

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL**LICENSING AND ENVIRONMENTAL PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE**Fernanda Maria Buarque de Gusmão*¹Frederico Faria Neves Almeida ^{*2}**RESUMO:**

A sociedade tem passado por transformações intensas e com velocidade cada vez maior, pondo em risco o meio ambiente cultural. Com fulcro no princípio da prevenção, a legislação brasileira ordena que a instalação de obras, empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental deve contemplar estudos prévios de impacto ao meio ambiente. Apesar das legislações nas etapas de licenciamento, nem sempre são adotadas as medidas compensatórias e mitigatórias de proteção aos bens culturais. Este artigo tem por objetivo contribuir para a consolidação de práticas inclusivas de proteção ao patrimônio cultural no licenciamento ambiental e, de modo específico, colaborar para o entendimento de serem indissociáveis a proteção do meio ambiente e a proteção do patrimônio cultural, levando à adoção do conceito de meio ambiente cultural. O artigo identifica os principais instrumentos legais que fundamentam a inclusão do patrimônio cultural no licenciamento ambiental e apresenta o cabedal de bens que compõem, em nível federal, o acervo cultural existente no Estado de Pernambuco, tornando evidente a importância de protegê-los. Busca, também, compreender os entes públicos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental, com seus respectivos procedimentos. Em seguida, são propostos encaminhamentos de modo a ser assegurada a adoção de medidas compensatórias e mitigatórias aos impactos negativos causados ao patrimônio cultural.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental; Patrimônio cultural; Meio ambiente.

*¹ FERNANDA MARIA BUARQUE DE GUSMÃO- Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Pernambuco- 1980; Especialização em Desenvolvimento Urbano e Rural pela Universidade Católica de Pernambuco-1983, Psicóloga pela Faculdade de Ciências Humanas Esuda-1995. Cursando Mestrado de Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – UFPE – 2009. Arquiteta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional desde 1983, atual Coordenadora Técnica do Iphan/PE. (Fortaleza, CE/Brasil) E-mail:

*² FREDERICO FARIA NEVES ALMEIDA, Curso de Engenharia Civil – Escola de Engenharia - UFPE – 1981; Pós-Graduação em Engenharia e Segurança do Trabalho – UFPE – 1983; Especialização em Conservação de Monumentos e Conjuntos Históricos - UFBA– MinC – IPHAN – UNESCO -1990; International Course on the Technology of Stone Conservation. UNESCO, ICCROM – Veneza - Itália -1995; Cursando Mestrado de Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – UFPE – 2009. Engenheiro Civil do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN/5ª desde 1983, coordenando vários projetos e obras de conservação e restauração de monumentos históricos; autor do “Manual de Conservação de Cantarias”, IPHAN/MinC/Monumenta/BID (2003); Chefe de Divisão Técnica da 5ªSR/IPHAN/MinC, 2002; atualmente, desde fevereiro/2003, Superintendente do IPHAN em Pernambuco. (Fortaleza, CE/Brasil).

ABSTRACT

Society has been undergoing intense transformations, and with increasing speed, endangering the cultural environment. With focus on the precautionary principle, Brazilian legislation orders that installation of works, real estate developments or activities potentially dangerous to the environment should require previous studies of environmental impact. Despite the laws on licensing steps, mitigation and compensatory measures for the protection of cultural property are not always adopted. This article aims to give a contribution to the consolidation of inclusive practices of protection of the cultural heritage in environmental licensing, and, specially, to contribute to the understanding of environmental protection and protection of cultural heritage as inextricably linked to, leading to the adoption of the concept of cultural environment. It identifies the main legal instruments that support the inclusion of cultural heritage in environmental licensing and presents, at the federal level, the set of cultural property that makes up the cultural heritage existing in the state of Pernambuco, showing the importance of protecting them. It also seeks to understand the public entities involved in the processes of environmental licensing, with their own procedures. Then referrals are proposed in order to ensure the adoption of compensatory and mitigation measures to negative impacts caused to cultural heritage.

Keywords: Environmental licensing; Cultural Heritage, Environment.

I. INTRODUÇÃO

As constantes transformações em curso em nossa sociedade, que a cada momento possuem maior velocidade e intensidade, conduzem à necessidade premente de proteção ao meio ambiente cultural, sob pena de não podermos repassá-lo às futuras gerações. A preservação desses bens constitui tarefa sempre instigante e demanda procedimento conciliatório com o desenvolvimento socioeconômico de forma a, harmonicamente, manter-se a qualidade do meio ambiente, o equilíbrio ecológico e de se resguardar a memória das tradições representada pelos bens materiais e imateriais.

Os bens naturais e culturais sofrem ameaças não apenas decorrentes do ciclo natural de vida, pelas causas tradicionais de degradação, mas principalmente devido à evolução no modo de viver e de produzir riquezas. Considerando que um caso de degradação ou completo desaparecimento desses bens constitui perda irreparável para os cidadãos e, dependendo do seu valor, repercute no empobrecimento de toda a humanidade, necessário se faz que sejam

adotados todos os tipos possíveis de medidas para que não ocorra tal prejuízo.

