

# A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

POSSIBILIDADES SOCIAIS E PRODUÇÃO  
DE (DES)CONHECIMENTO SOBRE  
AMBIENTE, CULTURA E PATRIMÔNIO

**CLAUDIA FEIERABEND BAETA LEAL**, INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO, BRASIL.

Doutora em História Social pela Unicamp, historiadora do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e professora do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan. E-mail: claudialeal@iphan.gov.br.

**LUCIANO DE SOUZA E SILVA**, INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO, BRASIL.

Bacharel em Economia, técnico em arqueologia do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e mestrando do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan. E-mail: luciano.souza@iphan.gov.br.

**DOI**

<http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0i21p8-35>

# **A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: POSSIBILIDADES SOCIAIS E PRODUÇÃO DE (DES)CONHECIMENTO SOBRE AMBIENTE, CULTURA E PATRIMÔNIO**

CLAUDIA FEIERABEND BAETA LEAL  
LUCIANO DE SOUZA E SILVA

## **RESUMO**

Este artigo aborda a preservação do patrimônio cultural no contexto do licenciamento ambiental a partir da perspectiva de perguntas e respostas fortes e fracas do sociólogo português Boaventura Sousa. Para tanto, optou-se por analisar a relação conceitual e institucional entre cultura e meio ambiente, a participação social nesses campos e o papel do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) a partir dos debates sobre o meio ambiente e cultura desde os anos 1970 até a recente publicação da Instrução Normativa nº 001/ 2015, que estabelece procedimentos administrativos para a ação do Iphan no licenciamento ambiental. O objetivo é analisar os sentidos das respostas apresentadas para a expectativa e formulação de políticas efetivamente participativas de preservação do meio ambiente, patrimônio e cultura.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Licenciamento ambiental. Patrimônio cultural. Meio ambiente.

# **THE PRESERVATION OF CULTURAL HERITAGE AND ENVIRONMENTAL LICENSING: PRODUCING SOCIAL POSSIBILITIES AND KNOWLEDGE ON CULTURE, HERITAGE AND ENVIRONMENT**

CLAUDIA FEIERABEND BAETA LEAL  
LUCIANO DE SOUZA E SILVA

## **ABSTRACT**

This article focus on the preservation of cultural heritage in the context of environmental licensing in Brazil and is theoretically based on Boaventura de Sousa Santos's perspective of strong and weak questions and answers. This study analyses the conceptual and institutional relations between culture and environment, stressing communities' social participation in such arenas and the role of the Institute of National Historical and Artistic Heritage (Iphan). It also stresses the debates on environment and culture since the 1970s until the recent passing of Iphan Normative Instruction no. 1 in 2015, which establishes procedures for the institute within the processes of environmental licensing. At the end, it aims at analyzing the answers presented to the expectations and the formulation of participative public policies to preserve environment, heritage and culture.

## **KEYWORDS**

Architectural heritage. Modern architecture. Urban territory planning.

O objetivo deste artigo é analisar a preservação do patrimônio cultural no contexto do licenciamento ambiental. Partimos de uma perspectiva histórica que identifique e analise as continuidades e rupturas dos processos de elaboração de procedimentos e perspectivas para a identificação, proteção e salvaguarda de bens e manifestações culturais a partir dos importantes debates sobre meio ambiente, patrimônio cultural e licenciamento, da década de 1970 até a recente publicação da Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015 (doravante IN nº001/2015), que regula a participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no licenciamento ambiental. A ideia é entender como esses assuntos, que foram profundamente marcados pelos debates que culminaram na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e na Constituição brasileira de 1988, articularam-se ao longo desses quase 30 anos e quais respostas vêm sendo dadas às perguntas elaboradas nesse momento fundamental para a renovação de perspectivas políticas do país e fortemente influentes nesses temas.

Adotamos, para isso, a interessante perspectiva proposta pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos, de centrar os debates em torno de perguntas e respostas, sendo estas últimas qualificadas como fortes e fracas, de acordo com sua capacidade de oferecer possibilidades e transformar perplexidades. Nas palavras de Santos (2007, p. 24),

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 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.

Para o sociólogo, a perplexidade seria um “sintoma de complexidade implícita” que apontaria para oportunidades, para possibilidades e não para constrangimentos; uma “experiência social de um novo campo aberto de contradições onde existe uma competição relativamente desregulada entre as diferentes possibilidades” (SANTOS, 2008, p. 33). A força ou fraqueza das respostas estaria na capacidade de mostrarem mais ou menos consciência dos limites da época em que estão inseridas ou dos saberes que as informam e de questionarem o horizonte de possibilidades do contexto em que são elaboradas. Para Santos (2008, p. 3), estaríamos vivendo num tempo “de perguntas fortes e de respostas fracas”, 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 essa última estigmatizaria “a perplexidade como sintoma de um fracasso na compreensão de que o real coincide com o possível” (SANTOS, 2008, p. 28).

Nesse sentido, propomos uma análise dos marcos relevantes para o debate sobre as noções de patrimônio e meio ambiente e sobre a relação entre os dois campos a partir da articulação e diálogo entre os diversos saberes envolvidos no processo de preservação do patrimônio cultural e do meio ambiente - processo esse que envolve experiências e entendimentos não somente distintos, mas muitas vezes rivais que se embatem nessa zona de conflito por excelência que é o licenciamento ambiental. E, para tanto, lançamos mão da perspectiva de perguntas e respostas fortes e fracas de Sousa Santos. Para o contexto brasileiro da década de 1980, propomos perguntas fortes que dizem respeito a entendimentos ampliados de cultura, patrimônio e ambiente, e à participação social efetiva da formulação e execução de políticas públicas, as quais serão apresentadas ao longo do artigo.

