra, onde prevalecia a atividade econômica da agricultura de subsistência, que poderia deixar de ser exercida para o desempenho de novas atividades oriundas da implantação e operação do novo empreendimento. O cultivo de produtos agrícolas, como inhame, feijão e mandioca, poderia deixar de ser realizado porque agricultores, em busca de oportunidades muitas vezes passageiras, poderiam optar para serem operadores de máquina para a produção de cimento.

Foram ainda identificados alguns impactos negativos a referências culturais da cidade de Alhandra, possivelmente relacionados ao fato acima, "por serem tipicamente rurais e dependentes do setor primário da economia" (idem, p. 68), sendo citados o abandono de casas de farinha, assim como o possível desinteresse, por parte dos detentores, na continuidade dos modos de fazer farinha, goma, beiju, pé de moleque e farofa de inhame. "De forma indireta, a diminuição ou extinção desses cultivos pode também prejudicar feirantes que comercializam tais produtos na feira livre de Alhandra". (idem)

Como exemplo observado na pesquisa, o diagnóstico apresenta o possível desaparecimento de uma casa de farinha tradicional, a Casa de Farinha de Zé Mulato, onde "trabalham Seu José Rodrigues Pacheco, sua esposa, Dona Ivonete e a filha Laudice, na fabricação de farinha, goma, beijus e pés-de-moleque" (idem, p. 42), devido ao interesse da filha do proprietário "em acabar com esta edificação para transformar a área em loteamento, provavelmente para aproveitar o crescimento do mercado imobiliário" (idem, p.69) com a chegada de pessoas para aproveitar as oportunidades profissionais surgidas com a instalação dos empreendimentos do Grupo Elizabeth S.A..

Assim como na avaliação de impacto aos bens culturais materiais, também foram apontados impactos às referências culturais relacionadas à Jurema Sagrada, quando avaliadas as interferências externas surgidas, diretamente ou indiretamente, devido à implantação do

empreendimento. Esses danos teriam sua origem em problemas sociais da cidade de Alhandra, como intolerância religiosa, destruição de lugares e árvores sagrados.

Além disso, a equipe avaliou a produção de conhecimento sobre os bens culturais de natureza imaterial da cidade de Alhandra como impacto positivo, principalmente, como já abordado no trecho acima, pela falta de material produzido sobre a temática naquele município.

A partir da avaliação dos impactos aos bens de interesse cultural imaterial, foram propostas medidas de mitigação pela equipe que elaborou o diagnóstico[120].

Sobre as ações relacionadas às referências culturais da Jurema Sagrada, o Iphan acatou a indicação da equipe contratada para o aprofundamento de pesquisa relacionada a estas referências culturais e a produção de documento com síntese dos estudos realizados. Também foi realizado o "registro audiovisual dos modos de fazer farinha, goma, beiju e pé de moleque, a fim de salvaguardar esses saberes relacionados à produção nas casas de farinha". Além disso, propôs realização de reunião com representantes da Jurema que ocorreu na cidade de Alhandra, no dia 27 de novembro de 2012, promovida pelo Iphan, com recursos do empreendedor.

A reunião teve participação efetiva dos detentores das referências culturais da Jurema, convidados previamente. Em análise feita por técnicos do Iphan na Paraíba, foi constatado "que os representantes locais não se apropriaram da apresentação feita pelo IPHAN durante a reunião" (IPHAN, 2012b), devido à linguagem técnica usada na explanação de políticas e instrumentos da instituição que ainda era novidade para a maioria dos participantes do evento. O resultado da reunião foi um conjunto de propostas a serem realizadas no decorrer do tempo, que consistiram em ações técnicas e de gestão para valorização e preservação das referências culturais relacionadas à Jurema Sagrada que estavam passando por um processo de perda física de lugares sagrados pelos juremeiros devido ao descaso social e de atuação das instituições públicas.

Dentre as propostas, foram apresentadas as seguintes: o compromisso do Iphan em promover encontro entre os diversos entes federativos, incluindo as secretarias de cultura do Estado e do Município para discutirem, junto com o Instituto, o Iphaep e os juremeiros, ações de preservação dos bens culturais da Jurema; realização de Educação Patrimonial na cidade de Alhandra, tendo como foco a divulgação e valorização junto à população alhandrense "para o

[120] Medidas indicadas estão na tabela do Anexo 1.

respeito ao culto sagrado da Jurema, aos seus praticantes, seus Mestres e Mestras e aos locais, símbolos, árvores sagradas e aos modos de fazer, formas de expressão e celebrações associados" (GRAU, 2012 apud IPHAN, 2012); e a necessidade de participação do Iphaep nas próximas reuniões devido à proteção estadual existente sobre o Sítio Acais, importante local para os juremeiros, mas que estava sendo depredado por não simpatizantes do culto à Jurema. Nenhuma dessas ações foi efetivamente levada à frente, seja pela falta de interesse do Iphan, seja pela desarticulação dos juremeiros.

O relatório "A Jurema Sagrada em Alhandra/Paraíba – Área de Influência Direta e Indireta do Empreendimento Elizabeth Cimentos Ltda." apresentado pela equipe contratada pelo empreendedor ainda recomendou uma gestão compartilhada para ampliação de estratégias, planos e ações que preservassem essa referência cultural, inclusive a possibilidade de valoração nacional dos bens que a compõem para o uso dos instrumentos de proteção do Iphan. Na análise feita pelos técnicos do Iphan, foi posto que

> Diante da necessidade de proteção das referências materiais e espaciais da mencionada manifestação torna-se imperativo a aplicação de um instrumento de preservação do patrimônio cultural mais eficaz do ponto de vista coercitivo e normativo. (IPHAN, 2012b)

O que estava em discussão era a necessidade de proteção de lugares sagrados pelos juremeiros por meio de um instrumento que impedisse o processo de destruição pelo qual estavam passando esses lugares. Para os técnicos, mesmo sendo proposta a abertura de processo de Registro da manifestação cultural Jurema Sagrada, entendia-se que o instrumento "mais eficaz" naquele momento era o tombamento, devido ao risco de desaparecimento de marcos históricos para a cidade de Alhandra. Por isso, foi recomendada

> [...] como ação de salvaguarda emergencial a abertura de Processo de Tombamento dos lugares sagrados da Jurema Sagrada que abrigam marcos, edificações e vegetações de importante valor para os diversos grupos que compõem o território cultural juremeiro do município de Alhandra. Recomendamos, em um segundo momento, o planejamento de ações direcionadas a [sic] execução de um Inventário Nacional de Referências Culturais em pontos estratégicos do Estado da Paraíba e do Estado de Pernambuco que apresentem forte presença de manifestações relacionadas à Jurema Sagrada. (idem)

O trecho acima expõe a possibilidade de uso das políticas públicas próprias das instituições públicas de preservação do patrimônio cultural como um dos resultados dos processos de licenciamento ambiental. Mesmo que tenham sido identificados apenas impactos indiretos da instalação dos empreendimentos do Grupo Elizabeth em Alhandra, foi possível a discussão entre o ente público – Iphan –, o empreendedor, a equipe técnica contratada para realização dos estudos de impacto ambiental e os detentores dos bens culturais identificados

sobre a preservação do patrimônio cultural local. No caso tratado pelo trecho, referências materiais ligadas à Jurema Sagrada já eram reconhecidas pelo estado da Paraíba como patrimônio cultural.

O exemplo trazido da atuação da Superintendência do Iphan na Paraíba no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob responsabilidade do Grupo Elizabeth - Elizabeth Cimentos Ltda. e Elizabeth Mineração Ltda. teve como objetivo apresentar e analisar as possibilidades de preservação do patrimônio cultural, em seu sentido amplo, referenciado pelas comunidades que têm seu cotidiano modificado por processos desenvolvimentistas, por meio da implantação de atividades econômicas externas a suas atividades sociais e culturais cotidianas. O diagnóstico dos bens culturais de natureza material e imaterial da área de influência dos empreendimentos do Grupo Elizabeth foi realizado na perspectiva de contemplar, nos estudos de impacto ao meio socioeconômico, uma noção ampla de patrimônio cultural, criando possibilidades de preservação e de aplicação de políticas públicas às referências culturais das comunidades atingidas por empreendimentos causadores de possível impacto ao meio ambiente cultural.

Este exemplo se baseou nas diretrizes adotadas na construção da "Minuta para Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural", proposta da equipe técnica do Iphan na Paraíba ao Gabinete da Superintendência do Iphan/PB para emissão de uma Portaria que, assim como outras Superintendências, por exemplo, a de Minas Gerais e a do Maranhão, procuravam contrapor ou complementar a Portaria nº 230/2002. Vale lembrar que esta Portaria contemplava apenas o patrimônio arqueológico nos estudos de impacto ao meio socioeconômico, naqueles elementos que competem ao Iphan, e que a qualifiquei nesta discussão como primeiro momento com paradigmas reducionistas do Iphan nos processos de licenciamento ambiental.

Como, a nível nacional, o tema relacionado ao objeto da minuta estava em discussão, a Portaria proposta pela equipe técnica do Iphan/PB não foi publicada pela Superintendência, mas serviu e ainda serve como parâmetro para as análises dos estudos de impacto aos bens de interesse cultural entregues nessa unidade do Iphan.

3.2. Flexibilização das legislações ambientais, reelaboração da noção de patrimônio cultural e as implicações práticas da participação do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental

Neste item, irei apresentar e analisar dois documentos produzidos pela direção nacional do Iphan: a Portaria Interministerial nº 419 de 26 de outubro de 2011, principalmente o seu anexo III-D, e a Minuta de Portaria que criaria os procedimentos de participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental, datada de 2012. A escolha desses dois documentos se deve ao fato de ambos poderem ser entendidos como inseridos na mesma perspectiva das experiências de algumas Superintendências do Iphan que apresentaram propostas em relação à participação do órgão nos processos de licenciamento ambiental, incorporando as possibilidades de reconhecimento de direitos, de uma lógica social participativa e de uma noção ampla de patrimônio cultural e de meio ambiente construídas desde a década de 1970 que, no Brasil, culminou nos debates ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte e na promulgação da Constituição de 1988.

A Portaria Interministerial nº 419/2011 regulamentava, até março de 2015, a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental federal[121]. Um desses órgãos era o Iphan, que propôs, no anexo III-D da Portaria, termo de referência com "informações necessárias ao diagnóstico do meio sócio-econômico [sic], nos aspectos relacionados à proteção dos bens de interesse cultural" (BRASIL, 2011). É interessante notar que o título do anexo adotou texto similar ao do termo de referência elaborado pela Superintendência de Minas Gerais que tratava da mesma questão, talvez pela tentativa de diálogo entre os departamentos do Iphan e as Superintendências que atuavam nos

[121] O licenciamento ambiental federal é conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Os órgãos federais envolvidos nesse licenciamento, segundo a Portaria nº 419/2011, e as responsabilidades de cada um eram:
I - Fundação Nacional do Índio-FUNAI - Avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terras indígenas, bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos.
II - Fundação Cultural Palmares - Avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terra quilombola, bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos.
III - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN - Avaliação acerca da existência de bens acautelados identificados na área de influência direta da atividade ou empreendimento, bem como apreciação da adequação das propostas apresentadas para o resgate.
IV - Ministério da Saúde - Avaliação e recomendação acerca dos impactos sobre os fatores de risco para a ocorrência de casos de malária, no caso de atividade ou empreendimento localizado em áreas endêmicas de malária.

estados, pois até aquele momento não existia uma padronização de atuação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental por falta de uma legislação a nível nacional. Apesar de serem poucos os processos vinculados à Portaria nº 419/2011[122], essa legislação, no âmbito da competência do Iphan, foi uma primeira experiência de padronização de procedimentos de estudos de impacto aos bens culturais de natureza material e imaterial em nível nacional.

Várias noções de bens de interesse cultural foram expostas pela Portaria nº 419/2011: em uma delas, a noção só contemplava os bens acautelados em nível federal, como se lê no artigo 6º, que apresentou os órgãos envolvidos no licenciamento ambiental federal e a finalidade de cada um deles. No caso do Iphan seria analisar se, na área de influência do empreendimento, existem "bens acautelados" e identificar a necessidade de resgate dos mesmos por causa dos riscos que sofreriam com as atividades propostas pelo empreendedor.

O termo bens acautelados[123] remete aos "bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e os bens registrados nos termos do Decreto 3551, de 4 de agosto de 2000", indicando uma abrangência da atuação do Iphan na Portaria nº 419/2011, quando comparada à legislação existente no âmbito do Iphan até àquele momento, restrita aos bens protegidos pela Lei nº 3924/1961. No entanto, a noção vinculada apenas aos bens acautelados pelo Estado restringiu o entendimento de bens de interesse cultural quando comparada à noção que estava prevista na Resolução Conama nº 001/1986 e nas diversas experiências de algumas Superintendências do Iphan, como as do Maranhão e de Minas Gerais, com seus documentos que propunham procedimentos de identificação de bens de interesse cultural baseados numa ideia de referência cultural e de análise de impactos sobre estes bens quando estão inseridos em áreas de influência de empreendimentos.

Na definição apresentada do item II do artigo 2º da Portaria 419/2011, estão excluídos o Patrimônio Ferroviário, definido pela valoração como de valor histórico e cultural dos bens da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA) que não estão em uso; a chancela da paisagem cultural, instituída pela Portaria IPHAN nº 127/2009; assim como o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), instituído pelo Decreto nº 7.387/2010; ou seja, três políticas já estabelecidas pelo Iphan que ampliavam os olhares a bens de interesse cultural. Além disso,

[122]A Portaria nº 419/2011 só regulamentava o licenciamento ambiental federal, no entanto, a maioria dos licenciamentos ambientais é gerido pelos órgãos estaduais de meio ambiente e não são contemplados pela Portaria.

[123] Os bens acautelados segundo o inciso II do artigo 2º da Portaria nº 419/2011 seriam "os bens culturais protegidos pela Lei nº 3924, de 26 de julho de 1961, os bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e os bens registrados nos termos do Decreto 3551, de 4 de agosto de 2000, indicados no Anexo I".

no anexo I da Portaria foi apresentada uma lista daqueles bens registrados até a data da publicação da Portaria, o que congelaria o conjunto do patrimônio cultural imaterial, que muda constantemente, aos bens culturais registrados até um determinado período.

O Termo de Referência específico[124] da Portaria nº 419/2011 (anexo III-D), por sua vez, apresenta outra noção de bens de interesse cultural. Esse termo expunha sobre os procedimentos e estudos necessários para avaliação de impacto aos bens de interesse cultural nos processos de licenciamento ambiental a serem apresentados ao Iphan, para análise e parecer. No documento, várias ideias são desenvolvidas sobre o patrimônio cultural que deveriam compor esses estudos. Primeiramente, o termo informava que:

> Tal diagnóstico deverá contemplar estudos relativos aos bens culturais de natureza material (arqueológicos, arquitetônicos, urbanísticos, rurais, paisagísticos, ferroviários, móveis e integrados) e imaterial (saberes, fazeres, celebrações, formas de expressão e lugares) existentes nas áreas de influência direta da atividade ou empreendimento em estudo. Deverá ser identificada nestas áreas, quando houver, a presença **de bens acautelados tanto pelo Iphan, quanto pelas instituições das esferas estaduais e municipais responsáveis pelo Patrimônio Cultural.** (BRASIL, 2011, grifos meus)

Nesse trecho do anexo, o Iphan amplia o olhar sobre o escopo do patrimônio cultural nos processos de avaliação de impacto ambiental, pois não seriam contemplados somente os bens acautelados pela instituição, mas também aqueles bens acautelados "pelas instituições das esferas estaduais e municipais responsáveis pelo Patrimônio Cultural".

Logo em seguida, é prevista a

> Realização de inventário do patrimônio histórico-cultural da área, caracterizando o patrimônio quando este estiver ligado a **formas específicas de apropriação cultural (festejos, cultos, rituais, etc) bem como os movimentos culturais e festas tradicionais** e apresentação de medidas de preservação ou proteção dos mesmos. (IBAMA, 2011, grifos meus)

Nessa parte, o Iphan expandiu a noção dos bens de interesse cultural que deveriam fazer parte do processo de identificação nos processos de licenciamento ambiental, incluindo elementos do cotidiano das comunidades, as "formas específicas de apropriação cultural [...], movimentos culturais e festas tradicionais" como de responsabilidade da instituição se pronunciar caso houvesse impacto da implantação e operação de atividades econômicas sobre

[124] Segundo o artigo 2º, item IX, da Portaria nº 419/2011, Termos de Referência Específicos são documentos elaborados pelos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos no licenciamento ambiental que estabelecem o conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada órgão ou entidade.

estes bens. Esta atribuição do Iphan é ratificada por outro trecho do documento, por prever que

> Em complementação ao diagnóstico, independente da especificidade dos bens culturais a serem considerados nestes estudos, **sejam eles protegidos ou não**, deverá haver menção e avaliação dos impactos resultantes da implantação do empreendimento sobre os mesmos. (idem)

A afirmação de que a avaliação de impacto relacionado à implantação de empreendimento deveria considerar os bens culturais não protegidos reforça a ideia do artigo 6º da Resolução Conama nº 001/1986, no sentido de ampliar a noção de patrimônio cultural para além daqueles acautelados pelo Estado.

Os diversos entendimentos sobre os bens de interesse cultural que deveriam ser considerados pelo Iphan na sua avaliação de impacto a esses bens nos processos de licenciamento ambiental deixaram o texto da Portaria nº 419/2011 bastante complicado. No entanto, o Termo de Referência específico elaborado pelo Iphan aumentou as possibilidades de atuação da instituição na identificação e possível preservação de referências culturais das comunidades atingidas pela implantação de empreendimentos.

