

# Patrimônio como direito, licenciamento como possibilidade: conhecimento e ampliação do patrimônio cultural diante da criação do licenciamento ambiental nos anos 1980

Rights, heritage and environmental licensing: possibilities for heritage preservation in the 1980s

<https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28d2e43>

CLAUDIA FEIERABEND BAETA LEAL<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-4071-1109>

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional / Rio de Janeiro, RJ, Brasil

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é contribuir para as discussões sobre as perspectivas lançadas na década de 1980 para a preservação do patrimônio cultural, no que diz respeito a possibilidades de conhecimento de referências culturais, ampliação da noção de patrimônio e afirmação da diversidade de sentidos e agentes desse campo, no contexto de abertura política e retomada democrática. Nesse sentido, o destaque recai sobre o licenciamento ambiental – instrumento criado, no Brasil, no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). A proposta é analisar esse instrumento a partir daquilo que sistematiza sobre as relações entre desenvolvimento e preservação, natureza e cultura, como também sobre os riscos para bens culturais reconhecidos e não reconhecidos como patrimônio, num entendimento de patrimônio como ambiente, como direito e como recurso para a cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licenciamento ambiental. Patrimônio cultural. Meio ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente. Década de 1980.

**ABSTRACT:** This paper adds to debates in the 1980s and its perspectives for the preservation of cultural heritage. It focuses on the possibilities for the knowledge of cultural references, for the expansion of heritage itself and for the reinforcement of the diversity of meanings and agents

1. Graduada em Letras, mestre em Teoria Literária (Instituto de Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp) e doutora em História Social (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp). É historiadora do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com lotação do Centro Lucio Costa – Escola do Patrimônio, onde atua como docente do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan. *E-mail:* <claudiafbleal@gmail.com>.

related to heritage during a decade marked by the resuming to a democratic regime. Thus, it focuses on Environmental Licensing, created in 1981 by Law No. 6,938 as an instrument of the Brazilian National Environmental Policy. Thus, this paper analyzes such instrument regarding the discussions on development and preservation, nature and culture, as well as on threats to all cultural assets, regardless of their official status as heritage. It also encompasses the understanding of heritage as part of the environment, as a human right, and as a resource to citizenship.

KEYWORDS: Environmental licensing. Cultural heritage. Environment. National Environmental Policy. 1980s.

## INTRODUÇÃO

A publicação da Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com vistas a estabelecer os “procedimentos administrativos a serem observados [...] nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe”,<sup>2</sup> provocou fortes reações nos meios jurídicos, acadêmicos e institucionais articulados ao campo do patrimônio cultural quanto aos efeitos que teria em práticas consolidadas e em procedimentos em construção para a preservação do patrimônio cultural. Instituições como o Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo (MAE/USP), a Sociedade Brasileira de Arqueologia (SAB), o Ministério Público e, inclusive, parte do corpo técnico do Iphan levantaram questões e apresentaram argumentos referentes à ênfase da normativa no desenvolvimentismo; ao enfraquecimento das ações de preservação do patrimônio cultural, com destaque para o arqueológico; e à flexibilização da participação social nos processos de licenciamento.<sup>3</sup>

Por outro lado, as justificativas para essa publicação foram apresentadas pelo Iphan e se valeram de aspectos normativos e administrativos. Legalmente, argumentou-se que estavam sendo seguidos procedimentos para atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal – entre os quais se encontra o Iphan – nos processos de licenciamento ambiental sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), os quais haviam sido definidos um dia antes, com a publicação da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015.<sup>4</sup> Ao Iphan caberia:

a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento nos **bens culturais acautelados** de que trata esta Portaria e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos [...].<sup>5</sup>

Esse escopo de atuação do Iphan, que seria reproduzido na Instrução Normativa nº 1/2015 (doravante IN 1/2015), colocava sob responsabilidade desse Instituto, no contexto do licenciamento ambiental, os bens indicados no art. 2º da Portaria Interministerial nº 60/2015, a saber: bens protegidos pela Lei nº 3.924/1961, bens tombados de acordo com o Decreto-Lei nº 25/1937, bens registrados por meio do Decreto nº 3.551/2000 e bens valorados em conformidade com a Lei nº 11.483/2007. Nota-se que a motivação que justificava o envolvimento do Iphan nesse contexto foi então limitada a bens reconhecidos em âmbito federal.

2. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2015).

3. Oliveira (2015, p. 89 et seq.); Silva (2016, p. 177 et seq.).

4. Brasil (2015). A Portaria Interministerial nº 60/2015 estabeleceu novos “procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama”, em substituição à Portaria Interministerial nº 419/2011, discutida adiante.

5. *Ibid.*, grifos meus.

6. Trata-se da Portaria nº 7, de 1 de dezembro de 1988, que estabeleceu “os procedimentos necessários à comunicação prévia, às permissões e às autorizações para pesquisas e escavações arqueológicas em sítios arqueológicos previstas na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961” (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1988, art. 1º), e da Portaria nº 230, de 17 de dezembro de 2002, que buscava “compatibilizar as fases de obtenção de licenças ambientais em urgência com os estudos preventivos de arqueologia, objetivando o licenciamento de empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico” (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2002).

7. Cf. Brasil (2012).

8. Cf. Id., 1988.

9. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2015).

10. Cf. Braga; Silva (2014); Caldarelli; Caldarelli (2015); Lima (2017); Silva, *op. cit.*

11. Brasil (1986).

12. Id., 2011a. A Portaria Interministerial nº 419/2011 regulamentara “a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007”.

13. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2015, art. 2º).