Tais perguntas foram elaboradas no contexto de forte mobilização e pressão social e motivaram esforços para respondê-las. O período que delimitamos para esta discussão – da elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, passando pela Constituição de 1988 e estendendo-se até a elaboração de procedimentos sobre o papel do Iphan no contexto do licenciamento ambiental, normatizado e uniformizado recentemente pela IN nº 001/2015 – está marcado por respostas (fracas-fracas e fracas-fortes) que, a nosso ver, remetem a grandes discussões colocadas entre os anos 1970 e 1980 e às perguntas fortes definidas acima. Essas respostas possibilitam entender as possibilidades que se colocaram ao longo do tempo e as estratégias adotadas seja no sentido de valorizar e potencializar tais possibilidades, seja no sentido de negar experiências acumuladas.

## 1 CONTEXTO DOS ANOS 1970 E 1980 PARA O CAMPO DO PATRIMÔNIO E DO MEIO AMBIENTE

A perversa conjuntura que se firmara com o Golpe Militar de 1964 mostrava sinais de desgaste em meados dos anos 1970. A crise econômica influenciava no enfraquecimento do apoio das classes empresariais; a forte pressão dos movimentos sociais por representatividade, participação e reconhecimento de direitos também contribuía para minar o regime. As eleições diretas de 1982;<sup>1</sup> a campanha das Diretas Já; a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral em 1985, sua morte, a posse de José Sarney, primeiro presidente civil em 20 anos, e a promessa de convocação de uma Assembleia Constituinte marcaram o contexto de transição em que identificamos a elaboração da pergunta forte fundamental dos anos 1980 no Brasil, e que é central nesta discussão que estamos propondo: em que medida os saberes e experiências da população marcam as políticas brasileiras e reverterem em políticas efetivamente participativas e de reconhecimento de direitos?

A resposta que se apresentou, então, foi a Assembleia Nacional Constituinte para a formulação de uma nova Constituição, que substituísse tanto a Carta Magna de 1967, elaborada durante o regime de exceção, quanto a Lei de Segurança Nacional, de 1969. Pode-se dizer que foi a resposta possível

1. Tratou-se das primeiras eleições diretas para governador desde 1960, que abrangeram também o pleito para senador, deputado federal e estadual, prefeito (menos os das capitais) e vereador.

naquele momento, em que os movimentos sociais haviam sido fortemente reprimidos e perseguidos; em que os partidos políticos encontravam-se em um 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 desse regime, com participação social e reconhecimento de direitos. Ainda que dentro dos limites da democracia representativa<sup>2</sup> e, nesse 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. Isso porque a pressão dos movimentos sociais junto aos deputados e senadores eleitos, sua efetiva presença nas galerias e tribunas do Congresso Nacional, o *lobby* das centrais sindicais, as emendas populares significaram possibilidades não só de representação, mas também de participação em diversos níveis (BRANDÃO, 2011).

O texto aprovado em 1988, chamado de “Constituição Cidadã” (BRASIL, 1988), representou tanto um compromisso com a afirmação de um Estado democrático e a abolição das práticas ditatoriais dos 20 anos anteriores, com vários avanços efetivos em termos de conquistas de “direitos individuais e sociais”, como se lê em seu preâmbulo. Encontramos no texto, promulgado em 1988, a afirmação da liberdade de pensamento (art. 5º, inciso IV); a independência dos três Poderes (art. 2º); o estabelecimento do sufrágio universal e do voto direto e secreto (art.14); a liberdade de criação de partidos políticos e a afirmação do pluripartidarismo (art. 17). Notamos ainda a afirmação da pluralidade da sociedade e dos direitos dos diversos grupos formadores do “povo brasileiro”, com o reconhecimento da organização e costumes dos povos indígenas, assim como dos direitos sobre as terras que ocupam (arts. 231 e 232 e art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); a valorização da contribuição dos quilombolas à cultura e ao patrimônio

2. Trabalhamos aqui com a crítica de Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 32), que afirma que a democracia liberal, representativa “não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, a distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social”. A essa, Sousa Santos opõem as democracias participativa ou popular.

brasileiros, e o reconhecimento de seus direitos à terra ocupada (art. 216 e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); além das conquistas trabalhistas, como a extensão dos direitos trabalhistas aos empregados rurais e domésticos (art. 7º).

No que diz respeito à cultura e ao meio ambiente, que nos interessam especificamente nesta discussão, é interessante analisar como as perguntas fortes formuladas no contexto destes campos foram respondidas.

Em relação ao primeiro tema e à pergunta forte referente a ele – 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 formulação das políticas nesse campo no que tange à participação social e às pressões por desenvolvimento? –, é marcante a inclusão da cultura sob a compreensão de direitos culturais, entendidos como direito de afirmação de manifestações e práticas e de uma visão de mundo; assim como de democratização de acesso à cultura e a bens culturais (art. 215). Nota-se também a afirmação da diversidade étnica, regional e cultural, com a valorização das “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (art. 215, § 1º). Trata-se, por um lado, de se trabalhar com um sentido amplo de cultura; de outro, de se propor o acesso universal à cultura; e ainda de afirmar a diversidade na composição do que é chamado, nessa Carta Magna, de “povo brasileiro”.

O tratamento do patrimônio vai igualmente nesse sentido, de entendimento amplo da noção de cultura e de reconhecimento da pluralidade cultural. Passam a constituir o “patrimônio cultural brasileiro” não apenas “o conjunto dos bens móveis e imóveis” vinculados a fatos memoráveis da história do Brasil ou de “excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937), devidamente inscritos em pelo menos um dos Livros do Tombo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas sim os bens de natureza material e imaterial “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988), protegidos pelo poder público “por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (idem).