Em dezembro de 2012[125], a Presidência e as Diretorias do Iphan apresentaram uma Minuta de Portaria que "dispõe sobre as diretrizes e o procedimento a serem observados à elaboração da avaliação de impacto ao patrimônio cultural no âmbito do licenciamento ambiental e dá outras providências". A minuta foi apresentada pelo diretor do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização – Depam e tinha a finalidade de padronizar as práticas do Instituto nos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental[126] "de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente, no que concerne à preservação do patrimônio cultural" (art. 1º), sejam eles "processos em licenciamento junto aos órgãos federais competentes, assim como aos órgãos estaduais e municipais de controle ambiental" (§ 3º). Ainda no artigo 1º, a minuta informa que "para efeitos desta Portaria, deve-se adotar a definição de patrimônio cultural disposta no art. 216 da Constituição Federal de 1988" (§ 4º). Com essa afirmação, a presidência do Iphan reforçava o caráter amplo da participação do Instituto nos processos de licenciamento ambiental e a noção ampla de

[125] Nos dias 11 e 12 de dezembro de 2012 foi realizado, em Brasília, II Encontro Nacional de Gestores do Patrimônio Arqueológico, com presença da presidência, dos diretores, dos servidores do Centro Nacional de Arqueologia, dos superintendentes e dos técnicos da área de arqueologia.

[126] O termo de referência do Iphan, anexo à Portaria Interministerial nº 419/2011, apresentado anteriormente, padronizava apenas a participação do Instituto no licenciamento ambiental a nível federal, que representa uma porcentagem mínima em relação a quantidade de processos que tramitam.

patrimônio que constava, também, nos documentos elaborados pelas Superintendências do Iphan no Amapá, no Maranhão, em Minas Gerais, na Paraíba e, de certo modo, na Portaria nº 419/2011.

Provavelmente, para firmar uma posição de importância do patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental, era prevista "a análise dos **impactos culturais** nos processos de licenciamento ambiental" (art. 2º, grifos meus) e a necessidade do Estudo de Impacto Ambiental conter "estudo concernente aos impactos incidentes sobre os bens que integram o patrimônio cultural, doravante denominado de **Avaliação de Impactos ao Patrimônio Cultural**" (art. 3º, grifos meus). Isto porque a avaliação de impacto ambiental, mesmo com a ampliação do conceito de meio ambiente para além de um ambiente natural, incluindo como parte dessa noção o ambiente humano ou o meio ambiente cultural, permanece "frequentemente subjugado ao valor básico da predominância da preservação de ecossistemas naturais" (GASPAR, 2015, p. 5).

Outro trecho interessante da minuta para a presente pesquisa era o que constava no artigo 4º, pois expressava a necessidade de se considerar na definição de medidas mitigadoras e/ou compensatórias os "bens culturais atingidos" (item I) e não apenas os bens culturais acautelados, enfatizando, assim, a necessidade de identificação dos bens culturais, materiais e imateriais, existentes nas áreas de influência de empreendimentos no Brasil, fossem eles tombados, não tombados, registrados ou não, valorados pelo Estado ou pela comunidade; antes de mais nada, era preciso que fossem referências para a população atingida. Os demais artigos da proposta de portaria apresentada pela diretoria do Iphan tratavam dos procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental no âmbito do Instituto.

Entretanto, os cenários econômico, político e social brasileiro têm estado marcados por momentos de desperdícios de experiências, nos termos utilizados por Boaventura de Sousa Santos (2010). Os avanços nas políticas públicas sociais estão em risco e, no campo do licenciamento ambiental, testemunha-se uma aceleração da flexibilização das leis, devido ao contexto baseado numa racionalidade econômica que relaciona desenvolvimento econômico a crescimento econômico, sendo as grandes obras de infraestrutura projetos de relevância para os governos dos últimos 20 anos, pelo menos. O campo do licenciamento ambiental é considerado um entrave para este tipo de desenvolvimento, pois busca inserir no processo uma racionalidade ambiental fundamentada na preservação da natureza e na diversidade cultural.

Para Santos (2010, p. 101),

> [...] a pobreza da experiência não é expressão de uma carência, mas antes a expressão de uma arrogância, a arrogância de não se querer ver e muito menos valorizar a experiência que nos cerca, apenas porque está fora da razão com que a podemos identificar e valorizar.

Acredito que o desperdício de experiência seja uma forma de garantir o projeto desenvolvimentista do país. A necessidade de respostas fracas-fracas como estratégia para o desenvolvimento – reforçando que respostas fracas-fracas são àquelas em que "o real coincide com o possível, valorizando as soluções hegemónicas como um produto 'natural' da sobrevivência dos mais aptos" (SANTOS, 2008, p. 38) – levou à flexibilização das leis que causassem entraves ao crescimento econômico, como as ambientais e as de preservação do patrimônio cultural, levando à perda de direitos de populações tradicionais em prol da "crença de que a ciência e a tecnologia – junto claro, com a fé nas virtudes de uma sólida economia capitalista – resolverão nosso futuro" (LEROY, 2014, p. 43).

Célio Bermann (2014), a partir de documento produzido pela "Comissão Especial 'Atingidos por Barragens' instituída (...) para acompanhar as denúncias de violações de direitos humanos em processos que envolvem planejamento, licenciamento, implantação e operação de barragens" (BERMANN, idem, p. 98) apontou 16 direitos que, possivelmente, tenham sido desrespeitados[127]. Um deles é o "direito às práticas e os modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e à preservação de bens culturais, materiais e imateriais" (idem, p. 98).

No caso da violação dos direitos acima apontados, muito se deve a um processo do que Boaventura de Sousa Santos chamou de institucionalização do pensamento ortopédico, pois "os problemas dignos de reflexão passaram a ser apenas aqueles a que a ciência pudesse dar resposta. Os problemas existenciais foram assim reduzidos ao que deles pudesse ser dito cientificamente, o que implicou uma dramática reconversão conceptual e analítica" (SANTOS, 2008, p. 14).

---

[127] Os 16 direitos que teriam sido desrespeitados, conforme Célio Bermann foram: 1. Direito à informação e à participação; 2. Direito à liberdade de reunião, associação e expressão; 3. Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida; 4. Direito à moradia adequada; 5. Direito à educação; 6. Direito a um ambiente saudável e à saúde; 7. Direito à melhoria contínua das condições de vida; 8. Direito à plena reparação das perdas; 9. Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados; 10. Direito a ir e vir; 11. Direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e à preservação de bens culturais, materiais e imateriais; 12. Direito dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais; 13. Direito de grupos vulneráveis à proteção especial; 14. Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial; 15. Direito à reparação por perdas passadas; 16. Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária.

O pensamento ortopédico seria, portanto, uma das causas das respostas fracas para as perguntas fortes que temos na atualidade. No caso abordado por Boaventura de Sousa Santos, ele tratou do fato de as respostas dadas pela ciência moderna corresponderem apenas a questões e problemas criados por elas, tornando-a cada vez mais distante e reducionista em relação à diversidade de problemas existentes. Trazendo para o campo das instituições analisadas aqui, as perguntas fortes são aquelas apresentadas anteriormente e que serviram de base para este trabalho: em que medida os saberes e experiências da população marcam as políticas brasileiras e se revertem em políticas efetivamente participativas e de reconhecimento de direitos? Como a ampliação das noções de cultura, de direito à cultura e à memória podem influenciar os procedimentos de identificação e preservação do patrimônio cultural e da formulação das políticas nesse campo frente às ou em diálogo com as pressões por desenvolvimento? Em que medida a noção ampla de meio ambiente, incluindo o meio ambiente cultural, contribui para a preservação do patrimônio cultural brasileiro em relação às perspectivas de desenvolvimento, assegurando a relação deste com as comunidades que os cercam, dependem dele ou se significam nessa interação, assim como a participação social na elaboração de políticas de preservação?

Para este trabalho, parto do pressuposto de que a racionalidade econômica predominante, o desperdício de experiências e a institucionalização do pensamento ortopédico geraram, no campo do licenciamento ambiental, respostas institucionais fracas-fracas, como a flexibilização de legislações ambientais e o predomínio, no discurso hegemônico, de noções reducionistas de meio ambiente e de patrimônio cultural. Como venho discutindo a inserção dessas discussões teóricas nas legislações ambientais e de preservação do patrimônio cultural que foram constituídas ao longo dos anos, é interessante ressaltar como as flexibilizações das leis ambientais e os direitos conquistados influenciaram no processo de elaboração da legislação que determina os procedimentos a serem adotados pelo Iphan no licenciamento ambiental.

No campo do meio ambiente, os anos de 1970 e 1980 foram de avanços conceituais, legais e institucionais no Brasil, com a introdução da noção de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas, o caráter socioambiental da Constituição de 1988 e a criação de um arcabouço legal que buscou a preservação do meio ambiente, natural e cultural. No entanto,

nos últimos anos, principalmente quando estas construções permeiam o campo econômico, como no licenciamento ambiental,

> [...] assistimos, então, à institucionalização de procedimentos de negociação/mediação/resolução de conflitos ambientais e construção de consensos que aparentam aderir às formas democráticas de gestão, mas, em realidade, deslocam o foco de atuação da esfera dos "direitos" para a dos "interesses", flexibilizando direitos constitucionalmente conquistados. (ZHOURI; VALENCIO, 2014, p. 9)

Os valores constituídos no socioambientalismo e o cunho participativo que estavam em construção foram distorcidos e modificados por conveniência de alguns, visando ao interesse do capital, do processo desenvolvimentista dos governos federais dos últimos 20 anos. Para as autoras, os conflitos ambientais, como os que ocorrem nos processos de licenciamento ambiental, levaram ao deslocamento dos direitos para os dos interesses: elas sugerem uma mudança de perspectiva dos direitos sociais coletivos, em que estavam inseridos os direitos das populações tradicionais, os direitos culturais, o direito ao meio ambiente equilibrado, para os interesses coletivos, que diversos governos utilizam como justificativas para a realização das grandes obras de infraestrutura, como as obras para a produção de energia. Quando colocadas em confronto, essas diferentes perspectivas geram conflitos socioambientais, que levaram à "investida na revisão de normas e leis que ameaçam os direitos ambientais, fundiários e territoriais dos povos indígenas, quilombolas e demais grupos tradicionais" (idem, p. 10).

Nesse mesmo entendimento temos que,

> [...] o discurso dominante nos diz que não estaria acontecendo nem uma flexibilização nem uma desregulação, mas uma readequação das normas aos interesses da nação, a modernização de códigos vetustos, a consolidação da segurança jurídica. [...] Nobres eufemismos que empacotam, tais como papel de presente e paetês, injustiças e crimes! (LEROY, 2014, p. 30)

Nesse trecho, o autor reforça a ideia de que a flexibilização das legislações causa injustiças sobre "as pessoas e comunidades do andar de baixo" (idem), com um discurso de interesse da nação, da necessidade de modernização, mas que, na verdade, constituiria um retrocesso na constituição de direitos coletivos de populações tradicionais e minoritárias, que sofrem tolhimento dos seus modos de vida. Jean Pierre Leroy traz uma lista de legislações que foram modificadas ou sobre as quais houve tentativas de modificação ou ainda ensaios de criação de leis relacionadas à preservação desses modos de vida e do meio ambiente. Entre elas, a Portaria Interministerial nº 419/2011, já abordada nesta pesquisa, que traz limites na atuação de órgãos participantes do licenciamento ambiental. É exemplo disso o fato de esta

Portaria considerar terras indígenas apenas aquelas já demarcadas pela Funai, desconsiderando aquelas que estão em processo, além de "limitar os prazos para a manifestação dos órgãos responsáveis por estudos, análises, avaliação e posicionamento quanto à viabilidade ou não dos empreendimentos" (idem, p. 32) que afetam povos que tradicionalmente ocupam e usam as áreas escolhidas para a implantação desses empreendimentos. São também exemplos outras legislações que controlam a atuação do Ministério Público nas ações que causam danos ao meio ambiente, que simplificam os estudos necessários para licenciamento de obras e atividades econômicas e que permitem a implantação dessas em áreas tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, quilombolas etc.., enfim,

> [...] modos de vida não mercantis e não capitalistas (...), considerados uma barreira para a acumulação do capital e, portanto, devem ser dissolvidos para dar lugar aos 3% de taxa de crescimento composto que constitui a força motriz capitalista. (HARVEY, 2011 apud LEROY, 2014, p. 40)

É nesse contexto de flexibilização das leis ambientais e de prevalência da "ideologia desenvolvimentista" (LEROY, op. cit., p. 41) que "assiste-se ao que [se] poderia chamar de relativização dos direitos humanos" (idem) e em que ocorrem novas mudanças de paradigmas na legislação de preservação do patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental.

3.2.1. A Instrução Normativa nº 01, de 25 de março de 2015 – IN 01/2015.

No ano de 2015, o Governo Federal e o Congresso Nacional estavam em negociação para realizar uma série de ações com a justificativa de apoiar a retomada do crescimento econômico no país. No caso do Senado Federal, foi apresentado um conjunto de medidas para desburocratizar regras para autorização de obras de infraestrutura, diminuir exigências ambientais nas obras estratégicas para o país e realizar reformas trabalhistas. Essas medidas foram chamadas de Agenda Brasil.

Entre estas, cabe destacar aqui algumas que compõem o longo e perverso processo de desrespeito aos direitos das populações tradicionais e da proteção do meio ambiente, seja ele o natural ou o cultural, os quais vêm sendo impactados por grandes mudanças referentes à

flexibilização das legislações, principalmente aquelas relacionadas ao licenciamento ambiental. Alguns tópicos propostos pelo Senado Federal remetem claramente a isso[128]:

> - Revisar os marcos jurídicos que regulam áreas indígena, como forma de compatibilizá-las com atividades produtivas.
> - Revisar a legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas como forma de incentivar novos investimentos produtivos.
> - Simplificar o licenciamento para construção de equipamentos e infraestrutura turística em cidades históricas, orla marítima e unidades de conservação, melhorando a atração de investimentos.
> - PEC das Obras Estruturantes — estabelecer processo de celeridade com segurança jurídica para o licenciamento ambiental de obras estruturantes do PAC e dos programas de concessão (com prazos máximos para emissão de licenças).
> - Simplificar procedimentos de licenciamento ambiental, com a consolidação ou codificação da legislação do setor, que é complexa e muito esparsa. (SENADO, 2015)

Os tópicos acima apontam para uma tentativa de cerceamento de direitos sociais conquistados e de redução de exigências nos procedimentos do licenciamento ambiental, o que pode causar impactos irreversíveis à preservação do meio ambiente. A flexibilização das leis ambientais, como visto no item 3.1., já estava ocorrendo antes mesmo do lançamento da Agenda Brasil, com iniciativas como a PEC nº 65/2012[129]. No campo do patrimônio cultural, cito a Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015, e a Instrução Normativa nº 01, de 25 de março de 2015 – IN 01/2015.

A Portaria Interministerial Nº 60/2015 veio substituir a Portaria Interministerial Nº 419/2011, já apresentada neste item, e visava a corrigir possíveis falhas procedimentais e conceituais, tendo como objetivo estabelecer "procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA" (MMA, 2015).

No caso específico do patrimônio cultural, a Portaria Interministerial Nº 60/2015 ajusta qual o objeto de análise do Iphan nos procedimentos de licenciamento ambiental, uma vez que a Portaria Interministerial Nº 419/2011, em seu anexo III-D, ora fala de bens acautelados a nível federal, ora inclui os bens culturais dos outros entes federativos existentes na área de influência do empreendimento licenciado e ora trata dos bens culturais, acautelados

---

[128] Os tópicos estão disponíveis em: http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/12/agenda-brasil. Acesso em: 26mai2016.

[129] "Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente". Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736. Acesso em: 05jun2016.

ou não, presentes nessa área de influência. Na nova portaria, é deixada clara a redução da participação do Iphan, pois, ao invés de trabalhar com a produção de conhecimento sobre o território atingido pela implantação de empreendimentos no país, tem sua manifestação restringida apenas aos impactos sobre os sítios arqueológicos, os bens tombados e registrados a nível federal e, incluídos na nova legislação e os bens valorados nos termos da Lei no 11.483, de 31 de maio de 2007 (patrimônio ferroviário)[130]. Novamente ficaram de fora os bens protegidos a partir do Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), instituído pelo Decreto nº 7.387, de 9 de dezembro de 2010, assim como aqueles chancelados como Paisagem Cultural.

O prazo para manifestação dos órgãos que atuam nos processos de licenciamento ambiental procurou atender aos tempos e as necessidades de celeridade dos projetos econômicos, tornando-se uma exigência muito mais algo de interesse privado do que técnico e público. Caso os órgãos não se manifestem no período determinando, o Ibama poderá considerar "finalizado e será dado prosseguimento ao procedimento de licenciamento ambiental" (MMA, 2015) ou "não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença" (idem). Também foi apresentado um novo conteúdo para o Termo de Referência Específico do Iphan (Anexo III-D), que define os procedimentos a serem adotados para os estudos de impacto sobre o "componente: bens culturais acautelados". No dia seguinte à promulgação da Portaria Interministerial Nº 60/2015, foi publicada a IN 01/2015, uma vez que a primeira só criou procedimentos no licenciamento ambiental de competência do Ibama e era preciso consolidar e uniformizar a atuação do Instituto nas Superintendências Estaduais e na participação no licenciamento ambiental em nível estadual e municipal, que são maioria no conjunto de processos abertos no Iphan. A IN 01/2015, por sua vez, reforçou o escopo de atuação que a Portaria firmara: o Iphan só de manifestaria nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal quando fossem identificados, na área de impacto direto do empreendimento, "bens culturais acautelados em âmbito federal" (IPHAN, 2015).

O processo de construção da IN 01/2015 teve momentos de conflitos de narrativas entre a área central e técnicos de algumas Superintendências sobre a noção do patrimônio

[130] A lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, dispões sobre a revitalização do setor ferroviário e, em seu artigo 9º, prevê que caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA –, bem como zelar pela sua guarda e manutenção.

cultural a ser considerado nos processos de licenciamento ambiental, possíveis interferências externas ao Iphan e de negociação entre diversos órgãos (Ministério Público, Iphan, Ministério do Planejamento), além da sociedade civil organizada. Como já analisado no item 3.1., quando realizada uma reflexão sobre documentos produzidos por algumas Superintendências do Iphan – que tratavam dos procedimentos a serem seguidos no âmbito do Instituto nos processos de licenciamento ambiental –, e na primeira parte desse item 3.2., que discutiu os aspectos da Portaria Interministerial nº 419/2011 e da Minuta de Portaria do Iphan – que abordavam o mesmo tema –, o contexto interno do Iphan em relação ao licenciamento ambiental indicava uma ampliação da noção de patrimônio cultural e de participação social nos estudos relacionados à análise de impacto aos bens culturais em risco pela instalação de empreendimentos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente.