Administrativamente, a IN 1/2015 buscou unificar os procedimentos de licenciamento ambiental das diversas unidades do Iphan, determinando um mesmo escopo de atuação para todo o território brasileiro. Também oficializou e normatizou a ampliação tipológica dos bens cuja existência nas Áreas de Influência Direta (AID) de empreendimentos demandaria manifestações do Iphan, uma vez que as portarias referentes ao licenciamento publicadas até então por essa autarquia abrangiam apenas os impactos sobre o patrimônio arqueológico.<sup>6</sup>

Sua publicação teria visado, assim, tanto assegurar a abrangência da atuação do Iphan como uniformizar os procedimentos nas diferentes unidades da Federação, tendo como motivação e justificativa a afirmação de seu dever-competência – definido em seu regimento<sup>7</sup> e no art. 216 da Constituição Brasileira de 1988<sup>8</sup> – e a celeridade e eficiência do serviço público prestado, dada a regulamentação dos prazos para resposta pelo Iphan nos processos de licenciamento.

No entanto, ao limitar a manifestação do Iphan “nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal” a casos em que “bens culturais acautelados em âmbito federal” pudessem vir a ser impactados,<sup>9</sup> a IN 1/2015 representou ao mesmo tempo uma importante e empobrecedora redução das possibilidades lançadas na década de 1980, quando da criação e regulamentação do licenciamento ambiental – possibilidades que lentamente vinham sendo acionadas no âmbito desse instituto para a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Essa compreensão, partilhada por estudiosos do tema,<sup>10</sup> deve-se à interpretação do conteúdo da Resolução nº 1/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama),<sup>11</sup> que inseriu o meio socioeconômico na definição do ambiente a ser avaliado no contexto do licenciamento ambiental – o que seria reforçado pela amplitude da noção de patrimônio da Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, pelas possibilidades asseguradas pela Portaria Interministerial nº 419/2011, principalmente por meio de seu Anexo III-D, como será apresentado adiante.<sup>12</sup>

A IN 1/2015, porém, define o escopo de atuação do Iphan totalmente em linha com a Portaria Interministerial nº 60/2015:

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.<sup>13</sup>

Como destacado, a IN 1/2015 abarca, no contexto do licenciamento ambiental, outras tipologias de bens além dos sítios arqueológicos cadastrados: o patrimônio material tombado, o patrimônio imaterial registrado e o patrimônio ferroviário valorado, em termos cunhados e utilizados pelo próprio Iphan e referidos nessa mesma Instrução.<sup>14</sup> Em outras palavras, a norma determina que o Iphan deve se manifestar no caso de risco de impacto sobre bens por ele já reconhecidos e sob sua responsabilidade legal – os “bens culturais acautelados em âmbito federal” –, deixando de fora referências culturais não reconhecidas pelo Estado ou mesmo desconhecidas, seja pelo órgão federal do patrimônio, seja por outras instâncias de governo. Nesse contexto, indaga-se: ante a premência de grandes empreendimentos de infraestrutura ou mesmo de demandas do mercado sem a interferência protetiva de entes estatais, quantos objetos, edificações, tradições, paisagens, celebrações, línguas, enfim, quantos “modos de criar, fazer e viver” únicos, relevantes para “diversos grupos formadores da sociedade brasileira”,<sup>15</sup> porém não patrimonializados, correriam o risco de desaparecer? Ou, nos termos colocados por Carlos Eduardo Caldarelli e Solange Caldarelli, quantos correriam o risco de serem retirados de sua invisibilidade para serem sepultados “de vez na vala de sete palmos do oblvio”?<sup>16</sup>

A dupla citação à Constituição Brasileira de 1988 no parágrafo anterior é proposital, pois remete às possibilidades de ampliação democrática e de afirmação de direitos que marcaram os anos 1980, as quais envolvem a abertura política após vinte anos de ditadura civil-militar, com o movimento “Diretas Já”, a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a promulgação da Constituição, assim como a criação de instrumentos e procedimentos que se originaram da multiplicação de demandas e agentes políticos, reforçando-as e legitimando-os. São possibilidades que marcaram também o campo do patrimônio e suas instituições, por meio de ampliações tipológicas, conceituais, normativas e epistemológicas na conformação da noção de patrimônio, o que Márcia Chuva descreve em artigo recente como a incorporação de novos sujeitos, novos objetos, novos problemas e novas abordagens.<sup>17</sup>

É nesse contexto que surge, no Brasil, o licenciamento ambiental, como instrumento criado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)<sup>18</sup> e cuja regulamentação contemplou, de forma clara, preocupações com o patrimônio cultural.<sup>19</sup> É a partir dessas questões e desse contexto que se pretende analisar esse instrumento de proteção ambiental, considerando ambiente em sentido sistêmico e amplo.<sup>20</sup>

O objetivo deste estudo é contribuir para as discussões sobre as perspectivas lançadas na década de 1980 para a preservação do patrimônio

14. Cabe detalhar como tais normativas definem categorias próprias da prática de preservação do Iphan: o Decreto-Lei nº 25/1937 discorre sobre o tombamento de bens culturais de natureza material; a Lei nº 3.924/1961 define as formas de proteção do patrimônio arqueológico; o Decreto nº 3.551/2000, por sua vez, instituiu o registro de bens culturais de natureza imaterial; e a Lei nº 11.483/2007 atribui ao Iphan a função de “receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA”, cuja valoração se dá pela inscrição dos bens na Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário, estabelecida e regulamentada pela Portaria nº 407/2010 (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2010).

15. Brasil (1988, art. 216, *caput* e inciso II).

16. Caldarelli; Caldarelli, *op. cit.*, p. 9.

17. Chuva (2017).

18. Brasil (1981). Talden Farias (2019, p. 33) apresenta iniciativas estaduais anteriores, no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas afirma que: “No plano geral, o mecanismo [do licenciamento] passa a ser propriamente exigido a partir da Lei nº 3.968/81”.

19. Cf. Brasil (1986).

20. Cf. Santilli (2005).

cultural, no que diz respeito à afirmação desse campo como uma arena de disputas por direitos, de ampliação de agentes políticos e de possibilidades democráticas. Nesse sentido, definiu-se como recorte o licenciamento ambiental e as possibilidades conceituais, epistemológicas e procedimentais que esse instrumento trouxe para a preservação do patrimônio cultural. A proposta é analisar esse instrumento a partir daquilo que sistematiza sobre as relações entre desenvolvimento e preservação, natureza e cultura, como também sobre os riscos para bens culturais reconhecidos e não reconhecidos como patrimônio. Tenciona-se ainda discutir o licenciamento a partir das possibilidades que este oferece aos processos de conhecimento e preservação do patrimônio cultural.