Isso aponta para diversas questões que constituem a resposta elaborada no campo da cultura: em primeiro lugar, aponta para cultura sendo tomada “no sentido antropológico mais amplo de invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos” (CHAUÍ, 1995, p. 81); em segundo lugar, temos a valorização das manifestações, obras e feitos dos variados grupos que formam a sociedade, o que está associado à afirmação e valorização da diversidade cultural. Em terceiro lugar, há o que Ulpiano Bezerra de Meneses (2012, pp. 33-34) chamou de “deslocamento de matriz” na atribuição de valor aos bens e manifestações que constituem o patrimônio cultural: “os valores culturais (os valores, em geral) não são criados pelo poder público, mas pela sociedade”. Tal perspectiva está explicitada pela noção de referência cultural presente no texto constitucional, a qual remete a discussões importantes no âmbito da preservação do patrimônio na década de 1970 e aos sentidos e valores atribuídos pelos diversos grupos sociais aos bens com os quais se relacionam (FONSECA, 2006). Em quarto lugar, e fortemente relacionado a esse terceiro ponto, tem-se o compartilhamento de responsabilidades entre Poder Público e comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, ampliando ainda mais, portanto, a participação social no processo de patrimonialização de bens e constituição do acervo do patrimônio – que se baseia na identificação, valoração e preservação dos bens culturais e na formulação e execução de políticas nesse sentido. Um quinto aspecto seria ainda a variedade de ações e instrumentos de proteção e salvaguarda aos quais os bens culturais tomados como patrimônio estariam submetidos, ampliando largamente, de acordo com a Constituição, o escopo das formas de proteção estabelecidas em 1937, quando da criação, em âmbito nacional, das políticas de preservação do patrimônio.

No que tange ao meio ambiente, há diversos aspectos que remetem à pergunta forte por nós elaborada a respeito de como protegê-lo 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 ambiental. A “Constituição Cidadã” aproxima o Poder Público da sociedade civil – na figura da “coletividade” – quanto à responsabilidade na proteção

do meio ambiente: no art. 5º, inciso LXXIII, já citado aqui, lê-se que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente; e no artigo 129, §1º, prevê-se a ação civil pública “para a proteção (...) do meio ambiente”, entre outros. No Capítulo VI, relativo ao Meio Ambiente, tal perspectiva é ampliada, não se restringindo à participação apenas em casos de lesão ao patrimônio, sendo atribuída responsabilidade ao Poder Público e à coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, tornou-se obrigatória a publicidade de estudos prévios de impacto ambiental (art. 225, inciso IV) e incentivou-se a educação ambiental em todos os níveis de ensino com vistas a promover “a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (inciso VI). Destacamos também que, apesar da ênfase na necessidade de sua preservação, o uso e exploração dos recursos naturais não são vetados; ao contrário, o meio ambiente é descrito como “bem de **uso comum** do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988, caput, grifos nossos) e, mesmo não constando no artigo 5º da Constituição, que estipulou os direitos e garantias fundamentais, foi interpretado como direito humano fundamental (SANTILLI, 2005, p. 58).

No entanto, não é com foco unicamente no Capítulo VI da Constituição que podemos entender as mudanças operadas no entendimento do campo do meio ambiente. Como já afirmou Juliana Santilli (op.cit., p. 67), a questão ambiental “está presente em diversos outros capítulos do texto constitucional (economia, desenvolvimento agrário etc.)”. Isso significa perceber na Constituição uma perspectiva transversal para as políticas ambientais, identificando um conjunto de políticas públicas que influenciariam o campo ambiental e que incluiriam da defesa nacional à função social da propriedade, da política agrícola à política urbana, da saúde à cultural (SANTILLI, op.cit., pp. 67 e ss.).

Se tomarmos, porém, como referência à pergunta proposta sobre como proteger o meio ambiente e assegurar a participação e significados das comunidades nas políticas de preservação, entendemos que o texto constitucional em si mesmo teve avanços limitados. O que teria proporcionado interpretações e alcances mais amplos e uma resposta mais específica foram as discussões em voga no contexto nacional e internacional a partir dos anos 1970, quando o meio ambiente estava passando de uma

noção exclusivamente relacionada à natureza para a compreensão do ser humano como usuário e parte desse meio. A sociedade demandava então respostas relacionadas aos direitos humanos, não sendo diferente em relação aos direitos ao meio ambiente.<sup>3</sup>

No plano internacional, em 1972 aconteceu, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. A Declaração 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 é a ligação entre economia e meio ambiente, como se lê no princípio 8, 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. Santilli (op.cit., p. 66-67) cita ainda dois outros textos internacionais que teriam marcado os anos 1980 e a própria Constituição brasileira: *Estratégia mundial para a conservação*, de 1980, que defende, entre outros, a “utilização sustentável das espécies e ecossistemas”; e *Nosso futuro comum*, ou *Relatório Brundtland*, que lançou as bases do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, aproximavam-se temas aparentemente dicotômicos, como o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente humano.

Nesse sentido de destaque à ideia de desenvolvimento, vale mencionar também a Conferência Mundial sobre Políticas Culturais do México, de 1982, conhecida como Mondiacult, que, além de lidar com a noção de direito cultural e partir de uma noção bastante ampla de cultura, trabalhou com a relação entre desenvolvimento e cultura. Em seu documento final, afirma-se que “a cultura constitui uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento” e critica-se a perspectiva então frequente de se conceber o crescimento apenas em termos quantitativos, “sem levar em conta a sua necessária dimensão qualitativa, ou seja, a satisfação das aspirações culturais do homem.” Seu

3. 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, grifo nosso)

princípio 13, inclusive, relaciona desenvolvimento à “plena realização individual e coletiva e a preservação da natureza.” (CURY, 2004, p. 273-274)

Tais entendimentos de desenvolvimento, atrelados à sustentabilidade, preservação da natureza e direito à cultura, influenciaram inclusive a conduta dos bancos de desenvolvimento internacional que, criticados pelos movimentos ambientalistas por causa da degradação causada ao meio ambiente e os impactos socioculturais pelos empreendimentos financiados por eles, passaram a exigir a Avaliação de Impacto Ambiental para que destinasse recursos para projetos (SÁNCHEZ, 2010).<sup>4</sup>

