

ANÁLISE DO IMPACTO AO PATRIMÔNIO CULTURAL EM ESTUDOS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL

Flávia Monaco Vieira

Judite Sanson de Bem

Rute Henrique da Silva Ferreira

Universidade La Salle

Introdução

A Constituição Federal garante o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215) e define como 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” (BRASIL, 1988, art. 216).

Ainda de acordo com a CF/88 o patrimônio cultural deve ser protegido pelo Poder Público com a colaboração da comunidade. Por meio do licenciamento ambiental pode-se exercer o controle das atividades que interferem nas condições ambientais, inclusive no aspecto cultural. Segundo Miranda (2013, p. 2),

[...] todos os impactos sobre os bens culturais materiais (tais como cavernas, sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos) e imateriais (tais como os modos de viver, de fazer e se expressar tradicionais, os lugares e referenciais de memória) devem ser devidamente avaliados para se averiguar a viabilidade do empreendimento e para se propor as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias.

O licenciamento ambiental é um instrumento instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente e tem como finalidade a aprovação ambiental de empreendimentos com potencial de degradação ambiental.

Os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), conforme a Resolução Conama nº 001, 23 de janeiro de 1986, devem considerar, no mínimo, a situação da área de inserção dos empreendimentos, antes da implantação de cada projeto e destacar o impacto aos sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, entre outros (IPHAN, 2020).

Apesar da norma, Bonfim, et. al. (2019) destaca que é conhecida a insuficiência de dados e análises apresentados pelos empreendedores sobre os impactos ambientais de aspectos socioeconômicos, diante da complexidade do patrimônio cultural aliada à ausência de normativa padrão estabelecida pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Para os autores (2019, p. 13) “[...] tal lacuna pretendeu ser sanada quando o Iphan publicou a Instrução Normativa nº 01/2015”.

A Instrução Normativa IPHAN nº 001, de 25 de março de 2015, estabeleceu procedimentos administrativos a serem observados pela entidade, quando instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal.

Desta forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar como deve ser realizada, durante o processo de avaliação ambiental de empreendimentos potencialmente poluidor, a verificação dos impactos ao patrimônio cultural.

Licenciamento Ambiental

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, trouxe em seu artigo 9º diversos instrumentos para Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), sendo um deles o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (inciso IV).

Em 1986 o CONAMA, por meio da Resolução nº 1, estabeleceu definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos mencionados instrumentos da PNMA. A referida norma define impacto ambiental como,

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986, art. 1º).

A Resolução especifica quais as atividades dependem de elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e do respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA). Entre as atividades, estão relacionadas: ferrovias, portos, aeroportos, oleodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, extração de minérios e combustíveis fósseis, aterros sanitários, entre outras.

Segundo o artigo 6º da Resolução Conama nº 001/1986, o estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: (i) o diagnóstico, (ii) a análise de impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, (iii) a definição das medidas mitigatórias dos impactos negativos e (iv) a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento. No diagnóstico do meio socioeconômico, o projeto deverá descrever e analisar,

[...] o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconômica, 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 (BRASIL, 1986, artigo 6º, I, c).

Com o objetivo de revisar procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, e efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, previsto na PNMA, foi editada a Resolução Conama nº 237, de 1997. A norma definiu o conceito de licença ambiental, bem como dispõe sobre os empreendimentos e atividades a serem licenciados pelo IBAMA (art. 4º), pelos Estados e o Distrito Federal (art. 5º) e pelo Município (art. 6º) (BRASIL, 1997).

A análise de impactos ao patrimônio cultural é obrigatória nos Estudos de Impacto Ambiental, conforme previsto no artigo 6º da Resolução CONAMA nº 01/1986. Entretanto, Miranda (2013, p. 5) destaca que,

[...] na maioria das vezes a análise técnica realizada a tal respeito restringe-se a apenas alguns aspectos superficiais do patrimônio cultural, não cumprindo o intento da norma protetiva que, obviamente, pretende que todo e qualquer impacto ao patrimônio cultural material (histórico, turístico, artístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, geológico, científico, etc.) ou imaterial (modos de ser, de fazer, de viver, de se expressar etc.) seja devidamente identificado e interpretado, sendo considerado na análise da viabilidade do empreendimento, embasando as correspondentes medidas de mitigação e compensação.