As experiências de algumas Superintendências do Iphan, como a do Amapá, a do Maranhão, a de Minas Gerais e a da Paraíba, na produção de normatizações da participação do órgão no licenciamento ambiental, aproximaram a noção de patrimônio cultural à de referência cultural, trazendo a amplitude dessa noção, a participação social dos artigos da Constituição de 1988 e os instrumentos já utilizados (INRC e SICG) para o contexto dos estudos de impacto ambiental. Inicialmente, estas experiências foram reforçadas e seguidas pelas diretorias e presidência do Iphan, que contribuíram na publicação da Portaria Interministerial nº 419/2011 e, principalmente, por apresentarem aos superintendentes e aos técnicos da área de arqueologia, em dezembro de 2012, a Minuta de Portaria sobre a participação do Iphan no licenciamento ambiental, que adotou a definição de patrimônio cultural disposta no art. 216 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, no ano de 2013, provavelmente devido a uma política de aproximação com as demais políticas públicas do Governo na gestão Dilma Rousseff e, com possibilidades de interferência de outras instituições, como o Ministério do Meio Ambiente[131] – que, na gestão da ministra Izabella Teixeira, posicionava-se contra os estudos de impacto ao patrimônio cultural no licenciamento ambiental –, passou a se constituir no Iphan,

[131] "No dia 14 de junho de 2013 ocorreu em Minas Gerais o **Encontro Nacional dos Conselhos Temáticos de Meio Ambiente das Federações de Indústrias**, o evento contou com a presença da Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira. (...) Em sua fala, a ministra fez duras críticas ao licenciamento cultural, denominando-o de "ditadura da burocracia" e "reserva de mercado" em beneficio [sic] de um "pequeno grupo de profissionais", sugerindo ainda que tal procedimento não estaria previsto na legislação". Disponível em: https://arqueologiaupf.wordpress.com/2013/06/28/licenciamento-cultural-e-alvo-de-criticas/. Acesso em: 30mai2016

principalmente no âmbito da presidência, do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização e do Centro Nacional de Arqueologia, uma narrativa diferente da que se estava constituindo até aquele momento. A maior diferença foi a noção de patrimônio cultural que determinaria a manifestação do Iphan nos estudos de impacto ao meio socioeconômico nos processos de licenciamento ambiental. Da noção de patrimônio cultural conforme o art. 216 da Constituição Federal de 1988, como estava se propondo por algumas iniciativas das Superintendências do Iphan e pela primeira minuta de Portaria apresentada para definir procedimento de participação do Instituto nesses processos em 2012, passou-se a usar uma narrativa de defesa à manifestação do Instituto apenas no que se refere aos bens culturais acautelados.

O processo construtivo da Instrução Normativa foi bastante questionado externa e internamente. Uma minuta foi, primeiramente, apresentada na reunião do Comitê Gestor do Iphan, composto por presidência, diretores e superintendentes, no dia 07 de agosto de 2013, com o título "Mudanças no processo de Licenciamento Ambiental e seus efeitos no Patrimônio Cultural". Antes de tal apresentação, não houve, porém, qualquer discussão técnica abrangente entre as diversas áreas de atuação e com representatividade de todas as Superintendências. As observações feitas ao texto da minuta da Instrução Normativa por técnicos de algumas Superintendências não foram consideradas nem respondidas.

De início, a apresentação[132] expôs uma série de problemas relacionados ao licenciamento ambiental no âmbito do Iphan, que se resumiam as questões referentes ao patrimônio arqueológico (quantidade de portarias de pesquisa arqueológica emitidas, variedade de tipos de empreendimentos e variedade de termos para ajustar a conduta do empreendedor, assinados por Estado). Após, foram expostos, em dois *slides*, que os bens culturais protegidos pelo Decreto-lei nº 25/1937 e pelo Decreto nº 3.551/2000 são reconhecidos como patrimônio cultural nacional pela atribuição de valor. Os *slides* reforçavam, porém, em sua maioria, a importância do patrimônio arqueológico, esclarecendo que o mesmo tem a proteção nacional por "reconhecimento compulsório", devido à Lei nº 3.924/1961.

Pode-se mesmo falar na inserção, na apresentação, de um viés de prevalência ao patrimônio arqueológico, pois quando foram expostas "as principais entidades relacionadas

[132] Tive como base para análise a apresentação feita pelo Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização, à qual tive acesso como técnico do Iphan.

com a elaboração de termos de referência específicos e autorizações para pesquisa arqueológica", indicaram-se as seguintes: Iphan (Centro Nacional de Arqueologia + 3 Departamentos + 27 Superintendências nos Estados), Ibama/MMA, órgãos estaduais, órgãos municipais, empreendedores, arqueólogos e instituições de guarda de bens arqueológicos. Essa composição é bem significativa para se pensar o quanto havia de interesse em se reforçar o papel do Iphan na preservação do patrimônio arqueológico nos processos de licenciamento ambiental, em detrimento dos demais bens de interesse cultural. Além disso, as propostas para solução dos problemas apresentados na participação do Iphan no licenciamento estavam sempre vinculadas à melhoria na estrutura de pessoal e nas normativas relativas ao patrimônio arqueológico, como a "contratação emergencial de arqueólogos até a realização de concurso", "criar o Fundo Nacional do Patrimônio Arqueológico, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos relacionados à pesquisa arqueológica no Brasil" ou "regulamentar a profissão de arqueólogo". Por fim, foi apresentado o conteúdo da minuta da atual IN 01/2015, que será analisado posteriormente.

Poucas semanas após a reunião do Comitê Gestor do Iphan, a minuta da instrução normativa foi divulgada pelo Instituto no XII Congresso da Sociedade de Arqueologia Brasileira – SAB –, que ocorreu entre 25 e 30 de agosto de 2013. Importante ressaltar que, até aquele momento, a minuta não tinha sido apresentada nem discutida com os técnicos do Iphan das diversas áreas de atuação. Conforme documento da SAB, a divulgação teria ocorrido no IV Encontro do Iphan com os/as Arqueólogos/as, o qual se deu durante o evento da SAB e teve como pauta a apresentação do "relatório de atividades e perspectivas" do Centro Nacional de Arqueologia e a "mudança no processo de licenciamento ambiental e seus efeitos no patrimônio cultural".[133]

O encontro teria contado com representantes do Iphan na época: a Presidenta do Iphan; o Diretor do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização – DEPAM; a Diretora do Centro Nacional de Arqueologia – CNA; o Coordenador de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural – CNA e o Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao Iphan. Ao analisar a composição acima, é notável a relevância dada ao patrimônio cultural material, principalmente ao patrimônio arqueológico, deixando sob responsabilidade do Centro Nacional de Arqueologia a coordenação de avaliação de impacto ao patrimônio cultural; é

[133] Disponível em http://www.sabnet.com.br/download/download?ID_DOWNLOAD=167. Acesso em: 05jun2016.

digno de nota também não haver representação do Departamento de Patrimônio Imaterial – DPI – e do Departamento de Articulação e Fomento – DAF –, responsável pelo planejamento das ações de Educação Patrimonial no âmbito do Iphan.

Internamente, alguns técnicos do Iphan, os quais tiveram acesso à Minuta da Instrução Normativa por meio dos Superintendentes das suas unidades, elaboraram documentos para contribuir com a minuta da Instrução Normativa que iria determinar os procedimentos de participação do Instituto nos processos de licenciamento ambiental. O primeiro foi a Nota Técnica elaborada por servidores presentes no III Encontro de Avaliação da Política de Identificação do Patrimônio Imaterial e teve o título: "Contribuição à Minuta de Instrução Normativa acerca dos procedimentos técnicos e administrativos do Iphan perante os processos de Licenciamento Ambiental – resultado do III Encontro de Avaliação da Política de Identificação do Patrimônio Imaterial, ocorrido de 26 a 30 de agosto de 2013, em Brasília/DF", sendo enviada à Diretora do Departamento do Patrimônio Imaterial – DPI/Iphan, Célia Corsino[134].

Primeiramente, os técnicos explicitamente reconheciam o esforço de sistematizar e unificar procedimentos para as ações institucionais, sendo a crítica direcionada a outros pontos expostos a seguir, questionados no documento. Posteriormente, passou a analisar a minuta apresentada na reunião do comitê gestor. Apresentarei e discutirei as contribuições mais significativas para esta pesquisa. Foi questionada "a mudança abrupta entre a proposta" (idem) anterior, apresentada no II Encontro Nacional de Gestores do Patrimônio Arqueológico, em dezembro de 2012, "e a Minuta divulgada pelo Gabinete em agosto de 2013" (idem) na reunião do Comitê Gestor do Iphan. Segundo o documento, o questionamento ocorreu porque era necessário "partir de uma base propositiva delineada pela Minuta de 2011" (idem), sendo a minuta de 2013 apenas complementar à primeira, pois essa última poderia ser questionada pelo (a)

1. Prejuízo da missão institucional do Iphan provocado pelo referido documento de 2013;
2. Inconstitucionalidade e ilegalidade presente em diversos pontos da Minuta de agosto 2013;
3. Anacronismo conceitual do referido documento.

[134] A Nota Técnica foi encaminhada pela diretora do Departamento de Patrimônio Imaterial para o gabinete da Presidência do Iphan em 05/09/2013, com o protocolo nº 01450.010565/2013-92. Não houve resposta da presidência à diretora.

As possibilidades acima colocaram em pauta uma discussão interna para abertura de um processo construtivo coletivo na elaboração da Instrução Normativa proposta pela presidência pelo Iphan. Para sustentar os tópicos acima foram usados argumentos legais e técnicos. Sobre o prejuízo da missão institucional, o documento se baseou no Regimento Interno do Iphan – Portaria nº 92, de 5 de julho de 2012. No Regimento é afirmado que "é finalidade do IPHAN preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, **na acepção do Art. 216 da Constituição Federal**" (Art. 2, § 1º do Anexo da Portaria nº 92/2012; grifos meus). O artigo 108 do Regimento Interno do Iphan, por sua vez, que trata das competências das Superintendências do Iphan, em seus incisos XIV e XV, especifica as reponsabilidades no que se refere à participação do Instituto no licenciamento ambiental:

> "Analisar e aprovar o licenciamento cultural nos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA no que se refere **aos bens culturais**, no âmbito de sua circunscrição, em conformidade com os preceitos constitucionais e a legislação vigente" e "fiscalizar os projetos licenciados com base em EIA e RIMA, destinados à implantação de empreendimentos **no âmbito do patrimônio cultural**". (IPHAN, 2012; grifos meus)

No trecho acima do Regimento Interno ainda vigente, destacado na Nota Técnica, percebe-se que, para elaboração dos estudos de impacto ambiental e relativo relatório de impacto ambiental, são considerados os bens culturais, não se limitando aos bens culturais acautelados como definido na minuta apresentada pela presidência do Iphan. Esse princípio estaria em consonância com o dever da Instituição de preservar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do Art. 216 da Constituição Federal, que deve ser constituído "com a colaboração da comunidade" (BRASIL, 1988).

O grupo que elaborou a Nota Técnica usou como parâmetro analítico a noção de referência cultural presente no Manual de Aplicação do INRC (IPHAN, 2000) e a de patrimônio cultural imaterial exposta na Carta da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO, 2003) para abordar a ideia de atribuição de valor necessária a bens culturais na constituição do patrimônio cultural brasileiro, trabalhando com a concepção de "quem atribui valor a eles são os vários segmentos e agentes da sociedade nacional e não apenas uma determinada representação do poder público" (IPHAN, 2013):

> Os poderes do Estado perante o patrimônio cultural brasileiro, de identificá-lo, reconhecê-lo e preservá-lo, que, como vimos, deve ser compartilhado com a população envolvida, não implica em desproteger, nos processos de licenciamento ambiental, as referências culturais valoradas pelos agentes e segmentos da sociedade, sejam elas acauteladas ou não pelo poder público. (idem)

A passagem da Nota Técnica acima destacada remete ao perigo da produção de desconhecimento, quando a minuta da Instrução Normativa propõe que, nos estudos de impacto ambiental, naquilo que compete ao Iphan, sejam abordados apenas os bens culturais acautelados. Essa proposta implicaria reforçar o desconhecimento institucional em relação aos bens culturais referenciados pelas populações atingidas por empreendimentos que se instalam no país e afirmar sua desproteção frente aos efeitos dessas obras, as quais podem causar impactos, interferências e até mesmo o desaparecimento de referências culturais que poderiam inclusive vir a ser reconhecidas pela sociedade e pelo Estado como patrimônio cultural.

Ainda como argumento técnico e legal da necessidade de contemplar os bens culturais, acautelados ou não, da comunidade é o uso do art. 6, alínea c da Resolução Conama nº 01/1986, que trata dos estudos de impacto ao meio socioeconômico e destaca a necessidade de contemplar "os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade". A Resolução contempla, de forma abrangente, os bens de interesse cultural, pois deixa clara a necessidade de incluir àqueles da comunidade, não reduzindo os estudos aos impactos causados aos bens culturais acautelados.

Por fim, a Nota Técnica sugere uma série de mudanças no texto da minuta com base nos argumentos usados pelos servidores do Iphan[135] que a elaboraram. As propostas foram bem pontuais, no entanto, mudavam, principalmente, a noção de patrimônio cultural utilizada pela Minuta da Instrução Normativa, defendendo assim a participação social no processo de licenciamento ambiental. Primeiramente, foi sugerido acrescentar a Resolução Conama nº 001/1986 nos Considerandos que trazem as diversas legislações que norteiam a referida Instrução. Em relação à noção de patrimônio cultural a ser considerado pelo Iphan na avaliação de impacto ao meio ambiente socioeconômico, foi proposto que

> Em todo o texto da Minuta da Instrução Normativa, onde se fizer referência a "bens culturais acautelados", ou "protegidos", ou "em processo de acautelamento", ou "em processo de proteção", substituir por "referências culturais de natureza imaterial e material da população presente na área de influência impactada pelo empreendimento" ou "sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade impactada pelo empreendimento" (conforme escrito no Art. 6, alínea c, da Resolução Conama 001/86). (IPHAN, 2013)

Com base na Resolução Conama nº 001/1986, legislação que orienta os procedimentos para realização dos estudos de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental, a

[135] Grupo de Trabalho Identificação de Bens Culturais e Licenciamento Ambiental III Encontro de Avaliação de Políticas de Identificação do Patrimônio Imaterial.

proposição do trecho acima entendia que a utilização, no texto da Instrução Normativa, da ideia de referência cultural ao invés de bens culturais acautelados ou protegidos aproximava-se do que é solicitado pelo item c, inciso I, artigo 6º da Resolução – diagnóstico dos *sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade*, ou mesmo o uso dessa expressão acrescentado que seria aquela *comunidade impactada pelo empreendimento*. A orientação de mudança na perspectiva de noção de patrimônio cultural seguiu por várias propostas da Nota Técnica para alterações textuais de artigos ou supressão de alguns deles.

No que se refere à participação social, foi sugerido que

> O citado diagnóstico de impacto do empreendimento sobre as referências culturais de natureza imaterial e material que compõe o processo de licenciamento ambiental deve contemplar uma pesquisa participativa junto às populações presentes na área de influência do empreendimento. (idem)

A inclusão das pessoas que vivem nas comunidades atingidas se daria por meio de uma metodologia de *pesquisa participativa*, que consistia na atuação dos "diversos grupos sociais, juntamente com a equipe de trabalho contratada" (idem) na identificação, reconhecimento e indicação dos "impactos positivos e negativos da instalação da obra naquela ambiência sociocultural" (idem). O que se propõe pela Nota Técnica muda, consideravelmente, a abordagem dada ao processo de licenciamento ambiental pela Minuta de Instrução Normativa apresentada pela Presidência do Iphan, uma vez que essa última parte de bens culturais já definidos, os acautelados e protegidos a nível federal.

Até a publicação da Instrução Normativa nº 01, de 25 de março de 2015, e mesmo após ela, várias manifestações externas ocorreram em oposição ao seu conteúdo e aos procedimentos a serem seguidos pelo Iphan e partícipes do processo de licenciamento ambiental no âmbito da preservação do patrimônio cultural. Destaco a moção de repúdio à proposta de Instrução Normativa Nº. 01/2014[136] do Iphan feita pelos docentes e discentes do Curso de Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia, dos campos da Antropologia Social e Cultural e da Arqueologia do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Pelotas[137] – UFPEL; o documento com posicionamento dos/das

[136] A minuta da Instrução Normativa nº 01/2014 é a base da Instrução Normativa nº 01, de 25 de março de 2015, que não foi publicada naquele ano devido às várias manifestações contrárias.

[137] "A Moção de Repúdio foi lida e aprovada em 03 de outubro de 2014, em reuniões ordinárias do Departamento de Antropologia e Arqueologia e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil". Disponível em: http://www.portal.abant.org.br/images/Noticias/Mo%C3%A7%C3%A3o_de_Rep%C3%BAdio_%C3%A0_IN_IPHAN_01-2014_-_UFPel.pdf. Acesso em: 05jun2016.

Discentes do Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo – USP ao Iphan sobre a minuta da IN nº 01/2014 com o seguinte enunciado: "não é essa a mudança que queremos" (USP, 2014);[138] e o documento produzido pelo promotor Marcos Paulo de Souza Miranda[139] com o título "O fim da arqueologia preventiva". Além desses documentos, é importante ressaltar a participação da Sociedade de Arqueologia Brasileira – SAB – e da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) do Ministério Público Federal[140], que questionaram e solicitaram explicações ao Iphan sobre a minuta da Instrução Normativa nº 01/2014.