Internamente, observamos no Brasil várias medidas que remetem a essas novas formas de pensar cultura e meio ambiente. No plano da cultura e do patrimônio cultural, notam-se, já na década de 1970, programas que passaram a relacionar valor cultural e valor econômico, tanto no sentido de aproveitamento de um potencial turístico como buscando “indicadores para um desenvolvimento apropriado” (FONSECA, 2005, p. 141-142). Nesse sentido, podemos mencionar o Programa de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), elaborado em 1973 como política integrada entre os Ministérios da Educação e Cultura (MEC, por meio do Iphan), do Planejamento e Coordenação Geral, do Interior (através da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene) e da Indústria e Comércio (com o Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur). Tal programa teve como objetivo “criar infraestrutura adequada ao desenvolvimento e suporte de atividades turísticas e ao uso de bens culturais como fonte de renda para regiões carentes do Nordeste, revitalizando monumentos em degradação” (FONSECA, 2005, p. 143). Colocava-se em pauta “a relação desenvolvimento econômico e preservação do patrimônio cultural” (CORREA, 2012, p. 18), a qual seria oficializada, com ênfase mais geral na cultura, na Política Nacional de Cultura, elaborada pelo MEC: “O desenvolvimento não é um fato de natureza puramente econômica. Ao contrário, possui uma

4. Vale destacar que os primeiros estudos de impacto ambiental no Brasil foram financiados por uma dessas organizações financeiras, o Banco Mundial, que passou a exigir que nos projetos financiados por ele passasse por processo de Avaliação de Impacto Ambiental, incluindo temas como povos indígenas, patrimônio cultural, reassentamento involuntário, entre outros (SÁNCHEZ, 2010, p.56).

dimensão cultural que, não respeitada, compromete o conjunto” (MEC, 1975, *apud* FONSECA, 2005, p. 160).

Relativamente ao meio ambiente natural, no âmbito legal, a política ambiental no Brasil dava um passo importante com a aprovação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente. Nessa lei, propôs-se a conciliação de desenvolvimento socioeconômico com preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, o que traria também a proteção da dignidade humana, e criaram-se para tanto instrumentos e procedimentos, reiterados pela Constituição de 1988 e utilizados até hoje: avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental, criação de espaços especialmente protegidos, além do estabelecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Esse último, composto por representantes de diversos órgãos do governo (federal e estadual) e representantes da sociedade civil, é responsável pela formulação das diretrizes da política ambiental.

Os movimentos ambientalistas no Brasil também tiveram grande influência na adoção de medidas políticas e institucionais para proteção do meio ambiente, inclusive nas formas de pensar a associação entre desenvolvimento e preservação. Em sua aproximação com diversos movimentos sociais que se afirmavam na luta pelo respeito sociocultural das famílias atingidas pelos empreendimentos de energia hidráulica no Brasil, como exemplo o Movimento dos Atingidos por Barragens, e em sua aliança com os povos da floresta – “índios, seringueiros, castanheiros e outras populações tradicionais” (SANTILLI, *op. cit.*, p. 32), foi-se consolidando, por meio da construção do paradigma do socioambientalismo,<sup>5</sup> “uma ideia de que políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentores de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental” (SANTILLI, *op. cit.*, p. 34). A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992), mais conhecida como

5. Entende-se socioambientalismo a partir da definição de Santilli (*op. cit.*, p. 52) que o define como conceito ou paradigma “muito identificado com a articulação entre biodiversidade e socio-diversidade, 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.”

Rio 92, foi mais uma tentativa de garantir maior participação popular nas questões ambientais, afirmando, em seu Princípio 10, que:

**A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.** No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, **bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões.** (grifo nosso)

Enxergamos esse processo de mudança da perspectiva do meio ambiente, que passa a incluir o homem e sua cultura, como um campo de possibilidades e de “energia e valor positivos”, nos termos colocados por Santos (2008, p. 28). Conceitualmente, podemos destacar que hoje há estudiosos, notadamente no campo jurídico, que consideram o Meio Ambiente Cultural como um dos componentes desse ente maior que é o Meio Ambiente. Rodrigues e Miranda (2012, p. 18 e 19), por exemplo, definem-no 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.

Percebemos quanto o conceito de Meio Ambiente Cultural se aproxima da noção dada ao patrimônio cultural brasileiro pelo artigo 216 da Constituição de 1988, devido à abrangência de elementos que integram esses termos e a inclusão do componente imaterial, explícito na Constituição e na definição de Rodrigues e Miranda, inseridas nas “práticas sociais das relações de intercâmbio entre o homem e a natureza”. Entendemos essa aproximação como resultado da pressão dos movimentos sociais com suas demandas políticas ambientais para incluir o homem na pauta das discussões sobre o tema, estabelecendo uma perspectiva lançada em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, e fortalecida 20 anos mais tarde pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992.

Esta última considerou o homem como “centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável” (Princípio 1) - mas é no Princípio 22 que observamos uma aproximação mais ampla entre patrimônio cultural, como noção de referência cultural, e meio ambiente:

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável. (ONU, 1992)

No que diz respeito ao Iphan, a aproximação entre meio ambiente se deu por meio de alguns procedimentos que passaram a considerar o meio natural como parte constituinte do patrimônio cultural, como, por exemplo, o reconhecimento das relações entre bens registrados como patrimônio imaterial e os recursos naturais necessários à reprodução dos saberes, dos modos de expressão e mesmo das celebrações; ou a criação da chance-la da paisagem cultural, conceituada como “porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores.” (IPHAN, 2009, Art. 1º).

Incluímos nessa perspectiva de aproximação entre meio ambiente e patrimônio cultural no contexto do Iphan o licenciamento ambiental devido, principalmente, ao entendimento que a Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986, propôs de meio ambiente. Essa resolução prevê estudos mínimos para obtenção de licença ambiental por aqueles empreendimentos que, potencialmente, pudessem causar danos ao meio ambiente e essa avaliação de impacto deveria contemplar, entre outros:

a sócio economia, 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 (MMA, 1986, item c, inciso I, art. 6º, grifo nosso).