Apoiada no princípio da prevenção, a legislação brasileira ordena a elaboração de estudos prévios de impacto ao meio ambiente (art.225, § 1º, IV da CF88 e art. 10, caput, da Lei nº 6.938 de 81) para instalação de obras, empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

O conceito amplo de meio ambiente integra o patrimônio cultural, e os impactos sobre esses bens culturais materiais e imateriais (materiais entendidos como cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos; imateriais entendidos como os modos de viver, de fazer e se expressar tradicionalmente, os lugares e referenciais de memória) - relata o Promotor de Justiça de Minas Gerais, Marcos Paulo de Souza Miranda (2009) - devem ser alvo de avaliação consistente de modo que se possa opinar pela viabilidade do empreendimento e adotar medidas mitigadoras e compensatórias adequadas ao caso.

Então, no processo do licenciamento ambiental encontramos o momento propício para o acautelamento do meio ambiente cultural.

Os bens culturais brasileiros são protegidos no país pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação ordinária (federal, estadual e municipal), cabendo a sua inclusão nos processos de licenciamento ambiental. Cumpre ressaltar a existência de legislação federal de proteção de bens culturais, em especial o Decreto-Lei nº. 25, de 30.11.1937, a Lei nº. 3.924, de 26.07.1961, a Lei nº. 7.542 de 26.09.1986 alterada pela Lei nº. 10.166 de 27.12.2000, a Portaria nº. 007 - IPHAN de 01.12.1988, a Lei nº. 9.605, de 12.02.1998, a Lei nº. 10.257, de 10.07.2001, a Portaria nº. 230 - IPHAN de 17.12.2002, o Decreto nº. 95.733 de 12. 02. 1988, o Decreto nº 3.551 de 04.08.2000 bem como previsto nas Leis Orgânicas dos Municípios e dos respectivos Planos Diretores, quando couber, conforme consta no Termo de Referência - Avaliação de Bens culturais legalmente protegidos em estudos e relatórios de impactos ambientais no âmbito de competência do Ibama e da CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (2006).

Os grandes empreendimentos promotores do desenvolvimento trazem, em seu bojo, de modo intrínseco, impactos ao meio ambiente cultural e por isso devem ser acompanhados de medidas de salvaguarda visando ao usufruto desses bens pelas gerações subseqüentes.

A construção do arcabouço jurídico de proteção ao patrimônio cultural e ambiental encontra-se bastante adiantada no Brasil, mas nem sempre refletida nas práticas do licenciamento ambiental. A adoção de medidas visando à preservação desse patrimônio se reveste de resistências, sendo muitas vezes entendida como “empecilho” ao desenvolvimento.

Como diz o Professor Jorge Zaverucha, “há um Brasil legal que difere do Brasil real”. No caso específico do licenciamento ambiental em Pernambuco, essa assertiva ainda é verdadeira, mesmo que o estado conte com experiências cuidadosas no campo da preservação do meio ambiente cultural.

Assim, apesar de constar nos dispositivos legais, o licenciamento ambiental em Pernambuco nem sempre contempla a questão do patrimônio cultural. Ficando à margem do processo de licenciamento, não são adotadas as providências necessárias à salvaguarda desse patrimônio.

Diante do exposto questiona-se:

- a. Pode-se dizer que existe interface entre o meio ambiente e o patrimônio cultural que justifique serem ambos tratados do mesmo modo?
- b. Além da legislação básica aplicável, quais legislações referentes ao patrimônio cultural devem ser levadas em consideração no licenciamento ambiental?
- c. Como proceder para que, nos processos de licenciamento ambiental, as medidas compensatórias ou mitigatórias adotadas venham a compensar os impactos negativos ao patrimônio cultural?

Conforme relata Miranda (2009), no processo de licenciamento ambiental o Estudo de Impacto Ambiental- EIA tem por objetivo prever e prevenir danos ambientais, indicando os caminhos para evitar, eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais derivados da implantação de empreendimentos e se constitui no instrumento jurídico composto por elementos técnicos interdisciplinares. Constitui o EIA etapa fundamental, sob pena de descuidos na análise de qualquer um dos pontos elencados especialmente nos artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA, para a validade de todo o processo de licenciamento ambiental.

Este artigo tem por objetivo contribuir para a consolidação de práticas inclusivas de proteção ao patrimônio cultural no licenciamento ambiental em suas diversas etapas: Licença Prévia- LP, Licença de Implantação- LI e Licença de Operação- LO, de forma a evitar preventivamente a degradação ou até mesmo a completa perda desses bens. Este documento possui, como objetivos específicos, contribuir para a compreensão da interface entre o meio ambiente e o patrimônio cultural, em seus aspectos legais e conceituais; identificar os principais instrumentos legais que fundamentam a inclusão do patrimônio cultural no licenciamento ambiental; compreender os entes públicos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental, com seus respectivos procedimentos, de modo a serem adotadas medidas compensatórias e mitigatórias aos impactos negativos ao patrimônio cultural.

Busca, também, esclarecer os empreendedores da necessidade de contemplar, já nos Estudos de Impacto Ambiental – EIA e nos Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA, a importância da avaliação dos impactos negativos sobre o patrimônio cultural ocasionados por esses empreendimentos, bem como sobre as áreas de influência dos empreendimentos, conforme preconiza especialmente o artigo 6º, Inciso I, item c da resolução CONAMA n º 001/86.