A moção de repúdio, inicialmente, fez uma crítica à adoção de um "paradigma do desenvolvimento a qualquer custo" (UFPEL, 2014) pelo Estado Brasileiro e que isso pode afetar "o patrimônio cultural material e imaterial, inclusive o arqueológico, e a coletividades humanas" (idem). A maioria dos itens trata do retrocesso procedimental no que se refere à preservação do patrimônio arqueológico, mas há também ênfase ao

> [...] caráter autoritário e impositivo do Estado Brasileiro na elaboração da IN, ignorando os princípios constitucionais de complementaridade nos papéis dos agentes culturais e a democratização dos processos decisórios com participação e controle social (idem).

O trecho acima teve como referência a ampliação da participação social na elaboração de políticas públicas abordada na Constituição Federal de 1988, no caso específico das políticas culturais, o Art. 216A, § 1º, Incisos VI e X da própria Constituição Federal. O documento complementa, por fim, com repúdio ao retrocesso da minuta proposta pelo Iphan,

> [...] haja vista que ela é antidemocrática, inconstitucional, reifica a violência do Estado sobre o patrimônio cultural e a população brasileira, especialmente coletividades em situação de vulnerabilidade social. A proposta de IN desconsidera ainda avanços e conquistas referentes à política nacional e convenções patrimoniais internacionais dos últimos 60 anos e sua aplicação caracterizará redução de garantia de manutenção do patrimônio cultural brasileiro. (idem)

---

[138] Disponível em: http://www.portal.abant.org.br/images/Noticias/Carta_ao_IPHAN_-_IN_1.2014_-_Discentes_MAE-USP.pdf. Acesso em: 05jun2016.

[139] O promotor Marcos Paulo de Souza Miranda é coordenador da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Turístico do Estado de Minas Gerais, que ganhou o Prêmio Rodrigo Melo Franco Andrade 2009, na categoria Preservação de Bens Móveis e Imóveis, pelo Sistema de Recuperação de Peças Sacras. Disponível em: http://www.iepha.mg.gov.br/banco-de-noticias/770-iephamg-entrevista-marcos-paulo-de-souza-miranda. Acesso em: 06jun2016.

[140] O Ministério Público Federal, por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), publicou a Recomendação nº 02/2014 para não publicação da Instrução Normativa que criava procedimentos de participação do Iphan no licenciamento ambiental. O documento está disponível em: http://www.arqueologiabrasilis.com.br/arqueologia/2014/11/mpf-recomenda-que-iphan-se-abstenha-de-publicar-i-n-que-retira-protecao-do-patrimonio-arqueologico/.

O trecho da moção de repúdio da UFPEL se aproxima da nota técnica elaborada por técnicos do Iphan ao considerar a proposta de Instrução Normativa inconstitucional, além do fato de a mesma ter sido considerada, como se lê nos documentos, um retrocesso aos avanços conceituais e procedimentais na sua elaboração, pela falta de construção colaborativa e democrática. No mesmo sentido, o documento dos discentes do Museu de Arqueologia e Etnologia da USP destaca a "forma pouco democrática e sem mecanismos oficiais satisfatórios que incorporem acadêmicos e profissionais na elaboração destas diretrizes" (USP, 2014). Também foi exposta a necessidade de atender à Carta de Lausanne (ICOMOS, 1990) e à Carta de Nova Delhi (UNESCO, 1956) em busca da "proteção ao patrimônio acima do interesse econômico" e da "promoção de fóruns públicos quando se tratar de interesse nacional" (USP, 2014).

Antes da publicação desses documentos e, provavelmente, influenciando a elaboração deles, foi divulgado o texto "O fim da arqueologia preventiva"[141] pelo promotor Marcos Paulo de Souza Miranda, que ressaltava a iminência da publicação de Instrução Normativa com procedimentos a serem seguidos pelo Iphan e profissionais envolvidos "por força de setores econômicos, principalmente os ligados à mineração e à produção de energia elétrica" (MIRANDA, 2014). Afirmava ainda que a instrução "se trata de um retrocesso protetivo maior do que a própria revogação do Código Florestal, evidenciando que o governo atual está à [sic] serviço dos poderosos interesses econômicos" (idem). Três fatores são destacados pelo promotor em relação à então proposta de Instrução Normativa: os dois primeiros seriam "a análise dos impactos arqueológicos somente às áreas de influência direta (art. 1º.) e somente bens protegidos em nível federal serão objeto de consideração (art. 2º., parágrafo único)" (idem). A terceira razão para publicação do texto é o fato de que o Iphan só se manifestaria nos processos de licenciamento ambiental "quando os órgãos ambientais o instarem a fazê-lo (art. 9º)" (idem), ou seja, para que o Instituto participasse da análise dos estudos de impacto ao patrimônio cultural seria necessário que o órgão ambiental o provocasse para tanto. Por fim, o promotor indaga: "Para onde iremos?". Ele mesmo responde, em seguida: "Prefiro não falar de futuro".

Sobre o texto acima, a presidência do Iphan, assim como todos os diretores do Iphan e coordenadores do Centro Nacional de Arqueologia responderam com uma "Carta de

[141] Disponível em: http://www.cedefes.org.br/?p=politica_detalhe&id_afro=12462. Acesso em: 06jun2016.

Esclarecimento à futura Instrução Normativa do Iphan relativa ao licenciamento"[142]. Na Carta, os representantes do Iphan discordam do posicionamento do promotor, pois, para eles

> Causa estranheza o fato de que as principais preocupações externadas pelo promotor quanto à IN em elaboração, quais sejam, o foco da avaliação na Área de Influência Direta e no patrimônio protegido em nível federal, terem sido imputadas à *"força de setores econômicos, principalmente os ligados à mineração e à produção de energia elétrica"* quando, na verdade, esses são **princípios vigentes há mais de três anos, ou seja, desde a publicação da Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011.** (grifos no original)

Sobre a Carta, quase em sua totalidade é justificada, técnica e legalmente, a preservação do patrimônio arqueológico nos estudos de impacto ambiental. No entanto, para analisar o trecho acima, recuperarei alguns tópicos já tratados sobre a Portaria Interministerial nº 419/2011, por ter sido a argumentação usada pelo Iphan para responder ao texto do promotor.

Diferentemente do exposto na Carta elaborada por representantes do Iphan, apesar das falhas da Portaria Interministerial e da necessidade de revisão da mesma, ela, conforme já analisada, criou possibilidades de identificação e adoção de medidas de preservação ou mitigação para bens culturais de natureza material e imaterial, fossem eles acautelados a nível federal, estadual ou municipal, inclusive os não acautelados, considerando-se que no termo de referência específico do Iphan estava previsto que o diagnóstico deveria ser complementado, "independente da especificidade dos bens culturais a serem considerados nestes estudos, sejam eles protegidos ou não" (MMA, 2011), por "avaliação dos impactos resultantes da implantação do empreendimento sobre os mesmos" (idem). Isso implicava que, em relação ao objeto de apreciação do Iphan para análise de impacto ao meio socioeconômico, a Portaria Interministerial nº 419/2011 não considerava apenas os bens culturais acautelados a nível federal. Com esse entendimento da Portaria de 2011, procurava-se compreender que efeitos a instalação de empreendimentos causariam a determinados territórios culturais e às manifestações culturais que fizessem parte desse território, e não apenas se no território atingido existiam ou não bens acautelados a nível federal. Na proposta da Instrução Normativa, que até aquele momento tinha o número 01/2014, o que estava posto é que se não existisse o bem cultural acautelado a nível federal atingido pelo empreendimento, aqueles bens culturais acautelados pelo estado ou pelo município ou mesmo aqueles referenciados

[142] Disponível em http://coletivocarranca.cc/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/Carta-de-Esclarecimento-do-IPHAN-sobre-a-Arqueologia-Preventiva-relativa-ao-Licenciamento.pdf. Acesso em: 04jun2016.

pelas comunidades locais poderiam ser impactados ou até mesmo destruídos, pois, na maioria das vezes, apenas o Iphan se manifesta nos processos de licenciamento ambiental.

Apesar de o documento do Iphan buscar explicar a problemática acima com a necessidade de estados e municípios participarem do processo, sabemos que, de fato, apenas alguns estados têm uma estrutura favorável para que isso ocorra, notadamente Minas Gerais. Quanto ao patrimônio arqueológico, entendo que teria voltado a ser tratado com distinção em relação aos demais tipos de bens culturais, tendo prevalência na determinação de procedimentos, nas formas de preservação e nas várias explicações que o Iphan prestou aos profissionais da área.

Ainda antes da publicação da Instrução Normativa nº 01/2015, dois eventos foram importantes para marcar o contexto de debates sobre o documento: o primeiro foi um evento interno do Iphan que ocorreu em Brasília entre os dias 04 e 08 de agosto de 2014 sob o título: "Semana de capacitação motivada pela chegada de novos servidores e pela revisão da Normativa de Licenciamento no que se refere à Arqueologia"; o outro foi audiência pública, que ocorreu no dia 13 de outubro de 2014 no Rio de Janeiro, para debater a Instrução Normativa nº 1/2014 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) promovida pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) do Ministério Público Federal. Neste último, mesmo com as explicações dos representantes do Iphan, o Ministério Público Federal recomendou que o Instituto não publicasse "a IN 01/2014 na forma como apresentada no evento ocorrido no dia 13/10/2014, em razão dos fundamentos fáticos e jurídicos" (MPF, 2014) expostos na recomendação, entre eles, o artigo 216 da Constituição Federal e várias outras legislações relativas, principalmente, à preservação do patrimônio arqueológico.

Sobre o evento para os servidores do Iphan, o interessante e restritivo é que foi realizada a capacitação apenas para técnicos da área de arqueologia[143], chefes de Divisão Técnica e Superintendentes, excluindo, dessa maneira, outros campos do patrimônio cultural necessários no debate sobre o tema; nesse sentido, destaco também o uso do termo "capacitação" e não "discussão" da referida Instrução Normativa, uma vez que o documento estava em construção e não tinha ocorrido uma participação efetiva dos servidores em sua elaboração. Ou seja, aquele evento foi para que os servidores do Iphan tomassem conhecimento das decisões da direção da Instituição sobre um tema de grande relevância

[143] Importante destacar que, como técnico da área de arqueologia do Iphan, estive presente ao evento.

interna, mas também para outros segmentos da sociedade civil, como as comunidades atingidas por empreendimentos causadores de impactos ao meio ambiente, os pesquisadores que realizam estudos de impacto ambiental, não só os arqueólogos, e, inclusive, os empreendedores que investem no Brasil, que deveriam fazer parte da constituição da legislação.

No entanto, apesar de uma proposição não participativa e sem uma construção coletiva do evento, talvez fosse importante, para entender os argumentos e as propostas apresentadas pela presidente e diretores do Iphan para execução da Instrução Normativa, analisar as noções de patrimônio cultural brasileiro adotadas no processo de construção das políticas públicas do Instituto, com especial atenção ao documento regulatório, ou seja, quais implicações práticas teriam para o público interno e externo e avaliar as narrativas usadas pelos produtores das políticas da Instituição, chamada, de forma geral, de área central do Iphan (presidência e diretorias).

Porém, apesar da presença de técnicos, chefias e superintendentes do Iphan, percebi, no decorrer das apresentações, que não era naquele momento e naquele lugar que debateríamos qual o papel da Instituição nos procedimentos de licenciamento ambiental e qual noção de patrimônio cultural seria adotada para o que seria identificado e avaliado, ou mesmo se este patrimônio sofre impacto nos processos de instalação e operação de um determinado empreendimento. Estranhamente, o local escolhido para o evento foi o auditório do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)[144], autarquia essa que tem inúmeros processos no Iphan relacionados ao licenciamento ambiental de obras em estradas federais no Brasil e que, muitas vezes, desrespeitou determinações do próprio Iphan para realização de estudos de impactos dessas obras sobre o patrimônio cultural existente nas áreas de influência dos seus empreendimentos, limitados, muitas vezes, apenas aos sítios arqueológicos.

O documento foi apresentado somente na tarde anterior ao dia da capacitação, que focaria exatamente em sua aplicação, sem que houvesse possibilidade de uma análise crítica e aprofundada daquele texto, de redação confusa e difícil, e, portanto, sem possibilidade de uma discussão com participação efetiva dos técnicos no dia posterior. O local escolhido também

[144] A autarquia tem como objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. Os recursos para a execução das obras são da União. Informações disponíveis no Portal do DNIT, em: http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional. Acesso em 25set2014.

criou um certo distanciamento entre quem apresentava e quem ouvia, ou, mais especificamente, entre quem capacitava e quem era capacitado, principalmente porque o auditório do DNIT era muito grande, com um palco situado em nível superior ao da audiência, conferindo, a meu ver, ar de soberania aos apresentadores perante o público. Dados os objetivos e formato do evento, é possível incluir que o local escolhido atendia coerentemente aos propósitos da capacitação, uma vez que não estávamos ali para construir coletivamente uma regulamentação de extrema importância para o Iphan, mas sim para apenas para ouvir e entender.

Outro fator que vale a pena ser observado naquela semana foram os discursos e narrativas acionados na capacitação, de forma geral, e na apresentação da Instrução Normativa, mais especificamente, o que inclui, em níveis variados, os diversos participantes do evento: presidente, diretores, chefes de divisão técnica, superintendentes estaduais, técnicos da área de arqueologia – estes divididos entre servidores efetivos e técnicos temporários da área de arqueologia contratados então recentemente para atender à demanda das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Destaco a narrativa oficial usada para defender a Instrução Normativa, e que já vinha sendo utilizada em diversos outros eventos, internos e externos. Enfatizou-se, então, o mesmo discurso de convencimento do papel do Iphan nos processos de licenciamento, defendendo a atuação da instituição nesses processos apenas quando houver possíveis impactos aos chamados bens culturais acautelados, sem destaque, porém, para o fato de que estes já estão reconhecidos pelo Estado Brasileiro como patrimônio cultural e, portanto, já gozam de proteção.

Assuntos mais gerais, como a conjuntura econômica e política, também foram acionados para justificar a disposição normativa em questão, assim como as dificuldades do órgão, o papel dos estados e dos municípios na proteção do que foi chamado de "seus" patrimônios e a necessidade do Iphan de regulamentar sua ação com a criação de instrumentos padronizados e coerentes com a estrutura da instituição. Retomando a noção apresentada anteriormente de "pensamento ortopédico", trabalhada por Santos (2008), a discussão do papel do Iphan no licenciamento ambiental limitou-se aos temas que o próprio Iphan enuncia. Entre estes, a estrutura e as ações do Depam, a política de acervos arqueológicos, a estrutura do Centro Nacional de Arqueologia – CNA, o cadastro nacional de sítios arqueológicos, os desafios frente à demanda crescente ano após ano e a contratação de servidores temporários

da área da arqueologia para responder às demandas do licenciamento ambiental. A Portaria Interministerial nº 419/2011 – já analisada nesta dissertação, com ênfase inclusive nas possibilidades que colocava para a preservação do patrimônio entendido em uma acepção ampla, referencial e participativa, por meio de seu anexo III-D – foi colocada em pauta como argumento que justificaria a necessidade do Instituto de adequar o Termo de Referência apresentado ao Ministério do Meio Ambiente às novas abordagens propostas.

Apesar dos diversos conflitos gerados no processo de convencimento do público interno (técnicos de diversas áreas de atuação) e externo (Ministério Público e profissionais que atuam na preservação do patrimônio cultural – arqueólogos, antropólogos etc.) sobre o conteúdo da Instrução Normativa que tratava de assunto importante para a preservação do patrimônio cultural brasileiro nos processos de licenciamento ambiental; apesar também das diversas narrativas que justificavam posições distintas às acionadas pela direção do Iphan na elaboração da normativa, propostas tanto por técnicos da Instituição que atuam em diversas áreas de conhecimento, como por profissionais externos que questionaram o processo não democrático da elaboração da normativa e o conteúdo técnico e legislativo que a fundamentou –, foi publicada pelo Iphan a Instrução Normativa nº 01, em 25 de março de 2015 – IN 01/2015[145], sem os principais ajustes demandados por esses agentes que se manifestaram durante o processo construtivo da mesma.

A Instrução Normativa, que "estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe" (IPHAN, 2015), é constituída de seis capítulos[146] e quatro anexos[147], sendo esses últimos quatro todos relacionados a procedimentos na área do patrimônio arqueológico.

---

[145] Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO_NORMATIVA_001_DE_25_DE_MARCO_DE_2015.pdf. Acesso em: 04abr2016.

[146] Os capítulos da Instrução Normativa nº 01/2015 são: Capítulo I – Disposições Preliminares; Capítulo II – Dos procedimentos administrativos para as manifestações do Iphan no âmbito do licenciamento ambiental; Capítulo III – Da educação patrimonial; Capítulo IV – Da publicação de autorizações do Iphan e das responsabilidades dos profissionais; Capítulo V – Da responsabilidade pela conservação dos bens arqueológicos; Capítulo VI – Disposições finais.

[147] Os anexos foram divididos em: Anexo I – Traz a classificação dos empreendimentos em níveis, a caracterização dos empreendimentos para definir esses níveis e os procedimentos exigidos na área da arqueologia. Anexo II – Estabelece, de forma ordenada, os tipos de empreendimento. Anexo III – Termo de Compromisso do Empreendedor – TCE –, caso esse tenha um tipo de empreendimento de baixo impacto e não necessite de estudos arqueológicos prévios, deverão se comprometer em suspender as obras caso encontre vestígios arqueológicos; Anexo IV – Termo de Compromisso do Arqueólogo Coordenador – TCEC.

O capítulo I – *Disposições Preliminares* – foi objeto de manifestações contrárias por agentes internos e externos ao Iphan, dado o escopo de atuação do Iphan estabelecido pela normativa. O artigo 1º apresenta que o Iphan se pronunciará nos processos de licenciamento ambiental "em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta - AID do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal", sendo complementada pelo artigo 2º que define quais são os bens acautelados pelo Iphan:

> I - tombados, nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937;
> II - arqueológicos, protegidos conforme o disposto na Lei nº 3.924, de 26 de Julho de 1961;
> III - registrados, nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000; e
> IV - valorados, nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. (idem)

A lista do artigo 2º da Instrução Normativa não inclui os bens culturais relacionados ao Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), instituído pelo Iphan por meio do Decreto nº 7.387, de 9 de dezembro de 2010; a paisagem cultural, regulamentada pelo Iphan por meio da Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009; os bens inventariados que, apesar de não serem considerados pela Instituição como protegidos, já contam com um conjunto de informações sobre eles e são considerados "bens de interesse de preservação, de natureza imaterial e material";[148] e também por causa do art. 216 da CF/88, segundo a qual o poder público protegerá os bens culturais por meio de inventários e outras formas de acautelamento.