## 2 POSSIBILIDADES DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO CONTEXTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Com a Resolução Conama nº 01/1986, alguns processos de licenciamento passaram a ser mandados ao Iphan pelos órgãos ambientais para que a instituição se manifestasse sobre os impactos aos “sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade”. No entanto, apesar do avanço conceitual e das possibilidades, na prática, o Iphan privilegiou a avaliação de impacto de empreendimentos sobre os sítios arqueológicos. Possivelmente porque era aquele componente do patrimônio cultural que, visivelmente, estava sofrendo mais impactos e sendo submetido a danos irreversíveis; mas também pela falta de técnicos especialistas nas diversas áreas necessárias para a análise de um estudo amplo de impacto ambiental – com ambiente sendo “entendido em toda sua plenitude e de um ponto de vista humanista”, englobando o meio ambiente natural e o meio ambiente cultural (MARÉS DE SOUZA FILHO, 1997, p. 9).

Até 2002, eram ainda poucos os processos de licenciamento ambiental que tramitavam na instituição que no mesmo ano, devido à necessidade de regulamentar procedimentos, publicou a Portaria nº 230, de 17 de dezembro de 2002. Essa portaria procurava compatibilizar as fases de obtenção das licenças ambientais com estudos preventivos sobre os possíveis sítios arqueológicos existentes nas áreas de impacto dos diversos empreendimentos que surgiam no país. Por um lado, a partir daquela portaria, é observado o que muitos chamam de *boom* da arqueologia no Brasil, pois o Iphan tratou exclusivamente do patrimônio arqueológico nos processos que chegavam dos órgãos ambientais para análise. Por outro, notamos, com a aplicação dessa portaria, uma redução das possibilidades de interpretação do que a Resolução Conama nº 01/ 1986 havia proposto anos antes: por um lado, excluíram-se de suas preocupações no contexto dos procedimentos do licenciamento ambiental tipos de bens com que o Iphan tradicionalmente lidava – os “sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais”; por outro, apagou-se a interessante perspectiva de valorização das referências da comunidade, ao indicar os “sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade” e não apenas aqueles de alguma forma acautelados pelo poder público; e ainda se descartou o destaque à interação entre comunidade e meio



ambiente, deixando de lado “as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos”. A própria noção de referência cultural, oficializada pela Constituição Federal e incorporada de maneiras diversas às práticas do Iphan, foi alijada dos procedimentos do Iphan no contexto do licenciamento ambiental. Sua ação foi reduzida às responsabilidades criadas pela Lei nº 3924 – a Lei da Arqueologia – e à manifestação dos técnicos da área de arqueologia, sendo ignorada a análise dos impactos sobre os diversos aspectos do patrimônio cultural.

No entanto, motivadas pela presença cada vez maior de técnicos de outras áreas de conhecimento, como antropologia e história,<sup>6</sup> algumas superintendências mantiveram uma perspectiva mais abrangente de atuação no contexto do licenciamento ambiental.

A fim de normatizar seus procedimentos, superintendências do Iphan, como as de Minas Gerais, Maranhão e Paraíba, criaram termos de referência que norteassem tantos os empreendedores, informando quais estudos deveriam ser apresentados para avaliação de impactos especificamente ao patrimônio cultural, como os técnicos, uma vez que não havia regras que uniformizassem os procedimentos de análises dos processos de licenciamento ambiental. Os termos elaborados buscavam ampliar a perspectiva da Portaria nº 230/2002, entendendo que todos os elementos do patrimônio cultural – patrimônio cultural material e imaterial – fazem parte do meio ambiente e igualmente ao patrimônio arqueológico, e mesmo ao meio ambiente natural, e podem sofrer danos com os empreendimentos causadores de impactos ambientais. Com essa atitude, tais superintendências, mesmo que por meio de documentos internos, portanto sem alcance nacional, incluíram na rotina de seus técnicos a análise dos estudos de impacto cultural, conforme a Resolução Conama nº 001/1986 e, não mais de acordo apenas com a Portaria nº 230/2002. A

6. O Iphan realizou seu primeiro concurso público para o quadro de pessoal permanente em 2005, oferecendo vagas para áreas já tradicionais à instituição, como Arquitetura e Urbanismo (24 vagas), Engenharia Civil (4), Museologia (18) e mesmo História (16), mas também para áreas ainda pouco usuais em seu quadro de funcionários, como Arqueologia (22), Ciências Sociais (17) e Educação (4), entre outras (ver o Edital nº 1, de 22 de junho de 2005 em <<http://www.revistamuseu.com.br/emfoco/emfoco.asp?id=6244>>. Acesso em: 26 mai.2015).

participação não ficava restrita à manifestação do(s) técnico(s) da área de arqueologia, mas envolvia também arquitetos, cientistas sociais, historiadores, ou seja, as experiências das diversas áreas de conhecimento contribuíam para aperfeiçoar os procedimentos das análises do Iphan nos processos de licenciamento ambiental. Também não se limitava a identificar a existência de bens já tombados, registrados ou valorados pelo Iphan ou outras instâncias do poder público; antes, procurou-se estimular a perspectiva da comunidade na identificação de suas referências, conforme posto tanto na Resolução Conama nº 001/1986 como no artigo 216 da Constituição Federal de 1988.

Tomaremos como exemplo mais concreto o Termo de Referência elaborado na Superintendência do Iphan na Paraíba, por nossa experiência com esse documento. Ainda que não tenha sido tornado público, serviu como orientação para os técnicos que analisavam os estudos de impacto ao patrimônio cultural, por meio da padronização de procedimentos para manifestação no contexto do licenciamento ambiental. No documento em questão, trabalhou-se com a ideia de meio ambiente sociocultural, numa perspectiva que se aproximasse mais da Resolução Conama nº 001/1986 do que da Portaria nº 230/2002. Buscou-se afirmar ainda a amplitude da noção de patrimônio cultural como escrito no artigo 216 da Constituição Federal. Vale destacar ainda a vinculação do documento a categorias e instrumentos já consagrados no âmbito do Iphan: primeiramente, destacamos o uso de categorias como patrimônio material, que incluiria os bens arqueológicos, paleontológicos, arquitetônicos; patrimônio imaterial, relacionado a saberes, celebrações, formas de expressão; paisagem cultural e educação patrimonial. No que diz respeito aos instrumentos, a metodologia de pesquisa foi atrelada àquelas já usadas pelo Iphan, como o Inventário Nacional de Referência Cultural (INRC) e o Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG).