O documento compõe-se de sete partes: a primeira, uma introdução na qual são levantadas questões acerca do licenciamento ambiental em relação à proteção dos bens culturais; a segunda apresenta a interface entre o meio ambiente e o patrimônio cultural, considerando que o entendimento amplo de meio ambiente inclui necessariamente o aspecto cultural, pois se referem a conceitos indissociáveis por natureza; a terceira parte apresenta uma revisão das legislações incidentes sobre o patrimônio cultural com o intuito de auxiliar os empreendedores na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental- EIA e no Relatório de Impacto Ambiental- Rima, sem prejuízo de atendimento às demais legislações; a quarta apresenta o cabedal de bens protegidos em nível federal no estado de Pernambuco; na quinta, são apresentadas as instituições envolvidas no licenciamento ambiental nos níveis federal e estadual; na sexta parte, são apresentados alguns encaminhamentos para que o licenciamento ambiental de fato possa prever medidas para a proteção do patrimônio cultural e, finalmente, na sétima parte, são apresentadas as considerações finais sobre o assunto.

II. DA INTERFACE ENTRE O MEIO AMBIENTE E O PATRIMÔNIO CULTURAL

A proteção oficial ao patrimônio histórico e artístico nacional remonta ao início dos anos 1930, com o instituto do tombamento, consubstanciado no Decreto nº. 25 de 30 de novembro de 1937. A proteção ao patrimônio cultural é amparada pela Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 215 e 216:

“Constituem o 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.

§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.

No Brasil, a questão do meio ambiente foi inicialmente regulamentada pela Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981 que, em seu artigo 3º, define o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Estabelece a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. O primeiro objetivo dessa política é o de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Ainda com relação ao meio ambiente, assegura a Carta Magna em seu artigo 225:

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

A Constituição Federal de 1988, por razões de sistematização legislativa, abordou o patrimônio cultural e o meio ambiente em capítulos separados, mas tratou, de modo idêntico, de imputar ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, o dever de defendê-los e preservá-los.

Relata Miranda (2006) que, sob a ótica do Direito, essas duas matérias são inseparáveis, apesar de estarem distantes, do ponto de vista topológico, no texto constitucional.

A 19ª sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- UNESCO, em 1976, na Recomendação de Nairóbi (Brasil, p.217) reconhecia a interface entre o patrimônio e o meio ambiente asseverando que:

“os conjuntos históricos ou tradicionais fazem parte do ambiente cotidiano dos seres humanos em todos os países, constituem a presença viva do passado que lhes deu forma, asseguram ao quadro da vida a variedade necessária para responder à diversidade da sociedade e, por isso, adquirem um valor e uma dimensão humana

suplementares.”

Mas, no Brasil, sob o aspecto legal, a interface entre o meio ambiente e o patrimônio cultural se processa mais fortemente na década de 1980, evoluindo para a edição de legislação conjunta, a Lei nº 9.605 de 12.02.1998, a lei de Crimes Ambientais. Tal medida demonstra a consolidação do conceito muito amplo sobre o meio ambiente que insere o patrimônio cultural, havendo uma seção específica para os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural.

Na compreensão de Silva (2003, p.32-33), o meio ambiente “é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Há, portanto, o entendimento de que o ambiente engloba os recursos naturais e o cultural.

Há de se compreender, na atualidade, que poucas são as regiões do mundo que não foram alteradas pelo desenvolvimento de atividades humanas, fazendo com que cada vez mais sejam raras as áreas consideradas absolutamente naturais.

A Lei nº 9.985 de 2000 cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e traz em seu artigo 4º: “VI –proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII- proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural.”

É incontestável o entrelaçamento entre o natural e o cultural, bens inseparáveis e interdependentes, assim considerado por Miranda (2006, p. 13), portanto, para a finalidade de proteção, o conceito de meio ambiente necessita ser amplo, “abrangendo todos os bens naturais e culturais de valor juridicamente protegidos, desde o solo, as águas, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, o ser humano, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, monumental, arqueológico, espeleológico, paleontológico além das disciplinas urbanísticas contemporâneas.”

Nesse sentido, Fiorillo (2004) apresenta uma classificação para meio ambiente, apenas para melhor identificar a atividade promotora de degradação e o bem imediatamente agredido:

- a. Meio Ambiente Natural ou Físico: refere-se ao que comumente se chama de natureza, formada pela água, solo, ar, flora, fauna e elementos naturais responsáveis pelo equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem;
- b. Meio Ambiente do Trabalho: constituído pelos bens, instrumentos e meios de natureza material e imaterial, fundamentais ao exercício das atividades

laborais;

- c. Meio Ambiente Artificial: composto pelo espaço urbano construído pelo homem, ou seja, edificações e espaços públicos, equipamentos, a exemplo de praças, parques e ruas;
- d. Meio Ambiente Cultural: formado pelo patrimônio material e imaterial.

Belize Câmara Correia (2004, p. 43) vem explicitar a diferenciação entre as duas últimas categorias do meio ambiente e, apesar de serem ambos artificiais, ou seja, produzidos pelo homem, o meio ambiente cultural agrega valores próprios, caracterizadores de uma determinada produção de uma sociedade. É, portanto, impregnado de sentimentos sociais e coletivos e a preservação desse patrimônio cultural influencia na qualidade de vida do homem.