Mais especificamente, propõe-se apresentar aqui, por um lado, o que o licenciamento ambiental brasileiro consolida, em diálogo com iniciativas e documentos nacionais e internacionais das décadas anteriores sobre natureza, cultura, ameaças e perigos para bens culturais e naturais. Por outro, enfoca-se o que o licenciamento propõe a respeito da ampliação das noções de ambiente, cultura e patrimônio e da transversalidade das políticas públicas, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, mas nesse mesmo contexto de abertura política e de engajamento de diversos grupos sociais. Para tanto, este artigo está organizado em torno de dois principais enfoques: primeiramente, buscará contextualizar os debates nacionais e internacionais que envolveram bens culturais e patrimônio na tensão entre desenvolvimento socioeconômico e preservação do ambiente. Em seguida, analisará a proposta de licenciamento ambiental no Brasil no contexto de sua criação e o que ela apresentou em termos de renovação e ampliação de noções e perspectivas, bem como de possibilidades para o conhecimento do patrimônio cultural brasileiro, para o reconhecimento da diversidade cultural do país e para a preservação ambiental – tomada aqui em seu sentido mais inclusivo e abrangente.

As fontes privilegiadas neste estudo foram cartas internacionais ou patrimoniais e textos da legislação brasileira referentes ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. Em relação às primeiras, remete-se aqui à compreensão de que cartas patrimoniais, para além de trazerem recomendações e indicações que são reinterpretadas em seus diversos contextos de aplicação e debate, “são fruto da discussão de um determinado momento” e apresentariam de forma concisa, conforme analisa Beatriz Kuhl, “pontos a respeito dos quais foi possível obter consenso”.<sup>21</sup> A legislação, por sua vez, importante referência para políticas públicas e fonte muito acionada por historiadores, também está sendo tomada e analisada aqui como forma de acesso e produto dos contextos em que foi elaborada. Especificamente sobre a Constituição Brasileira de 1988 – mas aplicável também

a leis e normativas de forma geral –, Yussef Campos afirma interpretar o texto constitucional “não como um dado rígido, mas como um material a ser interrogado”.<sup>22</sup> Nessa perspectiva, propõe-se aqui analisar essas fontes como possibilidade para identificar conflitos, disputas, convergências e consensos em seus respectivos contextos e como tais processos foram incorporados ao longo do tempo – seja na forma de indicações e recomendações, seja como deveres e competências –, a partir de uma leitura histórica atenta.

Cronologicamente, o enfoque deste estudo recai sobre dois períodos relevantes para a discussão, referentes aos debates e contextos de criação do licenciamento ambiental na legislação brasileira: os anos 1960 e 1970, dadas as perspectivas que aproximavam aspectos antrópicos e naturais, fosse na sugestão de simbiose entre homem e natureza, fosse no destaque conferido aos riscos e benefícios envolvidos nessa relação; e os anos 1980, com destaque para a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, e seus desdobramentos – especificamente a Resolução Conama nº 1/1986, como se verá adiante –, ressaltando-se a importância do contexto para a perspectiva socioambiental. Estendeu-se, porém, esse recorte para anos mais recentes, com referências pontuais aos anos 1990, 2000 e 2010, como já visto, enfatizando as formas como o Iphan compreendeu e incorporou as possibilidades criadas pelo licenciamento para a preservação do patrimônio cultural.

Vale ainda pontuar a noção de patrimônio que baseia a proposta desta discussão. A intenção é problematizar a identificação do patrimônio com um acervo específico, diferenciado e aberto a novas inscrições de bens de natureza material e imaterial reconhecidos pelo poder público, e reforçar a noção de patrimônio cultural como processo e recurso. Trata-se, por um lado, de destacar o processo de atribuição de valor a bens culturais e naturais variados por agentes diversos, com vistas à sua preservação e promoção. Por outro, propõe-se entender o patrimônio como recurso para afirmação de direitos à identidade, à ação e à memória desses agentes diversos.

## NATUREZA, CULTURA E DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 1960 E 1970: AMEAÇAS E PERIGOS AO “MEIO AMBIENTE HUMANO”

Datam dos anos 1960 importantes documentos internacionais que trataram a preservação da natureza e de bens culturais a partir dos riscos que corriam frente a ações antrópicas sistemáticas e cada vez mais frequentes, cujos enfoques principais eram o progresso técnico, o crescimento urbano e o desenvolvimento socioeconômico.<sup>23</sup> Destacam-se, neste estudo, três documentos

22. Campos (2019, p. 32).

23. Essa interpretação também foi desenvolvida por Oliveira (op. cit.), Silva (op. cit.) e Leal (2016).

24. Unesco (1962) apud Cury (2004, p. 81-90).

25. *Ibid.*, p. 81.

26. *Ibid.*, p. 81-85.

27. *Ibid.*, p. 81.

28. Kuhl, *op. cit.*, p. 307.

da área da cultura, já clássicos também da área do patrimônio, e um do campo ambiental. Enquanto os três primeiros trazem importantes elementos do debate sobre ameaças a bens culturais no contexto da modernização dos Estados nacionais e de seu desenvolvimento industrial e urbano, o quarto documento detalha uma problematização já presente nesses outros documentos, ainda que pouco sistematizada, debatendo a relação entre natureza e cultura e a ampliação da ideia de ambiente para além de seus elementos naturais.