Além de reproduzir categorias estanques do patrimônio, com uma divisão muito rígida entre patrimônio material e imaterial, o Termo de Referência também foi limitado pelas metodologias usuais do Iphan, que não dão conta do universo do licenciamento ambiental. Destacamos dois aspectos: por um lado, a falta de participação popular efetiva no processo de identificação do patrimônio cultural – entendido de acordo com o

artigo 216 de Constituição – na área de impacto dos empreendimentos, o que é decorrente da mediação de técnicos na aplicação do INRC; por outro, a dificuldade de relacionar os resultados da aplicação dos inventários ao empreendimento e seus impactos. Ou seja, possivelmente por causa da falta de um entendimento amplo da noção de meio ambiente, da interdependência entre meio ambiente cultural e natural, das efetivas “relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais” (MMA, 1986) e sua cultura, os pesquisadores contratados pelos empreendedores, mesmo orientados pelo Termo de Referência, davam prioridade à produção de inventários amplos, não necessariamente vinculando-os à área afetada pelo empreendimento e aos impactos deste. Os processos de licenciamento na Superintendência do Iphan na Paraíba transformavam-se, então, muitas vezes, em uma pesquisa de identificação de referências culturais e não de avaliação de impactos ao patrimônio cultural local.

Apesar desses limites e dificuldades, consideramos as iniciativas regionais como avanços consideráveis no sentido da ampliação da noção de patrimônio cultural nos processos de licenciamento ambiental que, em várias outras Superintendências do Iphan, limitavam-se ao patrimônio arqueológico. Além disso, ao valorizar a perspectiva da comunidade na identificação de suas referências culturais, da relação destas com o meio ambiente natural e dos impactos a tais aspectos, mesmo sem dispor ainda de procedimentos e instrumentos adequados para tanto, essas iniciativas criam uma perspectiva prenhe de possibilidades, no sentido de propor um entendimento do patrimônio a partir da significação e dos valores atribuídos pelos “grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988, Art. 216; MENESES, *op. cit.*, p.33); a partir também da perspectiva colocada pelas noções de socioeconomia (MMA, 1986) e de meio ambiente cultural (MARÉS DE SOUZA FILHO, *op. cit.*, p. 9; RODRIGUES, MIRANDA, *op. cit.*, p. 18-19); e ainda por apagar as distinções rígidas entre as categorias de patrimônio, aproximando suas dimensões materiais e imateriais na noção de referência cultural. As possibilidades de conhecimento e ações de preservação criadas com essas iniciativas nos levam a considerá-las como respostas fracas-fortes às perguntas sobre participação social e reconhecimento de direitos tanto na área do meio ambiente como no campo do meio ambiente.

Tais experiências pressionaram o Iphan, tanto interna como externamente, no sentido de se propor uma normatização da atuação da instituição nos licenciamentos ambientais que aproveitasse as iniciativas já existentes. A primeira tentativa de conseguir a normatização foi com a apresentação da minuta de uma portaria em 2011, que se aproximou bastante das iniciativas de algumas Superintendências. Nessa minuta, que tratava das diretrizes técnicas e dos procedimentos administrativos a serem observados pelo Iphan nos processos de licenciamento ambiental, lia-se, em seu § 4º do artigo 1º, a definição de patrimônio cultural como “aquela disposta no art. 216 da Constituição Federal de 1988”. Pressões externas, porém, principalmente do Ministério do Meio Ambiente, criticaram naquela amplitude conceitual o aumento considerável da participação do Iphan nos processos de licenciamento ambiental; desagradando também setores que visam execuções cada vez mais rápidas das obras de infraestrutura. Em 2013, uma nova minuta, agora de Instrução Normativa, foi apresentada para avaliação e sugestões das Superintendências. A nova normativa fazia coincidir a noção de patrimônio cultural aos bens acautelados como parte desse patrimônio, àqueles já reconhecidos pela instituição.

Essa proposta gerou reações entre o corpo técnico do Iphan, questionando principalmente como, num processo de licenciamento ambiental, que busca avaliar os impactos de empreendimentos num determinado território e cotidianos sociais, incluindo os sítios históricos e culturais da comunidade, poder-se-ia partir de uma lista pré-definida para decidir se há ou não impactos. A partir dessas análises, algumas contribuições foram encaminhadas à área central para discutir a proposta, entre as quais uma elaborada pelos técnicos participantes do III Encontro de Avaliação da Política de Identificação do Patrimônio Imaterial, ocorrido de 26 a 30 de agosto de 2013, em Brasília/DF. A principal contribuição foi no sentido de considerar o patrimônio cultural como noção de referência cultural e não como bens acautelados, sendo proposta a mudança em todo o texto para “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 especificado no Art. 6, alínea c, da Resolução Conama 01/1986).

Mesmo com os embates que ocorreram em diversos contextos, tanto presencial como no meio virtual, com a presença de outros atores,<sup>7</sup> como o Ministério Público e outras entidades sem fins lucrativos, foi publicada em 25 de março de 2015 a Instrução Normativa nº 001. Esta estabelece que o Iphan será instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal quando forem identificados, na área de influência direta do empreendimento, “bens culturais acautelados em âmbito federal” (BRASIL, 2015, art. 1º). A definição de “bens acautelados” vem logo no artigo seguinte: estes seriam os bens tombados, os bens arqueológicos, os bens registrados e os bens valorados nos termos da Lei nº 11.483/2007, referente aos bens da extinta RFFSA (art. 2º). Ainda que limite sua atuação aos bens já oficialmente sob sua responsabilidade, a IN nº 01/2015 abre espaço para que se informe ao órgão licenciador “a existência de processos que estejam devidamente instruídos, mas ainda não concluídos, referentes ao tombamento, registro ou valoração de bens culturais” (art. 10, § 2º, grifos nossos), possibilitando, assim, que procedimentos administrativos ainda não finalizados sejam levados em consideração, mesmo no caso de não constarem informações disponíveis no sítio eletrônico do Iphan, indicado como fonte de dados sobre os bens (art. 3º, § 2º, alínea II). Mas não abre espaço para a abertura de novos processos sobre bens a serem identificados no processo de conhecimento da região impactada.