Não inclui, também os bens de interesse cultural referenciados pelas comunidades atingidas nos processos de instalação de empreendimentos no país. Ao partir do entendimento de que, nos processos de licenciamento ambiental, se deve ter procedimentos de preservação daqueles bens culturais acautelados que já foram valorados e reconhecidos pela Instituição como dignos para aplicação de políticas públicas e que já possuem legislações de proteção próprias, o Iphan deixa de produzir conhecimento sobre outros bens culturais valorados pela comunidade. Mais ainda: quando deixa de incluir os bens inventariados e, portanto, reconhecidos pelo Instituto como de interesse para preservação, afirma o risco desse universo de bens culturais e de referências culturais da comunidade desaparecerem.

No artigo 3º, é posto que "o IPHAN se manifestará nos processos de licenciamento ambiental a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador" (IPHAN, 2015). Essa informação sugere que a relação dos órgãos de meio ambiente, principalmente os estaduais e os municipais, e o Iphan é harmoniosa e que não existem conflitos de atuação. Sugere ainda que a colaboração entre aqueles e este seja frequente e que os procedimentos para tanto

[148] "Bens inventariados" Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/421. Acesso em: 11jun2016.

estejam sistematizados. Na prática, sabe-se que ocorre justamente ao contrário, pois, na maioria das vezes, o Iphan só atua nos processos de licenciamento quando esses já estão em fases avançadas e quando notifica o empreendedor da necessidade de cumprimento da legislação de preservação do patrimônio cultural brasileiro, pois o Instituto, geralmente, não é informado pelo órgão ambiental, principalmente os estaduais e municipais. O artigo 3º, por um lado, reduz a atuação do Instituto ao determinar que este deve ser instado a se manifestar por iniciativa ou solicitação dos órgãos de meio ambiente; por outro, cria mais conflitos quando esta solicitação não ocorre, pois quando o Iphan passa a atuar nos processos de licenciamento ambiental, esse já está em fases adiantadas nos órgãos ambientais.

Ainda é perceptível na normativa a adequação dos procedimentos e tempos para análise dos produtos que devem ser analisados pelo Iphan a uma racionalidade econômica, como se lê no art. 7º, o qual prevê que "projetos e programas [...] deverão ser compatíveis com o cronograma de concepção, instalação e operação da atividade ou empreendimento apresentado ao IPHAN" (idem); além dos prazos curtos, seguindo uma tendência dos últimos anos, que têm ficado marcados pela flexibilização das legislações ambientais[149].

Nota-se também um desequilíbrio entre a preservação do patrimônio arqueológico e demais bens culturais. Para a avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados, foi destinado apenas o artigo 13 com o conteúdo que deve compor o documento a ser recebido pelo Iphan. Já para a avaliação de impacto aos bens arqueológicos, foram destinados nove artigos (do 14 ao 23), com detalhes de metodologias e procedimentos que devem ser seguidos pelos profissionais. Esta composição da IN 01/2015, que privilegia a preservação do patrimônio arqueológico nos processos de licenciamento ambiental, é perceptível em todo o documento, ficando o Centro Nacional de Arqueologia como grande protagonista na condução do processo de anuência do Iphan às licenças ambientais. Mesmo com a inclusão de outras áreas do patrimônio (material e imaterial), antes não contempladas por uma legislação que abrange os licenciamentos ambientais em nível federal, estadual e municipal, esta inclusão ocorreu sem detalhamento dos procedimentos ou algum tipo de treinamento para os servidores da área.

No Capítulo III, que trata da Educação Patrimonial, item da normativa de grande significância para a inclusão social no processo de licenciamento, é enunciado que o "Projeto Integrado de Educação Patrimonial [é] aquele que contemple concepção, metodologia e

[149] Ver artigos 10, 19, 22, 26, 36 e 41 da Instrução Normativa nº 01/2015.

implementação integradas entre o patrimônio arqueológico e os demais bens acautelados" (idem). Percebe-se, mais uma vez, e em consonância com a ênfase institucional até então no contexto do licenciamento ambiental, a priorização ao patrimônio arqueológico ao destacar este em relação aos bens tombados, registrados ou valorados. Sobre o Projeto e seu público alvo, por sua vez, é definido que

> O público alvo a que se refere o inciso I será composto por **comunidades impactadas pelos empreendimentos,** empregados envolvidos com o empreendimento, comunidade escolar, inclusive professores das unidades selecionadas, e gestores de órgãos públicos localizados na AID do empreendimento. (idem, grifos meus)

Ao analisar o trecho acima podemos entender que as comunidades impactadas pelos empreendimentos seriam incluídas, de forma democrática e participativa, no processo de licenciamento ambiental. No entanto, ao pesquisar a palavra *comunidade* e outras similares, como *populações*, no texto da normativa, foram poucas vezes citadas, sendo em sua maioria associadas à existência dos bens acautelados, como no item III do artigo 13, que solicita na composição do *Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados* a "localização georreferenciada dos bens culturais imateriais acautelados e comunidades a eles associadas" (idem); como forma de apresentar e esclarecer sobre os bens culturais acautelados, conforme item VI do artigo 18, que traz dentre os itens a serem apresentados no *Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico* a necessidade de propor "estratégias de esclarecimento e divulgação dos bens culturais acautelados das atividades a serem realizadas no local, destinadas à comunidade local e ao público envolvido" (idem); e o item IX do artigo 20, que apresenta como item necessário na elaboração do *Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico* o "relato das atividades de esclarecimento desenvolvidas com a comunidade local" (idem). As diversas partes da IN 01/2015 destacadas acima sugerem que, provavelmente, o objeto do Programa de Educação Patrimonial serão apenas os bens culturais acautelados, não levando em consideração os bens de interesse cultural referenciados pelas comunidades impactadas incluídas como público alvo.

Após análise do exposto nos parágrafos anteriores, e retomando a questão norteadora em torno da qual organizei esta dissertação, qual seja, analisar em que medida a noção de patrimônio cultural adotada no contexto do licenciamento ambiental influencia procedimentos e resultados para os estudos de impacto, cabe afirmar que considero o momento de construção e a atual conjuntura, após a publicação da IN nº 01/2015, como segundo momento de

paradigmas reducionistas do Iphan nos processos de licenciamento ambiental. Meu argumento baseia-se principalmente nos efeitos da noção de patrimônio cultural brasileiro em torno da qual se constitui a normativa, reduzindo o entendimento amplo afirmado na Constituição de 1988 ao escopo limitado daquilo que o Iphan reconhece e enuncia e desperdiçando, dessa forma, conhecimentos e experiências vários. Baseia-se também na adequação de procedimentos técnicos institucionais a uma racionalidade econômica capitalista, desconsiderando tempos, noções e perspectivas próprias de uma racionalidade cultural e discricionária que se aproxima antes da ambiental do que da econômica. Baseia-se ainda – assim como a refuta – na construção não democrática do campo, dos procedimentos e do acervo do patrimônio cultural, quando realizado sem participação social e fundamentado, basicamente, em critérios técnicos-administrativos que, no contexto específico do licenciamento ambiental, tendem atualmente a negar as contribuições, experiências e referências dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Considerações Finais

O sentido de ter trazido para a pesquisa diversas experiências de Superintendências do Iphan na elaboração e execução de normativas referentes à participação do órgão no licenciamento ambiental foi para dar ênfase às possibilidades de afirmar, nesse contexto onde racionalidades distintas são colocadas em conflito, os avanços sociais constituídos a partir da década de 1970, consolidado na década de 1980 com a Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição de 1988 e, posteriormente, com as políticas públicas das décadas subsequentes. No campo do patrimônio cultural, foi relevante para a construção destas normativas um contexto de aproximação entre natureza e cultura com uma noção ampla de meio ambiente, de ampliação da noção do patrimônio cultural brasileiro, de adoção das políticas do patrimônio imaterial, da perspectiva de participação social na valoração do patrimônio cultural e da inserção do socioambientalismo no contexto político e econômico brasileiro.

Esse contexto, baseado numa racionalidade ambiental e cultural, que tem como princípio a geração de "espaços de produção sustentada, fundadas na gestão participativa dos povos e na capacidade ecológica de sustentação da base de recursos de cada região" (LEFF, 2009, p. 129) e que, para a conservação da biodiversidade, busca a "preservação das identidades étnicas e dos valores tradicionais da cultura, o enraizamento à terra e seu espaço étnico" (idem, p. 131), necessita da constituição de um novo modelo de produção econômica. No entanto, vimos que as possibilidades provenientes das propostas baseadas nas racionalidades ambiental e cultural foram colocadas em aproximações e conflitos com uma racionalidade econômica capitalista predominante, em que "as práticas sociais e produtivas vão-se subordinando à produção capitalista, impondo-se as leis de mercado sobre as condições ecológicas (e culturais) da reprodução social" (idem, p. 102). A racionalidade econômica, baseada na acumulação de capital, no crescimento econômico constante e nos resultados de curto prazo, por influência dos movimentos ambientalistas e sociais, internalizou os princípios das racionalidades ambiental e cultural, porém, transformando-os em produtos do capitalismo.

Para analisar como a relação entre estas racionalidades distintas proporcionou possibilidades e desafios para a preservação do patrimônio cultural brasileiro, criando um contexto de aproximação entre natureza e cultura, de participação social no processo de constituição de uma noção ampla do patrimônio cultural e de preservação desse patrimônio,

escolhi o licenciamento ambiental como objeto de estudo, por ser um campo em que as possibilidades das racionalidades ambiental e cultural estão em intensa relação com os princípios da racionalidade econômica capitalista dominante. Nessa relação, percebi que, nos estudos de impacto ambiental – início do processo de licenciamento ambiental –, existem possibilidades de reconhecimento de uma noção ampla de patrimônio cultural, por meio da identificação e da produção de conhecimento com a inserção das comunidades atingidas por empreendimentos causadores de impacto ao meio ambiente.

Estas possibilidades puderam ser analisadas com as experiências de Superintendências do Iphan, especificamente as do Amapá, do Maranhão, de Minas Gerais e da Paraíba, que apresentaram documentos normativos que tratavam da participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental. Nesses documentos, destaco a proposta da utilização de instrumentos e metodologias já aplicadas em políticas públicas da Instituição (INRC e SIGC), a adoção de uma perspectiva ampla para a noção de patrimônio cultural e a participação social no processo de identificação e apresentação de medidas de preservação para os bens de interesse cultural ora identificados e que possam sofrer danos com a implantação de empreendimentos em territórios ocupados e utilizados como recursos por populações diversas, ou que tenham relação afetiva.

Contudo, por causa dos vários interesses que estão inseridos no contexto do licenciamento ambiental, notadamente aqueles relacionados à racionalidade econômica capitalista, vimos, também, o desperdício destas experiências das Superintendências do Iphan. Sobre isso, recupero a análise do sociólogo Boaventura de Sousa Santos que define o desperdício de experiências como "a arrogância de não se querer ver e muito menos valorizar a experiência que nos cerca, apenas porque está fora da razão com que a podemos identificar e valorizar" (SANTOS, 2010, p. 101). O desperdício das experiências foi reforçado, ou até mesmo, justificado por mudanças nas legislações ambientais e de direitos sociais que buscavam a flexibilização e a suspensão de conquistas constituídas a partir dos movimentos ambientalistas e sociais dos anos 1970 e 1980, muito presente nos debates da Assembleia Nacional Constituinte e que foram consolidadas pela Constituição Federal de 1988 e nas legislações nacionais e internacionais.

No campo do patrimônio cultural, para abordar estes assuntos, optei por analisar o processo de construção e publicação da Instrução Normativa, de 25 de março de 2015 – IN nº 01/2015 –, que estabelece procedimentos para a participação do Iphan nos processos de

licenciamento ambiental. Sobre a noção do patrimônio cultural, propus que, com a publicação da IN nº 01/2015, passamos por um momento de paradigmas reducionistas devido à "coincidência do âmbito de atuação do IPHAN no contexto do licenciamento ambiental com o âmbito de sua atuação independentemente do licenciamento" (LEAL; SILVA, 2016, p. 74), ou seja, as legislações e os procedimentos já existentes para a preservação dos bens culturais acautelados não dependeriam da IN nº 01/2015, mesmo em processos de instalações de empreendimentos. Com essa legislação,

> [...] tem-se um patente exemplo de pensamento ortopédico: mesmo com todos os dissensos que surgiram desde a publicação da Minuta dessa Instrução Normativa, tanto internamente ao IPHAN quanto externamente, optou-se por reduzir os problemas com que o IPHAN deve lidar no contexto do licenciamento ambiental àqueles que ele próprio enuncia. (idem, pp. 74; 75)

O processo construtivo da Instrução Normativa pode ter conseguido apagar as experiências institucionais internas ao Iphan, colocadas em práticas por algumas Superintendências, e que propunham procedimentos de identificação e preservação do patrimônio cultural em sua forma ampla, não considerando apenas os bens acautelados pela instituição, mas aqueles bens de interesse cultural das comunidades atingidas por empreendimentos que causam impactos ao meio ambiente cultural.

Propus ser esse um momento com paradigmas reducionistas também porque, com a publicação da Instrução Normativa, adequaram-se

> [...] agendas institucionais alinhadas ao aprofundamento das condições de desenvolvimento econômico com resultados já observáveis em curto prazo [que] possuem prioridades e diretrizes práticas diversas daquelas orientadas à construção de políticas públicas que por vezes propõem alterações mais profundas no funcionamento do Estado para que alcancem maior possibilidade de êxito em seus propósitos estabelecidos. (OLIVEIRA, 2015, p. 80)

Sobre essa adequação da legislação, que seguiu uma orientação de flexibilização das leis ambientais, Mônica Castro de Oliveira propôs "o questionamento sobre qual racionalidade, ou quais racionalidades, orientam ou fundamentam procedimentos nas instituições envolvidas" (idem, p. 90). As aproximações e os conflitos das diversas racionalidades no campo do licenciamento ambiental proporcionaram, por algum tempo, contextos de possibilidades de participação social e estudos menos limitadores no que se refere aos prazos e ampliação dos objetos de estudos. No entanto, a racionalidade econômica capitalista transformou as possibilidades em reducionismos, pois, segundo essa mesma autora,

> A lógica da racionalidade econômica, que orienta investimentos e projetos estruturantes com resultados já a curto prazo, opera com um tempo diverso, e oposto, daquele com o qual opera uma racionalidade discricionária, como a do Iphan, cujos processos, como procuramos demonstrar, para possibilitarem um entendimento mais consistente dos bens culturais e chegar

> ao acautelamento, ocorrem num tempo menos célere e cujo controle é relativo, dado seu caráter preferencialmente participativo e, no caso do Registro, obrigatoriamente participativo. (idem).

Embora diversas narrativas fossem usadas, pela presidência do Iphan e diretores, notadamente as do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização – Depam –, para justificar o conteúdo da IN nº 01/2015, algumas propostas, internas e externas ao Instituto, foram postas como alternativa ao que estava sendo defendido pela direção da Instituição. Refiro-me, sobretudo, às propostas de alguns servidores que encaminharam sugestões para mudanças nos aspectos legal e conceitual da IN nº 01/2015, criando um campo de disputas, conforme Lia Motta descreve para outro contexto, mas que contribui muito para esta discussão,

> Disputas muitas vezes relativas ao próprio saber técnico e às estruturas de comando das instituições, por um descompasso com relação aos referenciais teórico-metodológicos, ou pelo fato de decisões gerenciais se sobreporem às técnicas ou estas ficarem subordinadas a interesses alheios à lógica da preservação. (MOTTA, 2011, p. 184)

Esse campo de disputas gerou reflexões sobre o papel dos servidores, sejam técnicos ou na função de gestores, quando racionalidades distintas são colocadas em conflito. O questionamento que se coloca é: deve-se ter como objetivo o cumprimento da finalidade disposta no regimento interno de "preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do art. 216 da Constituição Federal" (IPHAN, 2012, § 1º, art. 2) ou atuar na "esfera da viabilidade, ao lidar com condições concretas para a realização de ações, o real como o limite para a esfera decisória" (OLIVEIRA, 2015, p. 94)?

Com esta pesquisa, não tive a pretensão de ter respostas definitivas sobre o papel do Iphan no licenciamento ambiental, mas de refletir por que, apesar das diversas possibilidades propostas pelos avanços sociais, pela Constituição de 1988, pelas políticas públicas inclusivas e pela consolidação da democracia no Brasil, passamos por um momento de reflexões sobre a efetividade dessas conquistas quando postas em conflito com a racionalidade econômica capitalista predominante. Mesmo no campo do patrimônio cultural, onde podemos citar várias concepções de políticas democráticas, como as voltadas ao patrimônio cultural imaterial, o Inventário Nacional de Diversidade Linguística e até mesmo o tombamento que, hoje, também está inserido na perspectiva de atender a interesses sociais da comunidade, o Iphan vem adotando uma política com paradigmas reducionistas à missão institucional e com

respostas fracas-fracas, no sentido em que faz o real coincidir com o possível (SANTOS, 2008, p. 38) para as perguntas fortes feitas nesta dissertação.