O primeiro documento a ser analisado aqui é a *Recomendação de Paris relativa à salvaguarda da beleza e do caráter das paisagens e sítios*, carta patrimonial ou internacional também conhecida como *Recomendação de Paris*, de 1962.<sup>24</sup> Elaborada no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a *Recomendação* importa muito para esta discussão pela relação entre natureza e cultura que propõe, assim como pelo esforço em listar impactos sistemáticos e antrópicos sobre o patrimônio. O documento teve como foco específico alertar sobre a definição de “atentados” a paisagens e sítios, muitas vezes acelerados pelo desenvolvimento desordenado de centros urbanos, por grandes obras, por “vastos planejamentos físico-territoriais e instalações de equipamento industrial e comercial”.<sup>25</sup> Cumpre chamar atenção para o detalhamento dos “trabalhos e atividades suscetíveis de causar dano às paisagens e sítios” que consta entre os “Princípios gerais” dessa *Recomendação* (princípio 7), em uma longa lista de obras de infraestrutura, como estradas e linhas de eletricidade; atividades de exploração de recursos naturais, como minas, nascentes e cursos de rios; atividades poluentes ou de degradação da natureza; além de formas desordenadas de ocupação do território. A *Recomendação* buscou detalhar também medidas para um controle geral sobre tais trabalhos e atividades (princípio 13), o qual deveria abranger todo o território, não se limitando “a algumas paisagens ou sítios determinados” (princípio 3).<sup>26</sup>

Vale destacar ainda o sentido e a importância que esse documento internacional atribuía às paisagens e aos sítios, descritos como parte do “patrimônio cultural, estético e até mesmo vital de regiões inteiras, em todas as partes do mundo”. Apresenta-se então uma noção de patrimônio bem mais ampla do que a ideia de “monumento histórico e artístico” que vigera no século XIX e pelo menos até os anos 1930.<sup>27</sup> É possível afirmar que a *Recomendação de Paris* já se inseria no contexto de discussões que seriam sistematizadas dois anos mais tarde, na *Carta de Veneza*, na qual, segundo Beatriz Kuhl, o “valor” excepcional do ponto de vista formal e documental” perderia espaço para “uma significação de cunho cultural, que abarca[sse] um leque mais amplo de significados”.<sup>28</sup>

Em decorrência dessa visão ampliada, aproximava-se o patrimônio da rotina dos homens e mulheres, apresentando-se as paisagens e sítios como “um poderoso regenerador físico, moral e espiritual”; como contribuição para “a vida artística e cultural dos povos”; e ainda como “um fator importante da vida econômica e social de um grande número de países, assim como um elemento importante das condições de higiene de seus habitantes”.<sup>29</sup>

Aproximavam-se também natureza e cultura: o documento destacou a beleza e características estéticas de paisagens e sítios “naturais ou criados pelo homem”, ao mesmo tempo que fez referências ao “interesse cultural e científico oferecido pela vida selvagem”.<sup>30</sup> Nota-se, portanto, que essa *Recomendação de Paris* considerava as paisagens e os sítios para além de critérios contemplativos e de cisão entre homens e natureza, como se percebia, desde o final do século XIX, na noção de parques nacionais proposta pelos Estados Unidos e adotada em diversos outros países.<sup>31</sup> O documento em questão procurou salientar, ao contrário, a dependência da vida humana em relação às paisagens e ao sítios; em relação, enfim, à natureza.

A *Recomendação* não deixou, porém, de reconhecer também “as necessidades da vida coletiva, sua evolução e o rápido desenvolvimento do progresso técnico”, o que, como já mencionado, precisava estar sob atento controle das autoridades competentes. Nesse sentido indicou, entre outras, a necessidade de criação de institutos de pesquisa científica (princípio 11), de inserção do tema da salvaguarda das paisagens e sítios em planejamentos regionais, rurais e urbanos (princípio 12), de formas variadas para sua proteção legal (princípios 12, 16-21), de autorização ou consentimento para execução de obras ou intervenção em sítios protegidos por lei (princípios 22 e 23), além de estudos realizados por “comissões de âmbito nacional, regional ou local” sobre a salvaguarda dos sítios e paisagens, “particularmente na fase dos anteprojetos, nos casos de obras de interesse geral e de grande envergadura” (princípio 33).<sup>32</sup> Pode-se pensar nessas indicações como tentativa de organização de protocolos para o controle de impactos – protocolos esses que previam a produção de conhecimento sobre os sítios e paisagens, assim como sobre os riscos a que estavam expostos. As indicações previam também a aplicação do conhecimento produzido nas medidas para destacar a importância das paisagens e sítios e reconhecer os perigos a que estes estavam sujeitos. Além disso, é possível identificar esforços para viabilizar conjuntamente sua salvaguarda e o “desenvolvimento do progresso técnico”, com prioridade para a primeira: só caberia a deterioração das paisagens e dos sítios “no caso de exigência imperiosa de um interesse público ou social”.<sup>33</sup>

Pouco tempo depois viriam a lume as *Normas de Quito*, resultado da Reunião sobre Conservação e Utilização de Monumentos e Sítios de Interesse

29. *Ibid.*

30. Unesco (1962) apud Cury, *op. cit.*, p. 81.

31. Cf. Braga; Silva, *op. cit.*, p. 92 et seq.; Santilli, *op. cit.*, p. 26; Silva, *op. cit.*, p. 22 et seq.

32. Unesco (1962) apud Cury, *op. cit.*, p. 88.

33. Unesco (1962, princípio 9) apud Cury, *op. cit.*, p. 84.

34. OEA (1967) apud Cury, *op. cit.*, p. 105-122.

35. *Ibid.*, p. 105-107.

36. *Ibid.*, p. 106. Considerações gerais, item 2: “Os lugares pitorescos e outras belezas naturais, objeto de defesa e proteção por parte do Estado, não são propriamente monumentos nacionais. A marca histórica ou artística do homem é essencial para imprimir a uma paisagem ou a um recinto determinado essa categoria específica”.

37. *Ibid.*, p. 107.

38. *Ibid.*, p. 106.