Frente a esse escopo, é necessário problematizar o tipo de ações que o estabelecimento de tais procedimentos passa a suscitar nas várias unidades do Iphan. Nos estados com bens acautelados em nível federal em que as superintendências restringiam a avaliação de impacto aos bens arqueológicos, haverá indubitavelmente um aumento de trabalho dos setores e dos técnicos responsáveis tanto pelos bens tombados, quanto pelos bens registrados e ainda pelos bens acautelados, que serão instados a avaliar as Fichas de Caracterização de Atividades e os Relatórios de Avaliação de Impacto elaborados pelos empreendedores nos quais constem a localização,

7. Destaca-se aqui a audiência pública ocorrida em 13 de outubro de 2014, no Rio de Janeiro, convocada pelo Ministério Público Federal, com participação de diversas entidades, sendo a Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB) uma das principais. O áudio da audiência encontra-se em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ET9Jyjwft2M>>. Acesso em: 22 set. 2015.

situação de tais bens e proposição de medidas para minimizar ou mitigar impactos. Como destacou Oliveira (2015, p. 67), “As responsabilidades criadas por seu artigo 2º (...) e a obrigatoriedade de um Projeto Integrado de Educação Patrimonial (art. 35, inciso V) implicam o envolvimento de diversas áreas e, mais ainda, a articulação entre elas.” Já nos estados em que as superintendências aproveitavam o contexto do licenciamento para identificar as referências culturais das comunidades impactadas pelo empreendimento, a relação dessas referências com os recursos ambientais e como determinado empreendimento interferiria nessa dinâmica, avaliando os instrumentos disponíveis tanto para a sistematização do conhecimento produzido sobre elas quanto para o eventual tombamento, registro ou valoração, ou seja, para diversas formas e níveis de proteção, haverá uma drástica diminuição de trabalho e, em muitos estados, notadamente no Norte e Centro do país, uma drástica redução também de atuação do Iphan na região, dado o baixo número de bens acautelados nessas regiões, ficando restrita ao bem arqueológico.

Outra questão fundamental é a da coincidência do âmbito de atuação do Iphan no contexto do licenciamento ambiental com o âmbito de sua atuação independentemente do licenciamento. O Decreto-lei nº 25, de 1937, que determina o tombamento dos bens; a lei nº 3924, de 1961, que responsabiliza o Iphan pelos sítios arqueológicos; o Decreto nº 3.551, de 2000, que estabelece o registro dos bens de natureza imaterial; e a lei nº 11.483, de 2007, que transferiu ao Iphan a administração, guarda e manutenção dos bens da extinta RFFSA, já estabelecem, na letra da lei, as responsabilidades institucionais; os “bens acautelados em nível federal” já estão sob tutela do Iphan e este deve responder por eles em qualquer situação, seja instado ou não pelo órgão licenciador. Em outras palavras, o Iphan só se manifestará nas situações em que já deve se manifestar.

Vale citar inclusive a discordância que estabelece, por um lado, com a Constituição Federal de 1988, ao limitar os bens tombados àqueles que o são nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 1937, e não incluir os tombados nos termos do artigo 216, §5º da Constituição Federal de 1988: “os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”; e, por outro, por excluir outros tipos de reconhecimento e valoração criados no âmbito do próprio Iphan, como a chancela da

paisagem cultural, instituída por meio da Portaria Iphan nº 127, de 2009, e as línguas incluídas no Inventário Nacional da Diversidade Linguística e reconhecidas como Referência Cultural Brasileira, de acordo com o Decreto nº 7.387, de 2010.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DESPERDÍCIO DE EXPERIÊNCIAS E A PRODUÇÃO DE (DES)CONHECIMENTO

A nosso ver, a noção de resposta fraca-fraca de Boaventura de Sousa Santos parece perfeitamente apropriada para descrever o que a Instituição Normativa representa para as possibilidades criadas pelo licenciamento ambiental e pela noção de referência cultural de pensar o patrimônio em estreita relação não só com o meio ambiente, como com os sentidos atribuídos pela comunidade aos bens culturais. A perplexidade que perguntas nesse sentido – como as que indicamos acima – criam é reduzida à impossibilidade, ou, antes, o real passa a coincidir com o possível (SANTOS, 2008, p. 28). É o movimento que Santos denomina “pensamento ortopédico”, definido como “o constrangimento e o empobrecimento causado pela redução dos problemas a marcos analíticos e conceptuais que lhes são estranhos” (SANTOS, 2008, p. 15). Dentro de sua crítica à ciência ocidental moderna, que teria deslegitimado, quando não apagado, outras formas de conhecimento, num gritante desperdício de experiências, Santos afirma também que o pensamento ortopédico teria se prolongado para além das ciências, e várias disciplinas teriam passado também a só tratar problemas enunciados por elas. Com a IN nº 001/2015, 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; mesmo com as sugestões relacionadas à necessidade de avaliar os impactos sobre o patrimônio cultural das comunidades e não sobre os bens culturais acautelados, optou-se por reduzir os problemas com que o Iphan deve lidar no contexto do licenciamento ambiental àqueles que ele próprio enuncia.

Desperdiça-se, portanto, não somente as experiências que propuseram formas diversas de pensar o problema, mas inclusive o próprio licenciamento, uma vez que o Iphan continuará agindo exatamente da mesma forma, com ou sem essa figura de proteção. Com essa nova legislação, o

Iphan põe em risco sua finalidade que, segundo seu Regimento Interno em vigor, é “preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do Art. 216 da Constituição Federal” (IPHAN, 2012) – note-se que, em nenhum momento, é citado o termo “bens acautelados”; pelo contrário: trabalha-se com a noção ampla estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Além disso, corre-se o risco de perdas irreparáveis ao patrimônio cultural brasileiro pela falta de conhecimento do Instituto sobre a sua existência. Ou seja, a IN nº 01/2015 apaga a possibilidade de produção de conhecimento de bens culturais passíveis de proteção pelo poder público federal, produzindo assim desconhecimento e invisibilidade das referências culturais das populações atingidas pelos empreendimentos.