Em diálogo com os documentos elaborados pelas Superintendências Estaduais, mas buscando avançar numa perspectiva mais democrática às propostas feitas pelo Iphan, propus, em outro momento, que

> O licenciamento deve ser gerido por uma rede de saberes multidisciplinares mais ampla, contemplando, de modo cada vez mais simétrico e dialógico, a diversidade de possibilidades de olhares sobre um mesmo fenômeno: o impacto ambiental. Essa simetria não diz respeito apenas à interdisciplinaridade de contribuições técnicas e acadêmicas da biologia, ecologia, engenharia ambiental, antropologia, história, arquitetura, arqueologia, entre outras, mas, sobretudo, de contribuições de conhecimentos e vivências dos grupos sociais e populações direta ou indiretamente envolvidas no processo de planejamento, acompanhamento e avaliação dos empreendimentos que propõem intervenções em suas paisagens e em seus territórios políticos e afetivos. (BRAGA; SILVA, 2014, p. 104)

Essa proposta de novos procedimentos para o Iphan nos processos de licenciamento ambiental converge para o que Santos (2008) definiu como "ecologia de saberes", que seria a tentativa de minimizar ao máximo a diferença na relação entre saberes, sendo essa diferença reconhecida pelos outros saberes. "A diferença epistemológica só pode ser minimizada através de comparações recíprocas entre saberes na busca de limites e possibilidades cruzadas" (2008, pp. 28; 29).

Importante ressaltar que busco dar destaque ao papel do Iphan no licenciamento ambiental, o Instituto como agente indispensável e atuante no processo de disputa territorial entre aqueles empreendedores que se instalam em determinados territórios e utilizam dos diversos recursos ali existentes (humanos, naturais, infraestruturas, etc.) causando, na maioria das vezes, impactos a esses recursos; e aquelas populações já residentes destes territórios e utilizadores ou detentores dos recursos ambientais (meios natural, artificial e cultural) que se tornam escassos ou, até mesmo, desaparecem nesse campo de disputa.

Destaco, também, as ações já realizadas pelo Iphan nos procedimentos do licenciamento ambiental, como a aproximação com os órgãos de meio ambiente, tendo como exemplo a iniciativa do órgão de meio ambiente do estado do Amapá, com a participação do Iphan, em criar uma legislação específica sobre a proteção do patrimônio cultural nos processos de licenciamento que tramitassem naquela instituição; o cumprimento da Resolução Conama nº 01/1986, quando algumas Superintendências, notadamente as do Maranhão, de Minas Gerais e da Paraíba, além de outras não pesquisadas, buscaram criar procedimentos para que a manifestação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental pudesse ter como

objeto de análise por parte dos técnicos do Instituto o patrimônio arqueológico, histórico e cultural daquelas comunidades atingidas.

Entendo que as experiências e possibilidades acima, assim como diversas outras existentes no Iphan, que foram desperdiçadas no processo de construção da Instrução Normativa nº 01/2015, precisavam de adequações, formalização e procedimentos a serem seguidos em todo território nacional.

Entendo, também, que o Iphan não deve responder sobre o patrimônio cultural diverso, mas sim sobre aqueles já protegidos pelo Instituto ou que tem interesse em proteger. No entanto, no processo de interferência de um agente externo num determinado território, proponho que, nos estudos de avaliação de impacto ao patrimônio cultural (1ª fase do licenciamento ambiental), o objeto dos estudos seja o patrimônio cultural em seu sentido amplo (acautelados a nível federal, estadual, municipal e, até mesmo, os não acautelados mas de interesse da comunidade e/ou das instituições de proteção ao patrimônio cultural) para, apenas após realizado os estudos, o Iphan possa, na lógica do Sistema Nacional do Patrimônio, instar os demais entes (órgãos de proteção ao patrimônio cultural estadual e municipal) e comunidade detentora a participarem do processo de licenciamento ambiental e a responderem cada um ou articuladamente sobre aqueles bens culturais protegidos por essas instituições.

Com isso, o Iphan buscaria cumprir com o item 6, inciso I do artigo 6º da Resolução Conama nº 01/1986 e com as demais legislações nacionais e internacionais que versam sobre participação social, noção ampla de patrimônio cultural, populações tradicionais etc. e, no decorrer do processo de licenciamento ambiental não responderia, mas contribuiria, para a preservação do patrimônio cultural brasileiro conforme artigo 216 da Constituição Federal de 1988, não apenas por aqueles já acautelados pelo Instituto.

Por fim, pretendo com esta pesquisa, não trazer respostas, mas reflexões sobre a importância do papel institucional num contexto em que a racionalidade econômica é dominante e colocar em discussão a preservação do patrimônio cultural brasileiro em tempos de perspectivas de flexibilização da legislação ambiental e perdas de direitos sociais[150].

[150] Em 27 de abril de 2016, foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 65/2012. Essa PEC estabelece que, ao apresentar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o empreendedor não terá sua obra ou atividade suspensa ou cancelada, independente do conteúdo técnico dos estudos realizados. O Iphan se posicionou contra a PEC 65/2012. Para ver a posição do Instituto, acessar: http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3595/iphan-reitera-a-senadores-posicionamento-contrario-a-pec-652012.

Referências

Legislações

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12jan2015.

BRASIL. *Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.* Aprova o Código Florestal (revogado pela Lei nº 4..771, de 1965). [online]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 23mai2015.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.* Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 23dez2013.

BRASIL. *Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961*. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos [on line]. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Lei_3924_de_26_de_julho_de_1961.pdf>. Acesso em: 23dez2013.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal [on line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 15nov2015.

BRASIL. *Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973.* Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências [online]. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01mar2016.

BRASIL. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.* Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 23dez2013.

BRASIL. *Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.* Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências [online]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm>. Acesso em: 01mar2016.

BRASIL. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.* Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. [online]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 01mar2016.

BRASIL. *Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.* Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [online]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 01mar2016.

BRASIL. *Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 21abr2017

BRASIL. *Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000.* Institui o Registro de bens culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm>. Acesso em: 23dez2013.

BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.* Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [online]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 04jun2016.

BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.* Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais [online]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 11jul2015.

BRASIL. *Decreto nº 7.387, de 9 de dezembro de 2010.* Institui o Inventário Nacional de Diversidade Linguística e dá outras providências [online]. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto_n_7.387_de_9_de_dezembro_de_2010.pdf>. Acesso em: 11jul2015.

COEMA. *Resolução n.º 014, de 30 de julho de 2009*. Dispõe sobre critérios e procedimentos necessários à preservação do patrimônio cultural, inclusive o arqueológico, em empreendimentos e atividades que causam impactos ambientais sujeitos à apresentação de EIA/RIMA ou outros estudos ambientais e dá outras providências [on line]. Disponível em: <http://www.sema.ap.gov.br/download/coema/resolucoes/14.pdf>. Acesso em: 09abr2016.

CONAMA. *Resolução n° 001, de 23 de janeiro de 1986.* Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental [online]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 23dez2013.

CONAMA. *Resolução n° 237, de 19 de dezembro de 1997.* Dispõe sobre a revisão e a complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental [online]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 23dez2013.

CONAMA. *Resolução n° 279, de 27 de junho de 2001.* Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental [online]. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=277>. Acesso em: 01mar2016.

CONAMA. Resolução n° 306, de 05 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais [online]. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 01mar2016.

IPHAN. *Portaria IPHAN n° 230, de 17 de dezembro de 2002.* Compatibiliza as fases de obtenção de licenças ambientais com os estudos preventivos de arqueologia [online]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=337>. Acesso em: 23dez2013.

IPHAN. *Portaria IPHAN n° 28, de 31 de janeiro de 2003.* Determina que a renovação de licenças ambientais de operação de empreendimentos hidroelétricos, que não foram objeto de levantamento arqueológico prévio, podem ser objetos de estudos arqueológicos no ato de renovação de suas licenças, visando a suprir lacuna legal [online]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=329>. Acesso em: 23dez2013.

IPHAN. *Portaria IPHAN n° 127, de 30 de abril de 2009*. Estabelece a chancela da paisagem cultural [on line]. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_127_de_30_de_Abril_de_2009.pdf>. Acesso em: 01mar2016.

IPHAN. *Portaria IPHAN n° 92, de 05 de julho de 2012*. Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [on line]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Acesse_o_Regimento_Interno_na_integra_aqui.pdf>. Acesso em: 01mar2016.

IPHAN. *Instrução Normativa nº 01, de 25 de março de 2015*. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe [on line]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Instrucao_normativa_01_2015.pdf. Acesso em: 01mar2016.

MINC. *Portaria Interministerial n° 69, de 23 de janeiro de 1989.* Aprova normas comuns sobre pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens de valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico, afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terrenos de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar [online]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=332>. Acesso em: 23dez2013.

MMA. *Portaria Interministerial n° 419, de 26 de outubro de 2011.* Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental [online]. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_interministerial_419_completa.pdf>. Acesso em: 23dez2013.

MMA. *Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015*. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA [on line]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf>. Acesso em: 01mar2016.

SPHAN. *Portaria SPHAN n° 07, de 01 de dezembro de 1988.* Regulamenta os pedidos de permissão para desenvolvimento de pesquisas de campo e escavações arqueológicas [online]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=319>. Acesso em: 23 dez 2013.

Fontes documentais

IPHAN. Inventário Nacional de Referências Culturais - INRC: manual de aplicação. Brasília: IPHAN, 2000

IPHAN. Nota Técnica nº 01/2010-IPHAN/MA Superintendência do Iphan no Maranhão no BAE – Boletim Administrativo Eletrônico do IPHAN nº 560 – Edição Extra, de 26/03/2010, páginas 10 e 11.

IPHAN. *Memorando Circular CNA / DEPAM nº 14, de 11 de dezembro de 2012.* Revoga as orientações sobre Diagnóstico Arqueológico Não Interventivo contidas no Memorando nº 002/2008 GEPAM / DEPAM de 16/05/2008.

IPHAN – Superintendência da Paraíba. *Minuta de Termo de Referência para o Licenciamento Cultural.* João Pessoa: DIVTEC/IPHAN-PB, 2013.

IPHAN. *Minuta de Instrução Normativa para o Licenciamento Cultural no IPHAN.* Brasília: IPHAN, 2013.

IPHAN. Superintendência do Iphan em Minas Gerais. Termo de Referência para o Licenciamento Ambiental no Âmbito do Meio Ambiente Socioeconômico – Bens de Interesse Cultural

Ministério Público de Minas Gerais. Cartilha Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2014. Disponível em http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf. Acesso em 03/08/2015.

ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972 [online]. Disponível em < http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2015.

ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Disponível em < http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2015.

Artigos, livros, teses e dissertações

ANDRADE, Mário de. Anteprojeto para criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Nº30, 2002.

ARAGÃO, Lucas Viana. *Sociedade e Natureza nas Políticas de Preservação: O Modo de Fazer Política Pública em Itaúnas/ES*. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2013.

ARANTES NETO, Antônio Augusto. “Introdução” in: IPHAN. *Inventário nacional de referências culturais*: manual de aplicação. Brasília: IPHAN, 2000.

ARANTES, Antonio Augusto. Patrimônio imaterial e referências culturais. In: Revista Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, nº 47, out./dez., 2001. p. 129-139.

BERMANN, Célio. A desconstrução do licenciamento ambiental e a invisibilização do social nos projetos de Usina Hidrelétricas. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.). *Formas de matar, de morrer e de desistir:* Limites da resolução negociada de conflitos ambientais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

BRAGA, Emanuel Oliveira; SILVA, Luciano de Souza. Em defesa da educação patrimonial e da pesquisa participativa na análise de impacto dos processos de licenciamento ambiental no Brasil: a construção do patrimônio cultural local em situações de encontro e conflito. *Educação Patrimonial:* diálogo entre escola, museu e cidade. João Pessoa: IPHAN, 2014.

BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado, FFLCH-USP, São Paulo, 2011.

CARVALHO, Claudia R.; GRANATO, Marcus; BEZERRA, Rafael Z.; BENCHETRIT, Sarah F. *Um olhar contemporâneo sobre a preservação do patrimônio cultural.* Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2008.

CHUVA, Márcia R. R. Fundando a nação: a representação de um Brasil barroco, moderno e civilizado. *Topoi* (Rio de Janeiro) , v. 4, p. 313-333, 2003.

_____. *Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural do Brasil (anos 1930-1940).* Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.

_____. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília: IPHAN, n. 34, p.147-165, 2012.

_____. National identity and cultural heritage in Brazil: problematizing values. *SLAS* Annual Conference, University of Manchester (Congresso). 2013.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil [on line]. In: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International. 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 29jul2015.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O mito do paraíso desabitado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília: IPHAN, n. 24, p.141-151, 1996.

_____. *Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito da natureza intocada*. Documentos e relatórios de pesquisa – N° 1 – USP. São Paulo: 1993. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/PopTrad%20em%20UnidConserva%C3%A7%C3%A3o017.pdf>. Acesso em: 12fev2016.

DRUMMOND J. A.; ANDRADE FRANCO, J. L.. *O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992* [on line]. 2009. Disponível em: <periodicos.unb.br/index.php/textos/article/download/1666/1287>. Acesso em: 17out2015.

DUARTE, Aimée Schneider. As perspectivas do meio ambiente e da cultura em uma sociedade de risco [on line]. In: *Patrimônio Cultural, direito e meio ambiente*: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade [recurso eletrônico]. Juliano Bitencourt Campos, Daniel Ribeiro Preve, Ismael Francisco de Souza (Orgs.). Curitiba: Multideia, 2015. p. 75-92.

FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental - Aspectos Teóricos e Práticos*. 4. Ed. Belo Horizonte, Forum, 2013.

FERREIRA, Lennon Giovanni Gonçalves; RIBEIRO, Cláudio Junqueira Ribeiro. A Resolução CONAMA 01/86 e os estudos de impacto ambiental – EIA/RIMA [on line]. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*. 2014. Disponível em: <http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1277/1512>. Acesso em: 06fev2016.

FLEURY, Lorena C.; ALMEIDA, Jalcione. Populações tradicionais e conservação ambiental: uma contribuição da teoria social [Online]. *Revista Brasileira de Agroecologia.* 2007. Disponível em: <http://www.aba-agroecologia.org.br/revistas/index.php/rbagroecologia/article/view/6270/4578>. Acesso em 14abr2015

FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências Culturais: Base para Novas Políticas de Patrimônio. In: *O Registro do Patrimônio Imaterial:* dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial. Brasília: IPHAN, 2 ed. 2003. p. 83-95.

_____. *O patrimônio em processo:* trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ; Iphan/MinC, 2005.

FRANCO, José Luiz de Andrade. *A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão de identidade nacional*. Minas Gerais, jan. 2002. Disponível em < http://www.fafich.ufmg.br/varia/admin/pdfs/26p77>.pdf, Acesso: 26/06/2015.

_____. *Natureza no Brasil:* idéias, políticas, fronteiras (1930 a 1992). ***Site NetHistória****. Brasília.* fev. 2004. Sessão Ensaios. Disponível em: < http://www.nethistoria.com.br/secao/ensaios/425/natureza_no_brasil_ideias_politicas_fronteiras_1930_a_1992_/ >. Acesso em: 24 ago. 2015.

FUNARI, Pedro Paulo A. e PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. *Patrimônio histórico e cultural*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro: 2006.

GASPAR, Natália Morais. Cientistas humanos, trabalho de campo e licenciamento ambiental – impressões e impactos [on line]. *V Reunião de Antropologia da Ciência e da Tecnologia*, Porto Alegre, maio de 2015. Disponível em: < http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/react/article/view/1384/736>. Acesso em: 10jun2016

GONÇALVES, Justina Maria S. Soares. Educação, meio ambiente e direitos humanos nas conferências da ONU [on line]. Disponível em: <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5_6_2002.pdf>. Acesso em: 17out2015.

JERONYMO, Alexandre; BERMANN, Célio; GUERRA, Sinclair. Considerações sobre a desconstrução do licenciamento ambiental brasileiro. Disponível em http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/raega/article/view/30156/19467, acesso em 17nov.2014.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. Rio de Janeiro. Ed. Zahar, 1986.

LEAL, Claudia F. Baeta. A missão de Michel Parent no Brasil. LEAL, C. F. B (Org.). *As Missões da Unesco no Brasil*: Michel Parent. 1. ed. Rio de Janeiro: IPHAN, 2008.

LEAL, Claudia F. Leal; SILVA, Luciano de Souza e. De possibilidades sociais e epistemológicas e do desperdício de experiências: a preservação do patrimônio cultural no

contexto do licenciamento ambiental. In: *Anais do III Encontro brasileiro de pesquisa em cultura*. Crato: 2016, pp 65-77. Disponível em http://ebpc.ufca.edu.br/, acesso em 20jun.2016.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In PHILIPPI JR., Arlindo (Org.). *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. São Paulo: Signus, 2000. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/download/3515/2519>. Acesso em: 15fev2016.

_____. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

_____. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

LEROY, Pierre Jean. Flexibilização de direitos e justiça ambiental. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.). *Formas de matar, de morrer e de desistir***:** Limites da resolução negociada de conflitos ambientais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e Cultura*: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes. Curitiba-PR: Letra da Lei; Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 2009.

LOPES, Raimundo. A natureza e os monumentos culturais. *Revista do Serviço Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília: SPHAN, n. 01, p.77- 96, 1937.

MEC/SPHAN/FNPM. *Proteção e revitalização do patrimônio cultural*: uma trajetória. Brasília: SPHAN/PróMemória, 1980.

MENESES, Ulpiano T. B. de. O campo do Patrimônio Cultural: uma revisão de premissas. In: IPHAN. *I Fórum Nacional do patrimônio Cultural – Sistema Nacional de patrimônio Cultural*: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão (Anais). Ouro Preto, 2009. Brasília: Iphan, 2012.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Patrimônio cultural:* um aspecto negligenciado nos estudos de impacto ambiental. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. v. 1, (ago/set 2005), Porto Alegre: Magister, 2005.

_____. *Tutela do patrimônio cultural brasileiro.* Belo horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Análise dos impactos ao patrimônio cultural no âmbito dos estudos ambientais. In: MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; RODRIGUES, José Eduardo Ramos (Orgs.). *Estudos de direito do patrimônio cultural.* Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MOTTA, Lia; SILVA, Maria Beatriz R. (orgs.). *Inventários de identificação:* um programa da experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPHAN, 1998.

MOTTA, Lia. *Patrimônio urbano e memória social: discurso e práticas de preservação, 1975/1990*. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Memória Social e Documento – UNIRIO. Rio de Janeiro, 2000.

_____. Valor de patrimônio e saber técnico ambiental. In: Sandra Cureau; Sandra Akemi Shimada Kishi; Inês Virgínia Prado Soares; Claudia Marcia Freire Lage (Coord.) *Olhar disciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 183-199.