Desta forma, para orientar a análise dos impactos nos estudos ambientais, os órgãos de proteção ao patrimônio cultural elaboraram o Termo de Referência. Este documento “[...] estabelece aspectos mínimos a serem abordados, propiciando a realização de estudos mais consistentes, gerando maior segurança tanto para os empreendedores quanto para os próprios órgãos licenciadores” (MIRANDA, 2013, p. 5).

Estudos ambientais e seus impactos ao patrimônio cultural

Normalmente, nos estudos de impactos ambientais realizados por empreendimento potencialmente poluidor, os impactos positivos são derivados dos aspectos social, econômico e político, enquanto que os efeitos sobre a natureza (flora, fauna) e patrimônio cultural tendem a apresentar impactos negativos (DELPHIN, 2020).

Alguns casos práticos de danos ao ambiente cultural, causados por negligência no estudo de impacto ambiental, são:

A destruição de ruínas históricas para a abertura de uma rodovia; a alteração dos modos de vida tradicionais e das relações socioculturais em decorrência do reassentamento de uma comunidade inteira para a construção de uma hidrelétrica; os impactos paisagísticos e a perda de referenciais geográficos e de memória da cultura popular provocados em uma montanha por atividades minerárias; a supressão de uma cachoeira que constitui importante atrativo turístico e ponto de convivência social para a construção de uma barragem (MIRANDA, 2013, p. 3).

No entanto, o patrimônio cultural ganha reconhecimento quando inserido ao conceito de sustentabilidade, pois possibilita o ingresso de dinheiro nas comunidades por meio do turismo, melhorando a qualidade de vida de seus habitantes, além de consistir em instrumento de divulgação dos valores a ele incorporados (CAMAGO, 2019).

O IPHAN realiza a gestão do patrimônio cultural segundo as características de cada grupo relacionado abaixo (IPHAN, 2020):

Patrimônio Material – São bens imóveis e móveis tombados com objetivo de impedir sua destruição ou mutilação, mantendo-o preservado para as gerações futuras. Tem-se como exemplo de bens imóveis: cidades históricas, sítios arqueológicos e paisagísticos. E bens móveis: coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos.

Patrimônio Imaterial – Esse patrimônio é transmitido de geração a geração, constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade. Dizem respeito àquelas práticas e domínios da vida social que se manifestam em saberes, ofícios e modos de fazer; nos lugares (como mercados, feiras e santuários que abrigam práticas culturais coletivas), entre outros.

Patrimônio Arqueológico – Os bens de natureza material de valor arqueológico são definidos e protegidos por lei. Todos os sítios arqueológicos quando são reconhecidos devem ser cadastrados no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA). São considerados sítios arqueológicos os locais onde se encontram vestígios positivos de ocupação humana, os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeamento, “estações” e “cerâmicos”, as grutas, lapas e abrigos sob rocha, entre outros.

Patrimônio Mundial – são bens culturais e naturais considerados significativos para a humanidade. A UNESCO criou um título internacional que destaca espaços e manifestações da cultura imaterial, a chamada Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, prevista pela respectiva Convenção.

Como forma de proteção, o Brasil conta com instrumentos como o tombamento, o registro de bens culturais de natureza imaterial, o estudo de impacto ambiental, o estudo de impacto de vizinhança, o licenciamento ambiental e o zoneamento ambiental e urbano (CAMAGO, 2019).

Para Camargo (2019) antes de se pensar em fomentar a conservação do patrimônio cultural é necessário evitar sua prévia destruição. Segundo Delphim, (2020) quando paisagens são destruídas, populações nativas são removidas de seu meio tradicional, a cultura autêntica é degradada, havendo prejuízos a toda sociedade. Assim sendo, o patrimônio cultural se apresenta indissociável dos valores materiais e imateriais de qualquer bem cuja preservação interesse à humanidade.