Diante das diversas possibilidades elaboradas durante o processo de criação e consolidação do licenciamento ambiental para construir uma noção mais ampla de meio ambiente, incluindo o meio ambiente cultural, as noções de cultura e patrimônio; para afirmar a participação social na formulação de políticas referentes à preservação desse meio ambiente; para assegurar a perspectiva da sociedade na identificação de suas referências culturais e nas relações simbólicas e de existência com o meio ambiente natural; para, enfim, se apropriar dos avanços notados na legislação brasileira e nos procedimentos técnicos, notadamente no Iphan, entendemos a escolha da Instituição de restringir a atuação no licenciamento ambiental apenas àqueles bens já reconhecidos pela própria instituição, por meio da IN nº001/2015, como uma resposta fraca-fraca diante da perplexidade que se colocava já na década de 1970 sobre os entendimentos de meio ambiente e a participação ampla nas políticas.

É certo que as respostas que identificamos aqui como fracas-fortes necessitam criar, consolidar ou aprimorar procedimentos para sua aplicação. É o caso dos textos legais com que trabalhamos, e também dos Termos de Referência indicados. Talvez essa seja uma das características que as definam como respostas fracas-fortes: a possibilidade de serem revisadas, reconstruídas e aprimoradas e ter exatamente a potencialização das possibilidades como seu ponto forte. Mas a simples falta de procedimentos específicos desenvolvidos não pode explicar o desperdício



de experiências, debates, sugestões operado com a publicação da IN nº 0001/2015, uma vez que esta também necessita da elaboração de procedimentos claros para se efetivar.

A adoção de um pensamento ortopédico parece-nos explicar a opção normativa do Iphan, que, como dissemos, limita sua manifestação aos problemas e questões que ele próprio enuncia. Mas nossa hipótese é que se trata não de um desconhecimento de outras opções e experiências, mas de uma estratégia de atendimento de políticas mais amplas. Acreditamos que a postura adotada pela instituição vem atender a uma nova política desenvolvimentista do Governo Federal baseada sobre atividades intensivas em recursos naturais (LEROY, 2014, p. 29) e porque não dizer sobre os direitos adquiridos de comunidades tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, indígenas). A flexibilização das legislações já legitimadas pela sociedade e a relativização de direitos sociais são justificadas pelo discurso de que não há uma desregulação, mas uma readequação das normas aos interesses da nação, à “consolidação da segurança jurídica” (idem, p. 30). Essa “desordem regulatória” (idem, p. 30) parece-nos gerar estrategicamente respostas fracas-fracas para implementação de políticas que limitem a ação dos órgãos de preservação, como Ibama e Iphan.

A discussão proposta nesse artigo coloca-se na contramão dessa perspectiva, procurando questionar as possibilidades disponíveis, indicar respostas alternativas e, principalmente, potencializar a perplexidade da pergunta forte referente aos entendimentos de cultura, de meio ambiente, da relação entre preservação e desenvolvimento e de participação social. Colocam-se ao lado da ampliação radical dessa participação e da apropriação plural de experiências, trazendo para o processo de discussão e decisão os diversos sujeitos invisibilizados pelos processos desenvolvimentistas que viabilizam os empreendimentos e pelo Estado que minimiza os conflitos ambientais existentes, tornando-os ativos na definição das políticas ambientais:

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)

## REFERÊNCIAS

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”. In: TOLENTINO, Átila Bezerra (org.). *Educação Patrimonial: diálogo entre escola, museu e cidade*. João Pessoa: IPHAN, 2014. (Caderno temático,4)

BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação. (Mestrado). FFLCH-USP, São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000.

BRASIL. Decreto nº 7387, de 09 de dezembro de 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

BRASIL. IPHAN – Superintendência da Paraíba. Minuta de Termo de Referência para o Licenciamento Cultural. João Pessoa: DIVTEC/IPHAN-PB, 2013.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL. Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, abr. 1995. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 24 abr. 2015.

CORREA, Sandra Rafaela Magalhães. *O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979*. Dissertação. (Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, 2012.

CURY, Isabelle. *Cartas patrimoniais*. 3ª ed. rev.aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ MinC-IPHAN, 2005.

\_\_\_\_\_. Referências culturais: bases para novas políticas de patrimônio. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Patrimônio imaterial: o registro do patrimônio imaterial: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial*. Brasília: Ministério da Cultura / Iphan, 2006.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Minuta de Instrução Normativa para o Licenciamento Cultural no IPHAN. Brasília: IPHAN, 2013.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 230, de 17 de dezembro de 2002.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria Nº 92, de 5 de julho de 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.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Bens culturais e proteção jurídica*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Prefeitura, 1997.

MENESES, Ulpiano. T. Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. *I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão*. Brasília: Iphan, 2012, tomo 1, pp. 25-39.

MNA. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

OLIVEIRA, Mônica Castro de. *O patrimônio como ambiente: o papel do Iphan no licenciamento ambiental*. Dissertação. (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural). Iphan, Rio de Janeiro, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano*, 1972 [online]. Disponível em < [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Politic-as/DesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Politic-as/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, 1992. Disponível em < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Estudos de direito do patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

SÁNCHEZ, Luis Henrique. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. 3. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2010.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais” *Cronos*. Nata-RN, v. 8, p. 1, jan./jun.2007a. Disponível em: < [http://www.boaventurade-sousasantos.pt/media/Direitos%20humanos%20globaliza%C3%A7%C3%B5es%20rivais\\_Cronos2007.pdf](http://www.boaventurade-sousasantos.pt/media/Direitos%20humanos%20globaliza%C3%A7%C3%B5es%20rivais_Cronos2007.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.80, 2008. Disponível em: < <http://rccs.revues.org/691>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 jun. 2015.

Artigo recebido em: 29/02/2016

Artigo aprovado em: 23/06/2016