NARDY, Afrânio José Fonseca. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução. In SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, José Fonseca. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico* [on line]. 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a05v26n74.pdf. >. Acesso em: 15nov2015.

OLIVEIRA, Mônica Castro de. *O patrimônio como ambiente: o papel do Iphan no licenciamento ambiental*. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural. Rio de Janeiro, 2015.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; BARRETO, Pablo Coutinho. Do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à concepção do direito do meio ambiente [on line]. *Evocati Revista* n° 86. 2013. Disponível em: < http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=566&tmp_secao=22&tmp_topico=direitoambiental>. Acesso em: 03nov2015.

POLO, Mario Junior Alves. *Dos instrumentos jurídicos e práticas do IPHAN para a arqueologia*: o termo de ajustamento de conduta. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2014.

SAHLINS, Marshall D. *Sociedades Tribais*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

SÁNCHEZ, Luis Henrique. *Avaliação de impacto ambiental:* conceitos e métodos. 3. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente:* contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum – A ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Vol. 1. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. "Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais" *Cronos*. Nata-RN, v. 8, p. 1, jan;/jun.2007. Disponível em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20humanos%20globaliza%C3%A7%C3%B5es%20rivais_Cronos2007.pdf, acesso em 20abr.2015.

_____. "A filosofia à venda, a douta ignorância e a aposta de Pascal". *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 80 | 2008, acesso em 30jan 2013. URL: http://rccs.revues.org/691.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCIFONI, Simone. *A construção do patrimônio natural*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, FFLCH – USP, São Paulo, 2006.

SILVA, Regina Coeli Pinheiro da. Os desafios da proteção legal: uma arqueologia da Lei nº 3.924/61. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília: IPHAN, n. 33, p.59-73, 2007.

SOARES, Inês Virgínia Prado. *Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro.* Belo Horizonte: Forum, 2009.

SOUZA, João Vitor Campos de. *Congressos Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza.* Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2013.

SOUZA, Marise Campos de; BASTOS, Rossano Lopes. Arqueologia Preventiva no Patrimônio Arqueológico Brasileiro. In: *Arqueologia preventiva*: Gestão e Mediação de Conflitos - Estudos Comparativos. Marise Campos de Souza (Org.). São Paulo, SP: Superintendência do Iphan em São Paulo, 2010.

TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. Entre a lei e as salsichas: Análise dos antecedentes do Decreto-Lei 25/37 [Online]. 2009. Disponível em: < http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19408.pdf>. Acesso em 10ago2015.

THOMPSON, A.; LEAL, C. F. B. ; SORGINE, J. ; TEIXEIRA, L. S. . História e civilização material na Revista do Patrimônio. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 34, p. 167-197, 2012.

ZANIRATO, Silvia Helena. Usos sociais do patrimônio cultural e natural [on line]. *Patrimônio e Memória,* UNESP – FCLAs – CEDAP*,* v. 5, n.1, p. 137-152 - out. 2009. Disponível em: < http://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/viewFile/145/521>. Acesso em: 26jan2016.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. Apresentação. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.). *Formas de matar, de morrer e de desistir**:** Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

Anexo

Anexo 1: Tabela de bens culturais de natureza material e imaterial identificados durante o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental da implantação da Fábrica de Cimentos Elizabeth em Alhandra/PB[151].

Denominação	Descrição	Categoria proposta
Igreja Matriz de Nossa Senhora da Assunção	Tombamento Estadual pelo IPHAEP (Decreto Estadual nº. 25.097, de 15 de junho de 2004, publicado no Diário Oficial do Estado da Paraíba nº 12.658, de 16 de Junho de 2004, p.1) A Igreja Matriz de Nossa Senhora da Assunção possui relevante interesse histórico e cultural por representar o monumento central e único remanescente da Missão Religiosa Católica instalada com a criação da vila pombalina de Alhandra (século XVIII).	Arquitetura religiosa
Sítio Acais	Cadastramento pelo IPHAEP: Deliberação nº. 036/CONPEC/ IPHAEP, de 30 de outubro de 2009. A solicitação de tombamento cuja poligonal se inserem a Capela de São João Batista, Túmulo de Mestre Flósculo Guimarães, as fundações da Casa da Mestra Maria do Acais, para retomada do marco de referência histórica e memorial do Acais, bem como as áreas contíguas para a recomposição da vegetação antes existente, a jurema (Mimosa hostilis), o jucá (Caesalpinia férrea) e outras plantas frutíferas do pomar. Todas referências culturais da Jurema Sagrada.	Sítio histórico
Exemplares da	Alguns exemplares apresentam traços da	Arquitetura civil

[151] Todas as informações que constam nesta tabela foram retiradas das fichas do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão – SICG -; das fichas do Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC -; e das Fichas de Impacto ao Bem Cultural – FIBC – preenchidas pela equipe contratada pelo empreendedor, que é a mesma que realizou a pesquisa. A FIBC foi criada pela equipe. Obs.: Quando bens culturais foram inseridos tanto nas fichas do SICG como do INRC, só incluir uma vez na tabela.

arquitetura civil urbana	arquitetura art déco, com linhas retas, platibandas recortadas e escalonamento vertical e horizontal nas fachadas. Uma das casas se diferencia pela platibanda recortada, linguagem arquitetônica art déco e detalhes vazados. Alguns edifícios apresentam cartelas com indicação da data de construção (ou remodelação) da fachada anteriores à década de 1960.	urbana
Arquitetura civil em taipa de pau a pique	Casas construídas utilizando a técnica tradicional da taipa de pau a pique, também conhecida como taipa de mão. Esta técnica consiste na amarração de uma estrutura de ripas de madeira ou bambu entrelaçadas (os esteios), preenchida com uma mistura feita com barro.	Arquitetura rural
Casa de farinha de "Zé Mulato"	A casa de farinha de "Zé Mulato" é a única casa de farinha do município de Alhandra com licença para funcionar, onde trabalham D. Ivonete, seu marido e suas filhas. Seu José, marido de D. Ivonete, faz farinha há 26 anos. A farinha, a goma, os beijus e pés-de-moleque feitos são vendidos na feira livre de Alhandra, aos domingos e no Mercado Público, que abre aos sábados e domingos.	Arquitetura rural
Casa de farinha de seu Biu	A casa de farinha de seu Biu está localizada na Rua Ovidina Maria da Conceição, no Sítio Tapuio, num setor da cidade que representa muito bem a tênue separação entre zona urbana e zona rural, pois do outro lado da rua fica um loteamento da cidade. É uma edificação de notável interesse cultural, com cobertura em duas águas, em telha cerâmica do tipo capa e canal. Apresenta problemas de estabilidade e existem varas de madeira servindo de escoramento para impedir o desabamento de toda a estrutura. José	Arquitetura rural
Sede Velha do	"As terras, nas quais se situa a a Sede Velha do Abiaí, pertenceram, por volta do século	Arquitetura rural

Abiaí	XVIII, à família de Silvino Elvídio Carneiro da Cunha, um notório e ilustre personagem da história da Paraíba e do Nordeste brasileiro, que recebeu da Princesa Isabel, em 1888, o título de "Barão do Abiahy". Contemplaram, portanto, o engenho pertencente ao comendador Manuel Florentino Carneiro da Cunha, seu avô, que por sua vez, recebeu por herança as terras doadas pelo Rei de Portugal aos seus antepassados (SANTOS, 2007).	
Barracão da Fazenda Subaúma	Construído em 1947, pertencia ao conjunto edificado da Fazenda Sumaúma, sendo atualmente o único remanescente. O Barracão da Fazenda Subaúma é uma edificação em estilo art déco localizada no Acais. Fazia parte do conjunto edificado da antiga fazenda Subaúma e foi construído com planta baixa hexagonal. Possui alpendre em toda a volta, com telha metálica e amração em ferro. Ainda conserva alguns elementos arquitetônicos de sua época de construção, como a cimalha de coroamento das paredes, a cobertura principal em telha cerâmica e inscrições nas paredes, como uma espécie de logotipo, a data de fundação e o nome do estabelecimento. No interior, também conserva características da arquitetura original, com linhas retas, colunas oitavadas e balcões em granilite.	Arquitetura rural
Capela de Nossa Senhora Aparecida	No assentamento Sobradinho, localiza-se a Capela de Nossa Senhora Aparecida, construída em 1997 com recursos dos moradores locais. O Assentamento Sobradinho, criado pelo INCRA em 1975, a partir de um desmembramento das terras da Fazenda Subaúma, era constituído inicialmente por dezessete famílias, tendo atualmente cerca de quarenta e cinco famílias. Em 1997 os próprios moradores se uniram e construúram com recursos próprios a	Arquitetura religiosa (capela rural)

	igrejinha. O nome 'Sobradinho" é referente a um sobrado que existia na área.	
Capela de Nossa Senhora das Vitórias	Construída há cerca de 15 anos pelos moradores do Assentamento Rural Subaúma. No assentamento Subaúma, está localizada a Capela de Nossa Senhora das Vitórias, construída a aproximadamente quinze anos. O padre da paróquia de Nossa Senhora da Assunção celebra missa duas vezes por mês nessa comunidade (primeiro domingo e terceiro sábado do mês). Quando virou assentamento tinha noventa e nove famílias; hoje já são aproximadamente cento e sessenta . Fica localizada no ponto focal da perspectiva da rua principal da comunidade.	Arquitetura religiosa (capela rural)
Capela de Santa Luzia	No bairro Nova Alhandra, situada à Rua das Margaridas, nº. 151, está localizada a Capela de Santa Luzia. Sob a mesma invocação, existe uma capela particular localizada no Bairro do Oiteiro, localizada à Rua do Oiteiro, nº. 286. Segundo Edivânia Rodrigues Roseno, coordenadora do grupo de jovens da comunidade, todos os anos os fiéis comemoram a festa da padroeira, Santa Luzia, no dia 13 de dezembro. Além dessa comemoração, duas vezes por mês, o padre da paróquia de Nossa Senhora da Assunção, celebra missa nessa igreja (sempre no segundo e quarto sábado do mês).	Arquitetura religiosa (capela urbana)
Capela de Santa Luzia	A Capela de Santa Luzia, localizada no bairro Oiteiro, é uma capela privada que foi construída por Manuel Cardoso dos Santos, como pagamento de uma promessa	Arquitetura religiosa (capela urbana)
Capela de Santo Antônio	No povoado de Mata Redonda, situa-se a Igreja de Santo Antônio. Comemora o seu padroeiro no dia 13 de junho. A fachada frontal possui linhas retas e verticais. São utilizados elementos vazados nas aberturas e uma delas abriga o sino da igreja. No	Arquitetura religiosa (capela rural)

	coroamento, possui frisos retos e uma cruz. Não possui valor arquitetônico ou artístico-cultural.	
Capela de São João Batista	A Capela de São João Batista é uma edificação construída em frente à casa onde morou a Mestra da Jurema Maria do Acais, às margens da estrada que dá acesso à sede do município de Alhandra. Também conhecida como a Igrejinha do Acais, tem grande importância para os juremeiros por ter sido construída pela Mestra ao vir morar nessas terras. Na sua fachada principal, está inscrita a data de sua provável construção: 1932. A Igrejinha representa uma das poucas edificações do Sítio Acais que, no momento, ainda está erguida e é ponto certo de parada para as grupos de juremeiros que passam por Alhandra. Segundo depoimentos de moradores do município, esta capela também é utilizada como templo católico, sendo eventualmente rezadas missas pelo padre de Alhandra. No passado, foi também local de realização de eventos sagrados e profanos da comunidade católica, pois abrigava também a imagem de Nossa Senhora Mãe Menininha, e lá ocorreram festas de São João, brincadeira da Lapinha e festas com sanfoneiros.	Arquitetura religiosa (capela rural)
Festa de Nossa Senhora da Assunção	A festa da padroeira do município de Alhandra, Nossa Senhora da Assunção, é uma festividade que acontece todos os anos no dia 15 de agosto. Segundo o padre Jairo Barbosa Neves Filho, as comemorações religiosas têm início, aproximadamente, dois meses antes, quando a imagem da santa padroeira é conduzida a oito comunidades do município, que fazem parte da paróquia de Nossa Senhora da Assunção. A imagem passa uma semana, respectivamente, em cada uma das seguintes comunidades: Subaúma, Barramares, Andreza I, Andreza II, João	Celebração

	Gomes, Sobradinho, Oiteiro, Nova Alhandra, retornando à Igreja Matriz dez dias antes do dia 15 de agosto.	
Festa de Nossa Senhora das Vitórias	A comunidade de Subaúma, localizada na zona rural de Alhandra e formada a partir de um assentamento realizado na antiga Fazenda Subaúma, faz parte da Paróquia de Nossa Senhora da Assunção e embora participe da comemoração da santa padroeira do município de Alhandra, também tem sua própria padroeira, Nossa Senhora das Vitórias. A festa dedicada à padroeira se repete há quinze anos, quando foi construída a Igreja e não tem um dia específico, acontecendo sempre na última semana de outubro, quando os fiéis fazem uma procissão do início da comunidade até a igreja, onde é então realizada a missa. A comunidade faz ainda novena nos dias que antecedem a festa, que é apenas religiosa. REGISTROS	Celebração
Festa de Nossa Senhora Aparecida	Os moradores da comunidade Sobradinho, também localizada na área rural do município de Alhandra e edificada nas terras da Fazenda Subaúma, ergueram com recursos próprios uma igreja em homenagem a Nossa Senhora Aparecida. De acordo com moradores da comunidade, além de fazerem parte dos festejos da padroeira de Alhandra, Nossa Senhora da Assunção, todo dia 12 de outubro, eles comemoram também sua própria padroeira com uma festa essencialmente religiosa, que consiste em novena e procissão seguida de missa no dia de Nossa Senhora Aparecida.	Celebração
Festa de Santa Luzia	Santa Luzia é padroeira de duas comunidades da zona urbana do município de Alhandra,	Celebração

	Oiteiro e Nova Alhandra, e é festejada, todos os anos, no dia 13 de dezembro. Durante as comemorações, a Igreja de Santa Luzia, em Nova Alhandra, recebe os fiéis das duas comunidades. Segundo Edivânia Rodrigues Roseno, coordenadora de um grupo de jovens e moradora de Nova Alhandra, a festa que é apenas religiosa, tem novena, procissão, que sai da Matriz até Igreja de Santa Luzia em Nova Alhandra e finaliza com uma missa.	
Festa de Santo Antônio	A comunidade de Mata Redonda, apesar de estar no município de Alhandra, não faz parte da paróquia de Nossa Senhora da Assunção e sim da paróquia de Santo Antônio de Pádua, comemorando o seu padroeiro no dia 13 de junho. São 12 dias de comemoração religiosa, quando os fiéis participam de celebrações eucarísticas e procissões com a bandeira e a imagem de Santo Antônio de Pádua. A festa profana geralmente acontece à noite, na véspera ou no final de semana anterior ao dia 13, com barracas e shows de bandas diversas, movimentando toda a região.	Celebração
Festa da Emancipação Política de Alhandra	Em 24 de abril de 1959, o distrito de Alhandra foi elevado à categoria de município, sendo desmembrado do município de João Pessoa. Assim, todos os anos nessa data, a população comemora a emancipação política de Alhandra. A festa se inicia com uma maratona que sai da comunidade de Mata Redonda, às 5h da manhã, até o prédio da prefeitura de Alhandra. Em seguida é dada continuidade às comemorações com uma solenidade de abertura, com apresentação da Banda 24 de abril, discurso de autoridades locais e a entrega de troféus para os vencedores da Maratona da Emancipação Política. Uma missa realizada na Igreja Matriz também faz parte do evento e durante o dia, a	Celebração

	prefeitura promove a feira de artesanato com artesãos do município e apresentações culturais locais, finalizando, à noite, com um grande show na rua, que atrai pessoas de toda a região, incluindo os municípios vizinhos.	
Jurema	O município de Alhandra, considerado pelos juremeiros como a cidade mundial da jurema, é respeitado como o berço de toda a ciência desta religião, que conserva a tradição indígena misturada a elementos da cultura afro e também da cultura cristã, acarretada pela influência da colonização portuguesa. O catimbó, como também é conhecido o ritual da jurema, tem sua centralidade em torno da árvore de mesmo nome. Os rituais da Jurema são verdadeiras celebrações com música, dança, comida, bebida, fumo, enfim uma verdadeira festa onde os espíritos invocados descem para promover a saúde e atender as diversas necessidades dos indivíduos que lhes fazem oferendas. Os juremeiros cultuam os mestres e caboclos cuja origem remonta aos povos indígenas nordestinos. As imagens e símbolos presentes neste complexo culto remetem a um lugar sagrado, chamado de "reino encantado"ou "cidades da Jurema", espaços sagrados que ocupam uma posição central no universo mitológico dos rituais e que são constituídos pelos pés de jurema consagrados aos mestres "encantados" e utilizados na fabricação de uma bebida sagrada. Considerado como um local de misticismo e magia, o município de Alhandra passou a despertar a atenção e atrair pessoas pela influência de famosos mestres responsáveis pelo ritual de cura do corpo, da alma e de qualquer infortúnio que as pessoas passassem, por intermédio da Jurema, criando assim uma forte identidade de "cidade jurema" até a década de 1980, quando perseguições aos juremeiros os forçaram a	Celebração

	praticar os rituais às escondidas, afastados da cidade, deslocando de sua origem a crença herdada pelos índios. Apesar das perseguições e do preconceito que se formou em torno da ciência da Jurema Sagrada, percebe-se que ela continua fazendo parte da cultura alhandrense e que os juremeiros locais, com a ajuda de pessoas de outros municípios que também fazem parte da Jurema e de outros cultos afro, iniciaram uma luta pela preservação da Jurema e pela liberdade de expressão religiosa, a que todos têm direito.	
Umbanda	A Umbanda é conseqüência de um movimento duplo e dinâmico: da abertura de alguns centros espíritas kardecistas para os cultos afro-brasileiros e da influência, sobre estes, das idéias do espiritismo e dos valores do mundo branco. (ORTIZ, 1991 apud SALLES, 2010). As cidades da jurema mais novas que passaram a surgir em Alhandra por volta da década de 1970, já nasceram dentro do contexto da Umbanda, como é o caso da cidade de Mestra Jardecilha, considerada como uma protagonista nas reelaborações, contribuindo assim para a umbandização da Jurema na Paraíba. Percebe-se assim uma grande associação entre a Umbanda e a Jurema no atual cenário religioso de Alhandra. Devido a esta pluralidade, os umbandistas locais são por eles mesmos definidos como „traçados‟, ou seja, um mestre que domina as diversas „linhas‟ com as quais trabalha, um „feito-em-tudo‟. Dona Maria, por exemplo, também conhecida como Dona Dorinha ou Mãe Dora, esposa do mestre Siriaco, trabalha com a Jurema, onde incorpora o mestre Zé Pilintra, mas é filha de Iansã de Balé, que é o seu “guia-de-frente”	Celebração