De acordo com Bonfim, et. al. (2019, p.24),

[...] Estudos de Impacto Ambiental, com a devida análise dos aspectos relativos ao patrimônio cultural, são de fundamental importância para se verificar a viabilidade técnica de um determinado empreendimento, bem como para estabelecer medidas mitigadoras e compensatórias, de maneira que o desenvolvimento econômico não venha a prejudicar a preservação do meio ambiente e das referências culturais brasileiras.

Para IPHAN (2020) a Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (AIP), “[...] no âmbito do licenciamento ambiental, colabora para identificar e proteger o patrimônio cultural, possibilitando entender a formação da sociedade brasileira e do povoamento desse território”.

Neste contexto, o licenciamento ambiental constitui um valioso instrumento de proteção ao patrimônio cultural. Sendo o IPHAN o órgão responsável pela anuência no que tange aos aspectos socioeconômicos atrelados à proteção do patrimônio cultural.

Apesar da incumbência ao IPHAN de promover e proteger o patrimônio cultural do país, o órgão até recentemente não possuía um instrumento legal que estabelecesse os critérios de avaliação definidos para seu procedimento de análise quanto à concessão de anuência ao licenciamento ambiental (BONFIM, et. al., 2019).

Antes de 2009, os impactos ambientais eram analisados somente em relação ao patrimônio arqueológico, ficando à margem os impactos do patrimônio cultural de natureza material e imaterial. Percebendo a necessidade de estabelecer um procedimento padrão para o licenciamento federal e estadual, em 2015 foi publicada a Instrução Normativa nº 001 (BONFIM, et. al., 2019).

A IN IPHAN 001/2015 estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela entidade, quando instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal.

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa são os seguintes os bens culturais acautelados em âmbito federal:

I - tombados, nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937;

II - arqueológicos, protegidos conforme o disposto na Lei nº 3.924, de 26 de Julho de 1961;

III - registrados, nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000; e

IV - valorados, nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007 (IPHAN, 2015).

Bonfim, et. al. (2019, p. 15) ressalta que “[...] os bens protegidos por esferas estaduais ou municipais deverão ser procurados pelo empreendedor e seguir as regras específicas de cada órgão de proteção governamental”.

Conforme a IN 001/2015, o IPHAN se manifestará nos processos de licenciamento ambiental a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador, sendo necessário o preenchimento da Ficha de Caracterização da Atividade - FCA (art.3º). Com base nas informações da FCA, o IPHAN emitirá o Termo de Referência Específico - TRE no prazo máximo de quinze dias (art. 10), a avaliação de impactos aos bens acautelados serão realizados conforme o tipo de bem: bens culturais tombados, valorados e registrados (art. 13) e bens arqueológicos (art. 14 a 23).

Na FCA constam as informações essenciais para instalação ou exercício das atividades do empreendimento. O TRE indica o conteúdo mínimo para a realização dos estudos com vistas à avaliação do impacto do empreendimento sobre os bens culturais acautelados em âmbito federal.

O IPHAN, após a avaliação, poderá exigir esclarecimentos, detalhamentos ou complementações aos estudos apresentados ou emitir sua manifestação conclusiva (art. 24) e se manifestará em relação aos planos, programas, projetos e medidas de controle previstas no Plano Básico Ambiental ou documento equivalente (art. 31).

Em 2018, o IPHAN por meio da Portaria nº 375 instituiu a Política de Patrimônio Cultural Material, reforçando alguns conceitos importantes para o licenciamento ambiental, tal como a avaliação de impacto, que visa garantir a preservação do patrimônio cultural, por meio do estabelecimento de um conjunto de princípios, práticas e procedimentos. Segundo artigo 43, parágrafo único da referida lei,

Devem se submeter ao processo de avaliação, as atividades e empreendimentos potencialmente causadores de impactos em bens culturais acautelados em âmbito federal, nos termos da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 e da Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015.

Apesar das normas contribuírem para análise dos aspectos relacionados ao patrimônio cultural junto aos estudos ambientais, seja para se verificar a viabilidade técnica de um determinado empreendimento ou como estabelecer medidas mitigadoras e compensatórias, alguns gargalos quanto a proteção do patrimônio cultural ainda são percebidos. Segundo Bonfim et al. (2019, p. 24), “[...] o que se percebe, em diversas situações, é que, apesar da legislação posta, interesses econômicos e políticos ainda se sobrepõem ao interesse da preservação do meio ambiente natural e cultural”.