Histórico e Artístico, ocorrida por iniciativa da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1967. Ainda que haja pontos de clara convergência entre esse documento e o analisado logo antes, nota-se outro recorte tipológico dos bens em destaque e maior ênfase no “desenvolvimento econômico social”, ou, mais objetivamente, em um “impulso do desenvolvimento do continente” americano.<sup>34</sup>

Em relação à primeira diferença, não se trata apenas do enfoque exclusivo em bens culturais, mas da própria distinção de determinados bens, submetidos a regime específico definido por lei, por serem declarados como “monumento nacional”, e referidos no documento como “patrimônio monumental”, “riqueza artística e monumental”, “bens patrimoniais”, “monumentos e sítios de interesse arqueológico, histórico e artístico”.<sup>35</sup> Há, por um lado, a própria negação de que “lugares pitorescos e outras belezas naturais” pudessem ser incluídos na categoria “monumento nacional” proposta pelo documento;<sup>36</sup> por outro, nota-se uma valorização específica de certos tipos de bens e de determinados períodos históricos: “Aos grandiosos testemunhos das culturas pré-colombianas se agregam as expressões monumentais, arquitetônicas, artísticas e históricas do extenso período colonial, numa exuberante variedade de formas”.<sup>37</sup>

Porém, mais relevante que esse recorte e essa diferença em relação à *Recomendação de Paris* de 1962 foi o peso dado ao “grande empenho progressista” e ao desenvolvimento econômico dos países envolvidos no debate que gerou o documento – destacando-se países americanos em desenvolvimento e claramente investidos na busca por progresso e crescimento econômico. A chave para a leitura do documento está nesse contexto desenvolvimentista promovido pelos países-membros da OEA e no próprio tema da Reunião da qual ele resultou: “conservação e utilização dos monumentos e sítios de interesse histórico”. Isto é, buscava-se, naquele momento, traçar diretrizes e parâmetros para uma “revalorização do patrimônio monumental em função do interesse público e para benefício econômico da nação”.<sup>38</sup> Seu aproveitamento se daria por meio da atividade turística, de um “turismo monumental”, mais especificamente, cujas vantagens econômicas e sociais contribuiriam para a prosperidade dos países, mas também para a revalorização dos bens e sua conservação.

O documento, porém, dedicou alguns trechos a alertar para os riscos a que tais monumentos e sítios estavam expostos no contexto desenvolvimentista então buscado pelos países da OEA. Além de criticar “atos de vandalismo urbanístico em numerosas cidades” e, inclusive, condenar o “processo anárquico de modernização” dos países americanos, as *Normas de Quito* detalharam as formas assumidas por esse contexto que afetavam, de maneiras variadas, os bens culturais: “exploração exaustiva de seus recursos naturais e a transformação progressiva das suas estruturas

econômico-sociais”, “multiplicação de obras de infraestrutura e a ocupação de extensas áreas por instalações industriais e construções imobiliárias”, além de mutilações e degradações do perfil arquitetônico das cidades da região, “em nome de um mal entendido e pior administrado progresso urbano”.<sup>39</sup> Para evitar esses danos e deformações, propôs-se, nos termos das *Normas de Quito*, uma “solução conciliatória” que incluía, por um lado, investimentos em um “planejamento urbano cientificamente desenvolvido” e, por outro, como antes já destacado, reconhecer os monumentos de interesse arqueológico, histórico e artístico como “recursos econômicos, da mesma forma que as riquezas naturais do país”.<sup>40</sup> Mais uma vez, pode-se pensar em protocolos de precaução contra riscos para o patrimônio cultural no cenário de ações com vistas ao desenvolvimento e progresso, reforçando, porém, nesse contexto regional e político definido pela OEA, a importância de um investimento no potencial econômico e turístico dos monumentos nacionais.

Já a *Recomendação de Paris sobre a conservação dos bens culturais ameaçados pela execução de obras públicas ou privadas*, que foi resultado da 15ª Conferência Geral da Unesco, ocorrida em novembro de 1968, sistematizou em seu título parte do debate que os documentos anteriormente citados tinham destacado: a ameaça a bens culturais pela execução de obras públicas ou privadas. Entendidas como “resultantes do desenvolvimento da indústria e da urbanização”, as obras públicas ou privadas a que se refere essa *Recomendação* estão descritas em seu princípio 8 e incluem desde grandes obras de infraestrutura, como a construção de barragens, até “modificações ou reparos inoportunos de edificações históricas isoladas”.<sup>41</sup>

Esse detalhamento não implicou, porém, um questionamento da necessidade ou importância de tais obras, apresentadas como tendência quase natural daquele contexto em que o desenvolvimento social e econômico é equiparado às “tradições culturais dos povos” e às “forças criadoras da humanidade” na construção de uma base para “a civilização contemporânea e sua evolução futura”.<sup>42</sup> Os esforços que se notam na *Recomendação* quanto aos perigos e ameaças a que os bens culturais estavam expostos naquele contexto são a sistematização de princípios e medidas de caráter preventivo e corretivo que viabilizassem tanto a preservação dos bens culturais “contra os efeitos das obras públicas ou privadas” como seu salvamento ou resgate quando “situados em local que deva ser transformado pela execução de obras públicas ou privadas”.<sup>43</sup> Entre tais esforços, constam medidas referentes à legislação nacional, a formas de financiamento, medidas administrativas, métodos de preservação e salvamento dos bens culturais, sanções, reparações, recompensas, assessoramento e programas educativos (princípio 13). Constam também argumentos de incentivo à elaboração de “inventários atualizados de bens culturais importantes, protegidos por

39. *Ibid.*, p. 108.

40. *Ibid.*, p. 108-109. Essa perspectiva encontra-se claramente detalhada em outra passagem do documento, no princípio 2 do item VI – “A valorização do patrimônio cultural”: “Valorizar um bem histórico ou artístico equivale a habilitá-lo com as condições objetivas e ambientais que, sem desvirtuar sua natureza, ressaltem suas características e permitam seu ótimo aproveitamento. Deve-se entender que a valorização se realiza em função de um fim transcendente, que, no caso da América Ibérica, seria o de contribuir para o desenvolvimento econômico da região” (*Ibid.*, p. 111).

41. Unesco (1968) apud Cury, *op. cit.*, p. 124, 127.

42. *Ibid.*, p. 123.