A Recomendação de Nairóbi (Brasil, p. 218) chama a atenção tanto para os processos em curso de despersonalização e de uniformização dos lugares como também para as destruições que ocorrem “no mundo inteiro, sob o pretexto de expansão ou de modernização, destruições que ignoram o que destroem”, ocasionando assim um grave prejuízo a esse patrimônio histórico.

Entende Brito (1992, p. 42), referindo-se aos núcleos históricos, uma das categorias de bens materiais, que “los núcleos históricos heredados son el conjunto o somatório de las contribuciones sociales y formales de um proceso histórico...congregan los diversos aspectos que componen el universo del patrimonio cultural.”

Destaca Perloff (1973) que a perspectiva do meio ambiente urbano visa estabelecer novas políticas de uso e ocupação do solo, com foco na qualidade de vida nas cidades. Para isso, introduz os princípios ecológicos e o entendimento do sistema de interrelações existentes entre o meio ambiente natural e o construído, que possibilita um desenvolvimento ecologicamente equilibrado.

Complementando, evidencia Brito (1999) que os núcleos históricos são um patrimônio ambiental urbano que presume um harmônico equilíbrio físico, funcional e socioeconômico que permita promover o ecodesenvolvimento, nos termos descritos na Conferência de Estocolmo de 1972, ou seja, promover o desenvolvimento territorial e socioeconômico ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, é importante lembrar que, em seu artigo 6º, inciso I, item c, a Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986 preconiza “o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, 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.”

Portanto fica clara a indissociabilidade entre o meio ambiente e o patrimônio cultural bem como a obrigatoriedade de os relatórios conterem um exame acurado do impacto cultural provocado pelo empreendimento. E, consoante determina o artigo 19 da Resolução CONAMA 237/97, se constatada a omissão ou negligência, isso pode acarretar a suspensão e até mesmo a cassação administrativa da licença ambiental concedida indevidamente.

III LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LEGISLAÇÕES REFERENTES AO PATRIMÔNIO CULTURAL

A realização de empreendimentos traz como conseqüência danos ou impactos ao meio ambiente cultural: o aumento na emissão de poluentes no ar, que irão acelerar a degradação de materiais construtivos de edifícios antigos, como pedras, alvenarias; a realização de construção em área de ambiente natural, alterando a vida social de comunidades tradicionais, interferindo diretamente nas formas de viver e de fazer, causando impacto paisagístico, entre outros; a abertura ou alargamento de rodovias, o que destrói sítios arqueológicos e induz à aceleração da urbanização, pressionando a verticalização das cidades e impedindo a visualização e fruição de bens culturais; a transferência de cidades e do ecossistema, no caso da construção de usinas hidroelétricas, com perda de referências para essa comunidade.

Entretanto, se bem atendidas, as etapas de licenciamento ambiental podem ser fonte de produção de conhecimento. Como relata o arqueólogo Rossano Bastos (2006), na chamada arqueologia de contrato pode-se desvendar à sociedade sítios arqueológicos insuspeitados, ao se realizarem pesquisas em locais que a academia possivelmente faria sem a existência do empreendimento.

Na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental- EIA e no Relatório de Impacto Ambiental- Rima, sem prejuízo das demais legislações, para a preservação do patrimônio cultural devem ser levadas em consideração as seguintes normas:

- a. Decreto-Lei Federal nº. 25 de 30 de novembro de 1937, que ordena a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

- b. Lei Federal nº. 3.924 de 26 de julho de 1961, que dispõe sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos;
- c. Lei nº. 7.542 de 26 de setembro de 1986, alterada pela Lei nº. 10.166 de 27 de dezembro de 2000, que trata do patrimônio submerso, afundado, encalhado e perdido em águas sob jurisdição nacional;
- d. Portaria SPHAN nº. 07 de 01 de dezembro de 1988, que regulamenta os pedidos de permissão e autorização de pesquisa arqueológica, e preceitua o levantamento arqueológico de campo e de dados secundários para a obtenção de licença ambiental prévia;
- e. Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;
- f. Lei nº. 10.257, de 10.07.2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana;
- g. Decreto nº. 95.733, de 12.02.1988, que dispõe sobre a inclusão nos projetos e obras federais de recursos para prevenir ou corrigir prejuízos de natureza ambiental, cultural e social;
- h. Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e cria o programa nacional do patrimônio imaterial;
- i. Portaria IPHAN n ° 230, de 17 de dezembro de 2002, que compatibiliza as fases de obtenção de licenças ambientais com estudos preventivos do patrimônio arqueológico e cultural brasileiro.

Contudo, ainda em sua maioria, os estudos de impacto ambiental não consideram a análise dos impactos negativos causados aos bens culturais, deixando-os em segundo plano, quando muito. Vale ressaltar que, para cumprir as legislações elencadas, faz-se necessário que as equipes contratadas, para dar conta da diversidade de bens culturais, devem apresentar, em seu quadro de pessoal, uma multidisciplinaridade de profissionais capacitados para detectar impactos e danos. Para atuar de forma ampla, como o assunto requer, a maioria dos casos de licenciamento deveria contar minimamente com os seguintes profissionais: arqueólogos, historiadores, antropólogos, arquitetos, educadores, engenheiros. A própria legislação do CONAMA prevê, no artigo 7º da Resolução nº. 001/86 e no artigo 11 da Resolução 237/97, o caráter multidisciplinar da equipe de trabalho necessária aos licenciamentos.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, com a finalidade de orientar os empreendedores, elaborou vários textos, entre eles o Termo de Referência para avaliação de bens

culturais legalmente protegidos em estudos e relatórios de impactos ambientais no âmbito de competência do Ibama e da CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-Iphan/PE; a Nota Técnica nº. 01/2009-Iphan/BA, com orientações quanto à elaboração de estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental e avaliação dos impactos culturais trazidos pelos empreendimentos ao patrimônio cultural.