Caldarelli e Caldarelli (2015) apontam que na IN 001/2015 três classes distintas de bens (protegidos, valorados e tombados) recebem tratamento indiferenciado. Segundo os autores (2016, p. 251),

Somente os bens arqueológicos, que pertencem à União, recebem tratamento específico. Essa discrepância entre a importância dada a esses bens em comparação aos demais chega ao ponto de erigir, em muitos casos, a interferência sobre as condições vigentes do solo, que nem sempre, ou quase nunca, servem de critério para a avaliação de impactos sobre as outras classes de bens criadas pela IN, como sendo as que devem presidir essa avaliação [...].

De todo modo, o patrimônio cultural deve ser uma constante preocupação dos estudos de impacto ambiental. “Com o comprometimento de todos, o patrimônio cultural é reconhecido, valorizado e protegido para as próximas gerações” (BONFIM, 2019, p. 25).

Conclusão

A Política de Meio Ambiente, em 1981, previu a avaliação de impactos ambientais por meio de estudos e relatórios ambientais, e a Resolução Conama nº 001/1986 definiu a aplicação desse instrumento nos processos de licenciamento ambiental de atividades com potencial de degradação ambiental. Deste então, a análise de impactos ao patrimônio cultural foi obrigatória nos estudos de impacto ambiental.

Desta forma, as atividades modificadoras do meio ambiente, deveriam no mínimo, avaliar a situação da área de inserção do empreendimento, antes da implantação de cada projeto e destacar o impacto aos sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, entre outros.

No entanto, até 2015 não havia uma normativa do órgão de proteção de bens culturais, referente aos procedimentos administrativos, o que dificultava a estudo de avaliação dos impactos culturais.

A partir da IN IPHAN nº 001/2015, todos os empreendimentos que buscarem o licenciamento ambiental, devem avaliar os impactos sobre o patrimônio cultural, e em caso de interferência na Área de Influência Direta caberá ao IPHAN se manifestar.

Acredita-se que com a conscientização e o reconhecimento do valor do patrimônio cultural, os empreendimentos buscarão proteger esses bens, até lá, a sociedade brasileira precisa contar com políticas públicas que ajudem a equilibrar os interesses econômicos à conservação ambiental.

Referências

BONFIM, P. M. R.; HENKES, J. A.; GUIMARÃES, G. M. A cultura no licenciamento ambiental: a anuência do instituto do patrimônio histórico e artístico nacional (Iphan). **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 8, n. 4, p. 3-29, 2020. DOI: <<http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v8e420193-29>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 001**, de 23 de outubro de 1986. Define as situações e estabelece os requisitos e condições para desenvolvimento de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental. Brasília, 1986.

CALDARELLI, C. E.; CALDARELLI, S. B. Patrimônio cultural e impacto ambiental no processo de avaliação ambiental brasileiro: avanços e retrocessos. IN: CAMPOS, J. B.; PREVE, D. R.; SOUZA, I. F. (Orgs.) **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade**. Curitiba: Multideia, 2015, p. 229-254.

CAMARGO, J. R. Licenciamento ambiental como instrumento de proteção ao patrimônio histórico-cultural no ambiente urbano. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica). UNIVALI, 2019.

DELPHIM, C. F. de M. **Patrimônio cultural e licenciamento ambiental**. Paisagem Cultural da Estrada Real. Disponível em: <<http://www.paisagemestradaareal.com.br/Download/Artigo?arquivo=d5ac100a-ba8b-4bb4-9fb1-b38cc83ed0ba.pdf>>. Acesso em: 01 de set. 2020.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (AIP)**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1761/>>. Acesso em: 01 de set. 2020.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Instrução Normativa nº 001**, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio Cultural**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218>>. Acesso em: 01 de set. 2020.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria nº 375**, de 19 de setembro de 2018. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Análise dos impactos ao patrimônio cultural no âmbito dos estudos ambientais. **Revista Espinhaço**. UFVJM, p. 2-19, 2013. Disponível em: <<http://revistaespinhaco.com/index.php/journal/article/view/28>>. Acesso em: 01 de set. 2020.