43. *Ibid.*, p. 126, princípio 5.

44. *Ibid.*, p. 126-128, princípios 4, 9 e 10.

45. *Ibid.*, p. 126, princípio 6.

46. *Ibid.*, p. 130-131, princípio 20.

47. Cf. Brasil (1956).

48. Unesco (1968) apud Cury, *op. cit.*, p. 125.

lei ou não"; de priorização da "conservação *in situ* dos bens culturais ameaçados"; e de publicação completa dos estudos sobre os salvamentos necessários.<sup>44</sup>

Para tanto, recomendava-se a existência de um órgão específico, "consultivo ou de coordenação", que ficasse responsável não apenas pela preservação de bens culturais, mas também pela proteção destes frente às ameaças apresentadas por obras públicas ou privadas. Esse órgão ficaria encarregado de avaliar medidas a serem adotadas "em função da natureza, das dimensões e da situação dos bens culturais, assim como do caráter dos perigos a que [estivessem] expostos".<sup>45</sup> Sugeriu-se também que sua composição articulasse poder público, setor empresarial e órgãos de preservação, incluindo "representantes das autoridades encarregadas da salvaguarda dos bens culturais, das empresas de obras públicas ou privadas, do planejamento urbano e das instituições de pesquisa e educação".<sup>46</sup>

É relevante para esta discussão que a ameaça das obras públicas ou privadas estivesse sendo entendida como um contexto específico e consolidado de perigos e ameaças, tal como os desastres naturais ou mesmo os conflitos armados – conforme a *Convenção de Haia*, de 1954 –,<sup>47</sup> merecendo atenção específica e continuada, inclusive na sistematização de procedimentos e em recomendações para a salvaguarda dos bens e monumentos culturais. É importante também ressaltar o cuidado na identificação e proposta de articulação de agentes responsáveis para atuar em tal contexto, supostamente para a mobilização e recomendação destes. Essa perspectiva está presente nos três documentos aqui analisados: as *Recomendações de Paris* de 1962 e 1968 e as *Normas de Quito*. Interessa notar que tanto a preservação de bens culturais quanto o desenvolvimento econômico – descrito como "evolução" e "progresso técnico" (1962), "modernização" (1967) ou "desenvolvimento da indústria e da urbanização" (1968) – são entendidos como deveres do Estado e preocupação dos governos. Nesse sentido, vale destacar que a *Recomendação* de 1968 dirige-se às "autoridades e órgãos encarregados das obras públicas ou privadas, assim como aos órgãos responsáveis pela conservação e pela proteção dos monumentos históricos, artísticos, arqueológicos e científicos",<sup>48</sup> propondo, portanto, um espaço em que a ameaça aos bens culturais fosse objeto de consideração não apenas daqueles que já deveriam tratar do assunto, mas também daqueles responsáveis pelas ações potencialmente ameaçadoras. É mais: sendo a modernização, o desenvolvimento urbano e a instalação de indústrias descritos nesses documentos como mudanças ou movimentos inexoráveis, fazia-se necessário buscar formas e sugerir procedimentos e protocolos para conciliar e harmonizar a preservação do patrimônio cultural com as transformações exigidas pelo desenvolvimento social e econômico.

A *Declaração sobre o Meio Ambiente Humano* ou *Declaração de Estocolmo*, elaborada no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, e mais frequentemente analisada pela literatura sobre preservação do meio ambiente, é uma importante fonte para esta discussão.<sup>49</sup> Isso porque é possível identificar em seus prolegômenos e em seus 26 princípios, assim como nos debates que ocorreram antes e durante a Conferência,<sup>50</sup> questões referentes à problematização do lugar do homem perante a natureza – que incluem também a problematização da noção de ambiente – e à necessidade de compatibilizar desenvolvimento e preservação, que estão no foco deste estudo e no cerne do objetivo e propósito do licenciamento ambiental.

O entendimento de ambiente proposto nessa *Declaração*, o “meio ambiente humano”, é particularmente importante para a discussão desenvolvida neste estudo. Assim, vale transcrever integralmente o parágrafo que abre a *Declaração*:

1. O homem é ao mesmo tempo **obra e construtor do meio ambiente** que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. **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.**<sup>51</sup>

Entender o homem como *obra* e *criador* do meio ambiente (*créature* e *créateur*, na versão em francês; *creature* e *moulder*, em inglês)<sup>52</sup> reforçava, então, não só a dependência do sustento do homem em relação aos recursos naturais – tema que vinha sendo destacado ante a degradação da natureza –, mas também de sua identidade, assim como de seu desenvolvimento intelectual, moral, social e espiritual. Daí a noção de “meio ambiente humano” veiculada na *Declaração*, sem definição explícita nesse documento, mas então entendida como uma composição de dois elementos: o *natural* e o *artificial* (“*l’élément naturel et celui qu’il a lui-même crée*”, na versão em francês; “*natural and man-made*”, em inglês). Ambos os aspectos foram descritos como essenciais para a vida humana, ou seja, tanto “os recursos naturais da terra[,] incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna”, quanto a ciência, a tecnologia e todo seu “poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca [o homem]”.<sup>53</sup>

No que concerne ao desenvolvimento econômico e social, mais do que inexorável, ele foi descrito como “indispensável para assegurar ao homem um

49. Organização das Nações Unidas (1972). Sobre a relevância desse documento para as discussões sobre o licenciamento ambiental, ver também Santilli (*op. cit.*), Oliveira (*op. cit.*) e Silva (*op. cit.*).

50. Sobre a preparação da delegação brasileira para participar da Conferência de Estocolmo, cf. Brasil (1972a).

51. Organização das Nações Unidas, *op. cit.*, grifos meus.

52. Versão em francês disponível em: <<https://bit.ly/34z9b1z>>. Acesso em: 15 jan. 2020. Versão em inglês disponível em: <<https://bit.ly/33u8nL7>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

53. Organização das Nações Unidas, *op. cit.*, parágrafo 1, princípio 2.

54. *Ibid.*, parágrafos 1, 3, 4 e 6, princípios 2, 6, 7, 8, 16 e 26.