	(SALLES, 2010, p.116). Segundo o mesmo autor, a Umbanda de Alhandra é marcada por dois universos integrados e, ao mesmo tempo, distintos: de um lado, orixás, exus e pomba-giras, cultuados nos toques para os santos ou orixás, de outro, mestres e caboclos, cultuados nos toques para Jurema. Os toques são sessões públicas que acontecem de quinze em quinze dias, sendo um dia para os orixás e outro para Jurema.	
Repente	O repente é uma manifestação cultural que faz parte da cultura nordestina. Também chamado de cantoria, é uma modalidade de poesia popular, onde se usa o improviso para fazer versos "de repente", desafiando o outro cantador. Seus praticantes cantam sempre em dupla, alternando-se na composição de estrofes de acordo com parâmetros rígidos da métrica, rima e coerência temática. Não importa a beleza da voz ou a afinação, pois o que vale mesmo é o ritmo e a agilidade que permite encurralar o oponente apenas com a força do discurso (SANTCHUK, 2009). No município de Alhandra merece destaque o repentista Otacílio Soares, morador do distrito de Mata Redonda, que usa a viola como instrumento de acompanhamento, podendo assim, também ser chamado de cantador. Em dupla com o repentista José Claudino, Otacílio se apresenta em eventos culturais em Alhandra, como a festa de Emancipação Política do município.	Forma de Expressão
Toré de Caboclo	O toré é uma tradição indígena de difícil demonstração substantiva por conta da variação semântica e das diversas formas de suas realizações práticas entre as sociedades indígenas e fora delas. Trata-se de uma dança ritual que consagra o grupo étnico, contudo é difícil precisar a origem do termo e até do ritual do toré pela ausência de registros	Forma de Expressão

	(GRÜNEWALD, 2008). A mestra Jardecilha começou a dar os torés de caboclos no terreiro de sua casa inovando ao introduzir os ilus - atabaques considerados sagrados - no ritual que até então era feito apenas com os maracás. Como afirma Salles (2010, p.115), há nos toques uma necessidade de transpassarem o limite entre o lícito e o não lícito, o que acontece, sobretudo, através da dança, do consumo de bebida alcoólica, do fumo, enfim, em meio ao transe e à efervescência da festa e do som intenso dos „ilus‟ (membranofones). Estas sessões apresentam um caráter lúdico, transgressor e socializador, estando associadas à idéia de festa, de "brincadeira".	
Pontos da Jurema (Cânticos da Jurema)	Segundo Silva Júnior (2011), para invocar um mestre do além, o mestre vivo tem que cantar especificamente para atrair o mestre que ele deseja, com cânticos chamados de pontos. Os pontos podem ser cantados especificamente para Mestres como Zé Pilintra, Zé da Virada, Antônio Olímpio, Joaquina de Aguiar, Maria do Acais, Manoel Maior, Beneditae também para a subida dos Mestres e Caboclos, saudação a Caboclo, Ponto de defesa, entre outros. Um dos pontos mais forte e significativo nessa região é o ponto cantado para Maria do Acais: "Eu dei um grito aqui, ninguém me respondeu. Eu dei um grito aqui, ninguém me respondeu, que das mestras d‟Alhandra e a boa mestra sou eu" (VANDEZANDE, 1975 apud SILVA JÚNIOR, 2011). O antropólogo Luiz Assunção, ao participar da abertura de uma Mesa de Jurema, afirmou que após o ritual começar com os cachimbos sendo acesos, para que a fumaça defumasse a mesa e os participantes, os juremeiros cantaram o ponto de abertura da Mesa, acompanhado pelo maracá: Acendei-me estas luzes / lá no	Forma de Expressão

	Jurema / Acendei-me estas luzes / lá no Vajucá / Oh minha Santa Tereza / pelo amor de Jesus / Oh minha santa Tereza / pelo amor de Jesus / Acendei-me esta cidade / em nome da Santa Cruz / Acendei-me esta cidade / em nome da Santa Cruz.	
Lapinha	Por lapinha seria denominado o pastoril que se apresentava diante dos presépios, ou seja, o grupo de pastoras que faziam as suas louvações na noite de Natal, cantando e dançando diante do presépio, divididas por dois cordões – o azul e o encarnado, as cores votivas de Nossa Senhora e de Nosso Senhor. Em outras palavras, tratava-se de uma ação teatral de tema sacro (CASCUDO, 2005). Não existe mais grupos ou não foram identificados.	Forma de Expressão
Feira livre de Alhandra	A feira livre de Alhandra acontece todos os domingos, movimentando não apenas o município, mas toda a região circunvizinha (Caaporã, Pedras de Fogo, Conde, Pitimbu, etc.). Tem início na rua Nossa Senhora da Assunção, a rua da Igreja Matriz, e se espalha pelas paralelas Cloves Ferreira e Ministro João Agripino e ainda pela transversal Rosimiro Ferreira.	Lugar
Cidades da Jurema e Templo Espírita de Jurema Mestra Jardecilha	O Templo da Mestra Jardecilha é considerado um lugar sagrado para os juremeiros. Esse espaço, composto pelo centro edificado e seu entorno, repleto de plantas utilizadas nos rituais da Jurema, possui um sentido cultural diferenciado, tendo sido apropriado por práticas e atividades de natureza religiosa, tornando-se excepcional para aqueles que acreditam ser um local espiritualizado. Além da edificação onde a Mestra realizava seus rituais, a área ao redor possui vários pés de jurema (Mimosa hostilis) consagrados a grandes mestres "encantados", constituindo as	Lugar

	chamadas "cidades da Jurema" ou "reino encantado", espaços diferenciados que ocupam uma posição central no universo mitológico dos rituais, uma ligação entre o mundo dos vivos e o dos mortos.	
Túmulo de Mestre Flósculo Guimarães	Por trás da Capela de São João Batista está o túmulo de Mestre Flósculo Guimarães, filho de Maria do Acais. Flósculo foi um dos grandes mestres da Jurema sagrada de Alhandra, sepultado em 1959. Sobre seu túmulo foi colocada uma escultura em concreto de um tronco de jurema, que é muito visitado pelos juremeiros.	Edificação
Fundações da casa de Maria do Acais	A casa onde morou a Mestra Maria do Acais, construída às margens da estrada que dá acesso à sede do município de Alhandra, tem sido alvo de destruição nos últimos anos, encontrando-se hoje em estado lamentável. Após uma visita de juremeiros, em 2009, às fundações da casa, que mesmo sem o telhado, ainda conservava as paredes em pé, o dono da propriedade, que não é juremeiro, mandou derrubar o que ainda restava da casa e todas as árvores sagradas que estavam ao seu redor, cercando o terreno e colocando um portão com cadeado, impedindo, assim, que os fiéis pudessem fazer suas oferendas nos lugares por eles considerados sagrados (SILVA JÚNIOR, 2011, p.15). Atualmente, as fundações não podem ser vistas a partir da estrada, em virtude da vegetação densa e o acesso é impedido pelo uso de cercas e portão com cadeado.	Edificação
Memorial do Mestre Zezinho do Acais	Esse memorial foi construído às margens da estrada que vai para Alhandra, no local onde teria falecido Zezinho do Acais, um antigo mestre juremeiro. A edificação consiste em um pequeno e simples memorial com cobertura em duas águas e um portal de entrada. Foi recentemente restaurada pelos	Edificação

	juremeiros, mediante comunicação prévia ao IPHAEP. No interior do templo, são colocadas oferendas e os juremeiros o visitam regularmente.	
Centro de Umbanda de Mestre Siriaco	O Centro de Umbanda do Mestre Siriaco é uma edificação simples, mas bastante significativa para aqueles que participam das celebrações que aí acontecem. Segundo Dona Dorinha, esposa do Mestre, existe nesse centro uma profunda integração entre a Jurema e a Umbanda, de forma que a cada quinze dias, realizam os toques, sempre revezando um dia para os orixás da Umbanda e outro para as entidades da Jurema Sagrada. Os toques são realizados na sala principal, que tem um espaço amplo, sem mobiliário algum no centro, provavelmente para que todos possam dançar e realizar outras atividades durante a celebração. No fundo da sala, percebe-se um pequeno palco, onde estão posicionados os ilus (atabaques).	Edificação
Reza/benzimento	Os rezadores são pessoas que desenvolveram o dom da cura no seio de suas comunidades e adquiriram seus conhecimentos principalmente por meio dos familiares. Os rezadores fazem uso de plantas - destacando a arruda (Ruta graveolens L.) e o pinhão-roxo (Jatropha gossypifolia L.) - em suas práticas de rezas e benzimentos, atribuindo às mesmas poderes de afastar "mal olhado ou quebrantos", dores diversas, "espinhela caída", entre outros males (OLIVEIRA & TROVÃO, 2009). A reza ou benzimento, mediante a prática da cura, representa um saber adquirido que passa de geração em geração, mantendo-se vivo ao longo do tempo, por meio da figura do rezador ou benzedor, muito presente em várias comunidades. No município de Alhandra, foi	Ofício

	encontrado um rezador, muito respeitado, o Seu Sebastião Bernardo. Seu Bastos, como costuma ser chamado, tem 78 anos e declarou rezar desde os 14 anos de idade. A qualquer hora e em qualquer lugar, o rezador cumpre sua missão, como ele mesmo considera, sem cobrar nem aceitar pagamento em troca.	
Farinha	De acordo com Laudice Rodrigues Pacheco, que trabalha com os pais, na casa de farinha de Zé Mulato, a mandioca, após ser descascada, é partida ao meio e moída no rodete, que produz uma massa molhada. Essa massa é depositada em outra máquina, a prensa para ser enxugada. Em seguida a massa, já seca, é peneirada na máquina "de cortar massa" para tirar os fragmentos mais grosseiros, que são chamados de "crueira", para que a farinha fique mais uniforme. Leva-se então a massa seca e peneirada para o forno para ser torrada. Seu José, pai de Laudice, afirmou ainda que faz um outro tipo de farinha, chamada na região de "quebradinha". Nesse caso, faz o mesmo processo citado acima, aumentando bastante a temperatura do forno e deixando que a massa fique mais grossa. Ao tirar do forno, coloca em uma bancada para esfriar um pouco e passa na máquina "de cortar quebradinha", levando, em seguida, novamente ao forno para finalizar o produto.	Ofício
Goma	Para a produção da goma, segundo Laudice Pacheco, inicia-se o processo da mesma forma da farinha, descascando e moendo a mandioca no rodete. Daí saí uma massa molhada, que é colocada em tambores e dissolvida em água, para em seguida ser enrolada em um pano, onde é prensada, deixando escorrer o caldo. A massa que fica dentro do pano é a goma que é usada para fazer a tapioca.	Ofício

Beiju	Os beijus produzidos na casa de farinha de Zé Mulato são feitos por Dona Ivonete e sua filha Laudice, na única casa de farinha que tem autorização para funcionar no município de Alhandra, como afirmaram as duas. O beiju é um tipo de bolo arredondado feito com a massa da mandioca assada. Depois que a mandioca é moída e prensada, a massa enxuta é peneirada e misturada com sal. Depois de pronta, a massa é colocada no forno, em forma arredonda e em pouco tempo, o beiju está pronto para o consumo.	Ofício
Pé de moleque	Além de farinha, goma e beiju, também é produzido na casa de farinha de Zé Mulato, o pé de moleque. Dona Ivonete deixa a mandioca descascada de molho. Depois de uma semana, aproximadamente, lava e passa na prensa produzindo uma massa enxuta, que é peneirada e colocada em uma bacia. Acrescenta então cravo, canela, erva-doce, açúcar, manteiga, ovos, leite de coco ou coco ralado e mexe até dar o ponto. Em seguida a massa é enrolada na palha da bananeira e levada ao forno para assar.	Ofício
Farofa de inhame	A atividade econômica do município de Alhandra baseia-se principalmente na agricultura de subsistência e no cultivo de alguns produtos em grande escala, destacando entre eles a cana-deaçúcar e o inhame. Talvez por essa produção intensiva do inhame, surgiu o costume de comer a sua farofa, como acompanhamento nas refeições diárias. Segundo Márcia Farias da Silva, moradora da comunidade de Mata Redonda, a farofa pode ser feita com dois tipos diferentes de inhame, o Gomes da Costa e o São Tomé. Embora o preparo seja o mesmo, o primeiro produz uma farofa mais seca que o segundo. Após cozinharem água e sal o inhame é amassado	Ofício

	com um garfo. Em paralelo, prepara-se um acompanhamento, normalmente carne de charque refogada na cebola e tomate, que é então misturado ao inhame amassado. Esse acompanhamento pode ser qualquer outro a gosto.	
Bebida sagrada da Jurema/vinho da Jurema	Durante as sessões da Jurema, costuma-se consumir uma bebida, que por sua vez é preparada seguindo um ritual específico. Normalmente, só o mestre tem a autorização para fazê-lo. (SILVA JÚNIOR, 2011). A preparação da bebida sagrada, também chamada de vinho da jurema, se dá da seguinte forma: Pede-se licença ao mestre de determinada cidade de jurema, descobre-se as raízes da jurema, às vezes usa-se um ritual com velas e fumaça. Depois corta-se as raízes, também às vezes de maneira ritual, isto é, em determinadas medidas. Em seguida as raízes são lavadas e maceradas num pilão destinado exclusivamente a este fim. A massa resultante deste processo é colocada numa bacia com água limpa que toma a cor roseada e tem gosto amargo astringente. Depois procede-se as defumações rituais. (VANZEZANDE, 1975 apud SILVA JÚNIOR, 2011, p.43). Mas a descrição acima refere-se apenas ao modo de preparar o líquido, não especificando os ingredientes utilizados. Esse é um grande segredo da Jurema. Segundo João Paulino, essa bebida é feita a partir das raízes da jurema preta misturada a outras plantas. A fórmula não contém álcool e ingredientes utilizados não podem ser revelados.	Ofício
Garrafadas da Jurema	Por acreditar na possibilidade de cura, é que os juremeiros produzem e consomem as garrafadas, líquidos de origem botânica, preparados por eles mesmos. Segundo Nina, filha de Mestra Jardecilha e conhecedora das propriedades medicinais das plantas, a	Ofício

	preparação de uma garrafada acontece sob encomenda e durante esse preparo, ela faz orações específicas para o enfermo, pedindo sempre por sua cura, independentemente de sua crença. Nina afirma ainda que, além das plantas com propriedades curativas específicas para cada doença e algum componente alcoólico (vinho, cachaça, etc.), que fica a gosto do freguês, ela usa a jurema em todas as garrafadas que prepara.	
Crochê	O crochê é uma técnica artesanal feita com uma agulha especial que possui um gancho e que produz um trançado semelhante ao da malha ou da renda. A partir de um cadastro de artesãos, realizado pela prefeitura de Alhandra, pôde-se ter conhecimento dos tipos de técnicas artesanais desenvolvidas no município. Dentre os estilos de bordados, o que mais se produz é o crochê, feito por quase todas as artesãs.	Ofício
Vagonite	O vagonite é um estilo de bordado onde os pontos, que se parecem com pontos de costura, são retos e não se cruzam como o ponto cruz. Esse bordado pode ser feito em diversos tecidos, bordando lençóis, fronhas, toalhas, entre outros produtos. É muito utilizada com cores em degradê, sugerindo um efeito de profundidade nos trabalhos com esta técnica.	Ofício
Fuxico	O fuxico é uma técnica artesanal que une várias pequenas trouxas entrelaçadas de tecidos variados, constituindo flores coloridas. Estas, ao se conectarem, dão um novo visual a bolsas, tapetes, colares, broches, colchas, entre outros itens. A expressão que dá nome a este artesanato provém do interior da própria cultura popular. Na região nordeste do Brasil as mulheres se uniam para confeccionar e, enquanto isso, não perdiam tempo, colocando fofocas e mexericos em dia,	Ofício

	ou seja, realizavam seus famosos fuxicos. Assim nasceu o termo que batizaria esta modalidade artesanal.	
Ponto Cruz	O ponto cruz é uma forma bastante popular de bordado, que pode ser feito em tecidos lisos ou com tramas não uniformes, oferecendo uma grande possibilidade de esquemas e desenhos. Os tecidos mais utilizados para este tipo de bordado são o linho e o cânhamo.	Ofício
Capitoné ou casa de abelha	O capitoné, também chamado de ponto casa de abelha, é uma técnica de confecção em tecido ou outros materiais, que oferece diagramação gráfica produzida por meio de quadrados retilíneos riscados e costurados para delinear formas geométricas ou orgânicas.	Ofício
Esculturas em cerâmica	De acordo com as fichas da prefeitura foram detectados dois artistas que trabalham com argila, Manuel Vicente Ferreira e sua esposa Vera Vicente Ferreira. Em visita à casa deles que também é o local onde produzem as peças, Dona Vera afirmou que essa trabalho não é a renda principal do casal e que produzem esculturas e jarros cerâmicos há cerca de três anos. Segundo Dona Vera, seu irmão Daniel Machado da Silva e seu filho Michael, de quinze anos, também trabalham com cerâmica e ambos aprenderam a fazer esculturas com ela. Afirmou ainda, que a população local não valoriza muito essa arte e que normalmente vendem para pessoas de fora.	Ofício