IV. DA IMPORTÂNCIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE PERNAMBUCO PROTEGIDO EM NÍVEL FEDERAL

Diferentemente do patrimônio ecológico e ambiental, o patrimônio cultural não é um bem renovável e o tipo de dano ou impacto a ele causado pode ser de caráter irreversível. As obras e os empreendimentos a serem construídos ou implantados no solo brasileiro, se não estudados, poderão danificar irreversivelmente o nosso patrimônio cultural.

Em relação ao acervo de bens culturais com relevância nacional, ou seja, protegidos em nível federal, Pernambuco é o quarto estado brasileiro com maior número de bens tombados, sendo antecedido pelos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Conta com 84 bens tombados, dentre eles 4 (quatro) conjuntos históricos, 02 (dois) patrimônios culturais da humanidade (Olinda e Fernando de Noronha), mais de 30 (trinta) mil bens móveis e integrados inventariados. Dos 16 registros de patrimônio imaterial brasileiro, Pernambuco possui três: o Frevo, como forma de expressão; a Feira de Caruaru, como lugar e o Ofício da Capoeira, como modo de fazer. Na área do patrimônio imaterial, nosso estado possui, ainda, 4 (quatro) processos de registro abertos: Caboclinhos, Cavalinho Marinho, Maracatu de Baque Solto e Maracatu de Baque Virado. Além disso, Pernambuco detém um vasto patrimônio cultural inventariado (patrimônio ferroviário, patrimônio azulejar, patrimônio arqueológico, patrimônio religioso, patrimônio arquitetônico, patrimônio açucareiro - ciclo da cana de açúcar). Do patrimônio arqueológico inscrito no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos-CNSA¹, Pernambuco detém 318 sítios registrados. Do patrimônio pré-histórico pernambucano tem-se ainda muito a conhecer. A pintura rupestre é um dos bens arqueológicos mais expressivos existentes no nosso Estado.

V. DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO

¹ CNSA- Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos do Iphan
(http://sistemas.iphan.gov.br/sgpa/cnsa_resultado.php)

Anteriormente, foram tratados os conceitos de meio ambiente e patrimônio cultural, que, em diversos aspectos, confundem-se, fazendo-se necessário um adequado processo de licenciamento que identifique cada um dos impactos incidentes sobre eles, para serem adotadas medidas compensatórias e mitigadoras visando a sua proteção. Embora os conceitos de meio ambiente e patrimônio cultural tenham sido ampliados ao longo dos anos e mais fortemente a partir da Constituição Federal de 1988, as instituições que tratam da preservação desses bens ambientais, ecológicos, culturais e patrimoniais no Brasil estão, de um modo geral, desconectadas entre si. As atribuições dessas instituições, embora com interfaces bastante interligadas, não conseguem interagir para que os interesses sejam compartilhados.

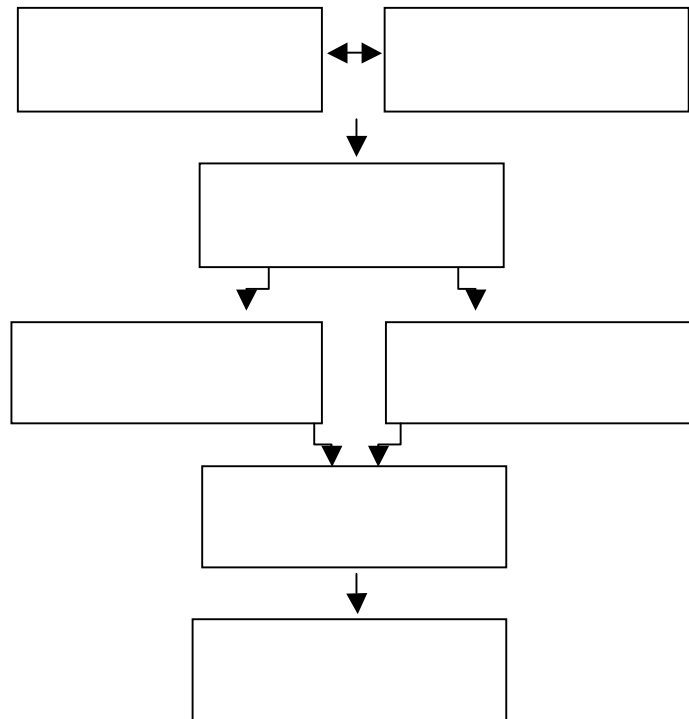
A Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), cuja regulamentação deu-se pelo Decreto 6514/2008, prevê, além da regulamentação das infrações contra o meio ambiente, também as infrações contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural. Mas, na prática, os órgãos de preservação tanto cultural como ambiental agem quase que independentes. O próprio Sistema Nacional de Meio Ambiente² não inclui em seu sistema os órgãos de preservação cultural (o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- Iphan, bem como os órgãos estaduais e municipais de preservação cultural).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei 6.938/81 e regulamentado pelo Decreto 99.274/90, é constituído pelos órgãos e entidades federais, estaduais³, municipais⁴ e pelas fundações públicas, assim formados:

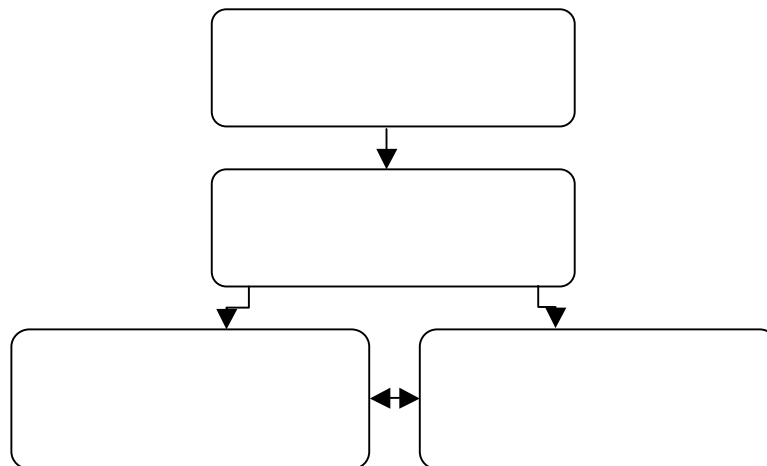
² A atuação do SISNAMA se dará mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA. (<http://www.mma.gov.br/conama/estr1.cfm>).

³ Os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (<http://www.mma.gov.br/conama/estr1.cfm>).

⁴ Os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. (<http://www.mma.gov.br/conama/estr1.cfm>).



O Sistema Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco é constituído por:



Embora as atribuições federais e estaduais de proteger e fiscalizar o patrimônio cultural estejam definidas em lei, o próprio Conselho Nacional de Meio Ambiente- CONAMA, em nível federal, e o Conselho Estadual de Meio Ambiente- CONSEMA, no Estado de Pernambuco, não incluem, em suas regulamentações, os órgãos de preservação do patrimônio cultural. Também na prática, não atuam aplicando as penalidades contra o

patrimônio cultural nem incluindo as medidas compensatórias e mitigatórias para essa natureza de bens no licenciamento ambiental.

Em Pernambuco, o Iphan tem tentado juntar-se à CPRH para definir um fluxograma de liberação de Licenças Prévias, de Instalação e de Operação (LP, LI e LO), inserindo, no licenciamento, o patrimônio cultural. Vale notar que, em nível estadual, a própria Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos- CPRH não inclui no CONSEMA a Fundarpe- Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco, entidade responsável pela proteção do patrimônio cultural no estado de Pernambuco, nem os processos são remetidos a essa entidade. Verifica-se, portanto, que no próprio âmbito do Estado ainda faltam entendimentos adequados à proteção ao meio ambiente cultural.

A desvinculação dos órgãos de meio ambiente dos de preservação cultural tem causado constantes “atropelos” nos processos de licenciamento, com prejuízos ao patrimônio cultural de modo geral e ao arqueológico mais especificamente, gerando a adoção de medidas judiciais. Embora o Iphan-PE tenha buscado criar grupos de trabalho na busca de soluções conciliatórias, observa-se uma grande resistência por parte dos órgãos públicos e também dos empreendedores em submeterem-se às etapas do licenciamento que visam proteger o patrimônio cultural brasileiro. Os Estudos de Impacto Ambiental - EIA e os Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente, relativos ao patrimônio cultural, apresentados ao Iphan-PE, não têm sido suficientes para caracterizar os reais impactos aos bens culturais bem como às áreas afetadas.

No Estado de Pernambuco, atualmente, a CPRH tem enviado ao Iphan-PE os processos de licenciamento para os empreendimentos que ocorrem no Estado de Pernambuco. Verifica-se que a maioria deles não inclui, em seus Estudos de Impacto (EIA) e nos RIMA – Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente, os impactos ou danos que o patrimônio cultural poderá sofrer devido à implantação desses empreendimentos.

O estudo de impacto ambiental EIA é exigido como condição para o licenciamento de obras, atividades e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. E, quando o aspecto cultural for negligenciado nesses estudos, ensina Miranda (2009) que o licenciamento do empreendimento não deve ser autorizado e, caso já o tenha sido, deverá ser anulado.

As medidas compensatórias e mitigatórias que, normalmente, recaem em benefício do patrimônio ecológico e ambiental, pouco se revertem em favor da cultura (material, imaterial,

arqueológica e paisagística), mesmo que determinados empreendimentos “agridam” muito mais o patrimônio cultural do que o ambiental.

Portanto, não vem sendo atendido o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº. 95.733, de 12 de fevereiro de 1988, que determina que seja destinado, no mínimo, 1% (um por cento) do orçamento de projetos ou obras federais para a prevenção ou correção dos efeitos negativos desses empreendimentos incidentes sobre os bens de natureza ambiental, cultural ou social, nem o seu artigo 3º, que também determina que os recursos para estes fins serão “repassados aos órgãos ou entidades públicas responsáveis pela execução das medidas preventivas ou corretivas, quando não afeta ao responsável pelo projeto ou obra.”