55. *Ibid.*, *caput*.

56. Cavalcanti (1972, p. 13).

57. Cf. Handl (2012); Viola (1992). Ver também as edições de 5 a 16 de junho de 1972 do *Correio da Manhã* e do *Jornal do Brasil*, ambos publicados no Rio de Janeiro.

ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida". É digna de nota, inclusive, a apresentação pouco detalhada dos riscos oferecidos pelas ações humanas aos recursos naturais: com exceção de poucos trechos mais específicos sobre poluição e descargas de substâncias tóxicas, crescimento demográfico e armas nucleares, e de outros mais gerais, em que se sublinharam os efeitos da imprudência, da ignorância, da indiferença e da má distribuição dos recursos naturais e tecnológicos, os princípios dessa *Declaração* enfatizaram a importância de planejar e planificar o desenvolvimento tecnológico, científico, econômico e social, incluindo necessariamente medidas de conservação da natureza, com vistas a assegurar "a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população".<sup>54</sup>

Esteve em jogo, nessa Conferência, uma acirrada disputa entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Isso porque estes últimos – entre os quais está o Brasil – identificaram teses que lhes pareciam obstaculizar o desenvolvimento e o crescimento em que vinham investindo. De fato, a perspectiva que dá o tom à *Declaração* é aquela dos países desenvolvidos, que, tendo alcançado grande desenvolvimento tecnológico, econômico e social, muitas vezes com degradação ou esgotamento de suas reservas naturais, demandavam dos países em desenvolvimento medidas que poderiam restringir investimentos industriais, tecnológicos e, assim, interferir em seus projetos de crescimento e progresso, sem outras compensações além do engajamento coletivo e desigual na luta pela "preservação e melhoria do ambiente humano".<sup>55</sup> O governo brasileiro deixou bastante claras suas discordâncias em relação aos encaminhamentos, defendendo e expondo sua visão mesmo antes do início da Conferência. Entre os pontos divergentes apresentados pelos representantes brasileiros, havia a compreensão de que desenvolvimento e crescimento econômicos representavam uma solução para alguns dos riscos ao meio ambiente, como "a poluição da pobreza ou do subdesenvolvimento", nos termos presentes no discurso do chefe da delegação brasileira, o então ministro do Interior, coronel José Costa Cavalcanti.<sup>56</sup> Destacam-se também a reação a certas recomendações sobre a restrição do uso dos recursos naturais, lidas como ataques à soberania nacional; e a responsabilização dos países desenvolvidos pelas ameaças ao ambiente, uma vez que já teriam consumido seus recursos naturais.

Com essas pautas, o Brasil assumiria papel de relevo nos conflitos ocorridos durante a Conferência.<sup>57</sup> Sua delegação partira do Brasil determinada a defender que cabia "aos países desenvolvidos, como principais responsáveis pela poluição de significado internacional, o ônus maior de corrigir a deterioração do meio

ambiente no plano mundial”,<sup>58</sup> tendo publicamente atribuído aos países ricos “a principal responsabilidade pelas medidas corretivas necessárias e pela substituição do que foi danificado”.<sup>59</sup> Esse posicionamento teria sido compartilhado com outros países em desenvolvimento, como a China, que chegariam a se mostrar “contrários a reconhecer a importância dos problemas ambientais”.<sup>60</sup> Como pontos principais defendidos pela delegação brasileira, figuraram a defesa da soberania nacional na colonização da Amazônia e a negação da obrigatoriedade de prestar informações a outras nações sobre o uso de seus próprios recursos naturais.<sup>61</sup> Ao então ministro José Costa Cavalcanti, enviado como representante do governo do presidente Médici (1969-1974), foi até mesmo atribuída a afirmação “Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição depois”,<sup>62</sup> o que soa bastante compatível com os investimentos, desde os anos 1950, em medidas desenvolvimentistas que visavam ao que ficaria conhecido como “milagre econômico”.

Mesmo com a resistência brasileira ao enfoque principal da Conferência – “a defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras” e “as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo”<sup>63</sup> –, a *Declaração de Estocolmo* teve grande impacto mundial. O destaque dado às potencialidades do desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social para a conservação do meio ambiente humano, assim como a visão sistêmica e ampliada do ambiente, articulando os bens ambientais entre si (“o ar, a água, a terra, a flora e a fauna”) e estes às intervenções humanas na natureza, são marcas importantes dos anos 1970.

Vale lembrar que data também de 1972 a *Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*,<sup>64</sup> que não só aproximou patrimônio cultural e natural, como também alertou para as ameaças de destruição a que estes estavam expostos e defendeu a cooperação internacional e “métodos científicos e modernos” como resposta a tais ameaças.<sup>65</sup> Essa *Convenção* foi marcada também por uma grande adesão de Estados nacionais, o que Françoise Choay entendeu como “crescimento exponencial” do público da temática do patrimônio, que teria sido acompanhado pela “tripla extensão – tipológica, cronológica e geográfica – dos bens patrimoniais”.<sup>66</sup>

Além disso, outros documentos que também promoveram, nos anos 1960 e 1970, debates a respeito das noções de ambiente e patrimônio, das tensões e compatibilizações entre preservação e desenvolvimento e das recomendações para a conservação dos bens naturais e culturais teriam constituído um “movimento internacional mais amplo” envolvendo instituições financeiras internacionais, entre as quais o Banco Mundial, para afirmar cuidados com os impactos de obras de infraestrutura sobre o meio ambiente.<sup>67</sup>

58. Brasil (1972b, p. 4). Ver especialmente o item “Posição geral do Brasil”.

59. Cavalcanti, *op. cit.*, p. 12.

60. Viola, *op. cit.*, p. 10.

61. Ver, por exemplo, as edições do *Correio da Manhã* e do *Jornal do Brasil* entre os dias 5 e 16 de junho de 1972. Se internamente a repercussão do posicionamento assumido pela delegação brasileira durante a Conferência foi bastante positiva, tendo veículos da grande imprensa publicado em suas páginas notas de apoio e reforço, internacionalmente os jornais teriam reagido de maneira oposta. Segundo consta do *Correio da Manhã* em 10 de junho de 1972: “Dois jornais, um britânico e outro sueco, apontaram ontem o Brasil como país que está sabotando a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente” (Suecos..., 1972, p. 1). O *Jornal do Brasil* confirmaria essa informação com a transcrição de trechos do jornal sueco *Dagens Nyheter*, que teria publicado que “o Brasil sustenta o direito de continuar a contaminar o meio ambiente”, e do jornal britânico *Eco*, afirmando que “sua obsessão pelo crescimento econômico é tão grande que o Brasil [...] tenta agora atrair as indústrias produtoras de contaminação que tentam escapar às leis de controle decretadas por outros países” (Ataque..., 1972, p. 8).