A própria Lei nº. 6.938 de 81 em seu artigo 10 prevê:

“A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”

Uma grande parcela de empreendimentos potencialmente causadores de impacto ao meio ambiente cultural é de iniciativa do próprio Estado, na execução de infraestrutura básica, estradas, barragens, saneamento, adutoras, projetos e esses órgãos públicos não primam por atender todos os ditames legais sob a alegação de perder o empreendimento, ou de este não se realizar no prazo previsto. Mas, ao não adotar medidas de proteção aos bens culturais, põe-se em risco o direito de a coletividade conhecer e usufruir o patrimônio cultural legado por outras gerações.

O Brasil, constituído de rica diversidade de patrimônio cultural, necessitaria de equipe multidisciplinar para atender os estudos e relatórios de impacto ao meio ambiente cultural. Na prática, verifica-se que os estudos, quando muito, se dedicam apenas ao patrimônio arqueológico. O patrimônio material (histórico, arquitetônico, etnográfico, paisagístico, etc.) e o patrimônio imaterial (os saberes, as formas de expressão, as celebrações e os lugares) são muito pouco ou quase não analisados, o que provavelmente causa prejuízo, pois pode até chegar a provocar danos a esses bens culturais - danos que, nem sempre, são percebidos de imediato e, quando o são, já se tornaram irreversíveis, a exemplo dos municípios de Ipojuca e Sirinhaém-PE, com o crescimento desordenado no entorno de monumentos históricos.

Consoante com isso, relata Miranda (2009) que “apesar da expressa previsão legal, percebe-se que na maioria das vezes os estudos de impacto ambiental negligenciam a análise dos impactos negativos causados aos bens culturais, relegando-os a uma condição de segunda importância.”

Devido à subjetividade temática e à ausência de uma multiplicidade de profissionais envolvidos nos estudos de impacto cultural, os empreendimentos tendem a impactar negativamente o meio cultural, sem que haja medidas compensatórias e mitigatórias em benefício do patrimônio cultural local ou regional, como a lei prevê. O maior desafio a ser enfrentado é avaliar quantitativamente e qualitativamente os danos causados ou a causar, decorrentes da implantação dos empreendimentos. Exige-se, para tanto, uma variedade de profissionais que devem avaliar, quantificar e qualificar os impactos causados aos bens culturais, devendo a equipe ser formada por antropólogo, historiador, geógrafo, arquiteto, cientista social e profissional das demais esferas de conhecimento que possam contribuir para o entendimento dos bens culturais de natureza material e imaterial encontrados nas áreas. Sustenta o ilustre promotor Marcos Miranda (2009) que:

“A devida análise dos aspectos relativos ao patrimônio cultural é de fundamental importância para se verificar a viabilidade locacional de determinado empreendimento bem como para se estabelecerem medidas mitigadoras e compensatórias, de forma a compatibilizar o exercício das atividades econômicas com a preservação do patrimônio ambiental e cultural brasileiro, alcançando-se o desejável desenvolvimento sustentável.”

Os estudos para qualificar e quantificar os danos ocasionados pelos empreendimentos devem ser elaborados com base na área de especialização de cada profissional envolvido, para que se determinem os impactos positivos e negativos que poderão acontecer com a implantação de cada empreendimento pleiteado.

Constantemente, em Pernambuco, o Iphan-PE tem-se deparado com instalação de obras e empreendimentos (pontes, viadutos, estradas, barragens) sem a avaliação dos impactos culturais causados por eles. Sítios arqueológicos, centros históricos, paisagens e tradições culturais são diretamente ou indiretamente atingidos, sem a menor avaliação dos impactos a que serão submetidos.

Há muito ainda que se conhecer. O licenciamento cultural permite o salvamento de informações históricas e pré-históricas que, talvez, jamais teríamos oportunidade de conhecer ou mesmo de preservar previamente. O processo de licenciamento cultural, no Brasil, é ainda muito precário. O desenvolvimento econômico e social traz impactos aos bens culturais que são de difícil mensuração. Às vezes, esses impactos negativos só são sentidos ou percebidos

anos após a instalação dos empreendimentos (desordenamento urbano de centros históricos, impactos ao patrimônio imaterial e às expressões tradicionais).

O processo de licenciamento cultural não tem atingido os objetivos de salvamento de patrimônio cultural, nem tampouco tem sido compensado ou mitigado nesses processos.

VI. ALGUNS ENCAMINHAMENTOS

Com base nas legislações apresentadas e diante da necessidade de proteger, para as futuras gerações, os bens detentores de valor cultural, e partindo do entendimento de que o desenvolvimento promove impacto ao meio ambiente cultural, propõe-se:

1. A adoção imediata de ações de proteção e de salvaguarda com a aplicação das medidas compensatórias e mitigatórias ao patrimônio cultural da região, em contrapartida ao dano causado pelo empreendimento a ser implantado;
2. Que, no trâmite processual para o Licenciamento Ambiental, sejam definidas as medidas de compensação e de mitigação causadas pelo empreendimento pretendido, bem como os responsáveis pela sua implementação, com fixação de prazo e assegurados os recursos financeiros;
3. Que os Estudos de Impacto Ambiental – EIA e os Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA definam qualitativamente e quantitativamente os impactos ao patrimônio cultural (material e imaterial), causados pelo empreendimento a ser implantado;
4. Que as Licenças de Instalação sejam liberadas a partir da adoção de medidas de salvamento do patrimônio cultural ou da definição das medidas compensatórias e mitigatórias dos impactos causados pelo empreendimento pretendido;
5. A criação de um fluxograma de atuação conjunta entre os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental, que necessariamente inclua os órgãos de proteção de patrimônio cultural, visando à defesa dos bens culturais no processo de licenciamento.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização do patrimônio cultural como instrumento de educação e cidadania é uma premissa do poder público federal, estadual e municipal.

O artigo demonstra que as interfaces legais e conceituais entre o patrimônio ambiental e o cultural são quase que inseparáveis e os órgãos de licenciamento ainda não estão preparados para fiscalizarem o patrimônio cultural. Nesse sentido, o Iphan tem atendido essa deficiência, mas a distância institucional e a falta de conhecimento processual relativo ao tema, por parte dos órgãos de licenciamento, têm gerado graves impactos negativos ao patrimônio, prejudicando a preservação dos bens culturais. Como pudemos aferir no presente artigo, o conceito de meio ambiente está diretamente incorporado ao meio sociocultural em que vivemos (meio ambiente cultural, urbano, histórico) e os impactos sobre esse meio incidem tão diretamente no meio cultural quanto no meio ambiente. Diferentemente do patrimônio ecológico e ambiental, o patrimônio cultural é formado por bens não renováveis, o que torna muito mais graves os impactos negativos causados pelos empreendimentos pretendidos. A irreversibilidade do dano em um bem cultural será proporcionalmente muito mais irreparável e definitiva do que os danos aos bens naturais.

Esse fato, por si só, já poderia justificar o tratamento igualitário entre o meio ambiente e o patrimônio cultural, mas isso ainda está muito longe de acontecer. A interligação processual entre instituições para o licenciamento ambiental/cultural, a disseminação conceitual sobre patrimônio cultural, ações de educação patrimonial e o reordenamento do fluxograma de licenciamento ambiental poderão suprir as diferenças de tratamento.

Verificou-se, neste artigo, que a Constituição Federal de 1988 - “Constituição Cidadã” - prevê a preservação do patrimônio cultural e institui a sua proteção como dever concorrente dos poderes municipal, estadual e federal, bem como da sociedade civil e que, além da legislação comum à preservação dos bens ambientais e culturais, existem vários outros instrumentos legais (leis, decretos, portarias, recomendações, acórdãos, etc.) que amparam a sua proteção.

No Estado de Pernambuco, os órgãos licenciadores ambientais, IBAMA e CPRH, não só podem como devem atuar conjuntamente nos licenciamentos. Esses órgãos devem corrigir o fluxograma do processo de licenciamento ambiental, para incluir o Iphan na liberação do licenciamento cultural, pois é o órgão que tem a atribuição institucional de proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal (Decreto 6.844/2009 - Art. 2º) e tem em seu quadro funcional os

profissionais (historiadores, antropólogos, arqueólogos, arquitetos, etc.) com a especialidade no tema “patrimônio cultural”.

Foi verificado também que, mesmo com a adoção de medidas de prevenção, os impactos e danos ao patrimônio cultural causados pelos empreendimentos continuam a ser colocados em segundo plano e sem a “consideração” devida, posto que as medidas compensatórias e mitigatórias quase nunca incidem sobre o patrimônio cultural afetado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Coletânea de Leis sobre a Preservação do Patrimônio**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006.

BRASIL. **Cartas Patrimoniais**. 2ª ed. rev. aum.- Rio de Janeiro: IPHAN, 2000.

BRASIL. **Decreto Nº 6.844, de 7 de Maio de 2009**. Brasília, Ministério da Cultura, 2009.

BRASIL. Nota Técnica nº. 01/2009-Iphan/BA: Orientações quanto à elaboração de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental e avaliação dos impactos culturais trazidos pelos empreendimentos ao patrimônio cultural *in Boletim Administrativo Eletrônico nº. 548 de edição extra 05.02.2010*.www.iphan.gov.br

BRASIL. **Termo de Referência para avaliação de bens culturais legalmente protegidos em estudos e relatórios de impactos ambientais no âmbito de competência do Ibama e da CPRH - Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos**. Pernambuco: IPHAN-PE, 2006.

BASTOS, R. L. A arqueologia pública no Brasil: novos tempos *in Revista do Patrimônio-Patrimônio: atualizando o debate*. São Paulo 9ªSR/IPHAN, 2006

BRITO, M. **Gestion de núcleos históricos: un caso de administracion, financiacion y programacion de la actuacion urbanística**. Universitat Politècnica de Catalunya, Programa de Doctorado en Gestión y Valoración Urbana, do Departament de Construccions Arquitectòniques I/Centre de Política de Sól i Valoracions, 1992

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5 ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004

MIRANDA, M. P. S. Patrimônio cultural: um aspecto negligenciado nos estudos de impacto ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2153, 24 maio 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12832>>. Acesso em: 11 mar. 2010

_____. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro: Doutrina-Jurisprudência-Legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

PERLOFF, H. S. **La calidad Del médio ambiente urbano**. Barcelona, Industrias Gráficas Garcia, 1973.