62. Há relatos, como aquele apresentado por Genebaldo Freire Dias (“Os quinze anos da educação ambiental no Brasil: um depoimento” *Em Aberto*, Brasília, v. 10, n. 49, jan./mar. 1991, p. 4 apud Machado, 2008, p. 284), de que a delegação brasileira teria aberto uma faixa, em plena Conferência, com os seguintes dizeres: “Bem-vindos à polui-

ção, estamos abertos a ela. O Brasil é um país que não tem restrições, temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque nós queremos empregos, dólares para o nosso desenvolvimento" (*Ibid.*), mas as fontes que mencionam essa manifestação são bastante vagas.

63. Organização das Nações Unidas, *op. cit.*

64. Unesco (1972) apud Cury, *op. cit.*, p. 177-193.

65. *Ibid.*

66. Choay (2006, p. 14-15).

67. Silva (*op. cit.*, p. 53, 69) e Lima (*op. cit.*, p. 285), por exemplo, destacam a importância da *National Environmental Policy Act*, lei estadunidense promulgada em 1969, e do envolvimento do Banco Mundial na implementação do licenciamento ambiental no Brasil.

68. Santilli, *op. cit.*

69. *Ibid.*, p. 28.

70. Brasil (1981, art. 2º, grifos meus).

71. *Ibid.*, art. 2º, inciso I; art. 4º, inciso III.

72. Lima, *op. cit.*, p. 285.

73. Brasil (1981, art. 2º e 3º).

74. *Ibid.*, art. 4º, inciso I. Esse destaque foi sublinhado também por Farias (*op. cit.*), Lima (*op. cit.*), Silva (*op. cit.*), entre outros. Segundo estudo de Andrea Zhouri, Klemens Laschewski e Ângela Paiva, citados por Farias (*op. cit.*, p. 30), o licenciamento teria como função "garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade".

## O MEIO SOCIOECONÔMICO NOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL: REFERÊNCIA CULTURAL, SOCIAMBIENTALISMO E DEMOCRACIA NOS ANOS 1980

Os debates sistematizados nos documentos internacionais aqui abordados – especificamente, segundo Juliana Santilli,<sup>68</sup> na *Declaração de Estocolmo* – influenciaram administrativa e normativamente as iniciativas ambientais no Brasil. Além da criação, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), "primeiro órgão brasileiro de meio ambiente", Santilli também vincula a publicação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), criado por tal política, aos preceitos lançados por aquela *Declaração*.<sup>69</sup>

O texto da lei deu, de fato, importante destaque à relação entre desenvolvimento socioeconômico e preservação do ambiente:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao **desenvolvimento socioeconômico**, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana** [...].<sup>70</sup>

É interessante notar que a primeira política nacional voltada ao meio ambiente, no Brasil, vinculava a "a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental" não apenas à "proteção da dignidade da vida humana", ou seja, o "uso e manejo de recursos ambientais" com vistas a seu uso coletivo,<sup>71</sup> mas também "aos interesses da segurança nacional" e ao "desenvolvimento socioeconômico". Tania Andrade Lima atribuiu a preocupação com a segurança nacional ao regime ditatorial então vigente;<sup>72</sup> já o destaque ao desenvolvimento econômico certamente se relacionava com o contexto desenvolvimentista que se buscou apresentar nesta discussão. Trata-se de uma lei que permanece vigente, com alterações, e que buscou: descrever os possíveis fatores de degradação ambiental e poluição; propor medidas de proteção dos recursos ambientais e de recuperação das áreas degradadas; identificar e responsabilizar poluidores; além de apresentar os recursos ambientais como passíveis de uso racional, o qual deveria ser planejado e fiscalizado.<sup>73</sup> A tais princípios relacionava-se o objetivo mais frequentemente destacado dessa Política: a "compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico".<sup>74</sup>

A compatibilização mencionada referia-se a esforços pela manutenção do equilíbrio ecológico, de modo que atendesse tanto a busca pela qualidade

ambiental quanto os “interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”; tanto a perspectiva do “meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido” quanto seu “uso coletivo”.<sup>75</sup> Mas como avaliar os benefícios e danos da exploração do meio ambiente? Nos termos da *Recomendação de Paris* de 1962, como identificar se a deterioração de recursos naturais se daria em nome de “exigência imperiosa de um interesse público ou social”? Indo além, como identificar e evitar atividades poluidoras e degradantes que comprometessem definitivamente os recursos ambientais disponíveis, ou que apresentassem menos benefícios do que aqueles advindos da existência de tais recursos? E ainda: como mensurar os impactos? Como quantificar formas de compensação?

Dos instrumentos propostos pela Política Nacional do Meio Ambiente, detalhados em seu art. 9º, dois voltavam-se especificamente a essa mensuração: a “avaliação de impactos ambientais” e “o licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”.<sup>76</sup> Como já indicado aqui, o instrumento da Avaliação de Impacto Ambiental teria sido inspirado em uma lei estadunidense de 1969, o *National Environmental Policy Act* (Nepa), que instituíra tal avaliação no contexto das políticas para o meio ambiente nos Estados Unidos, sendo reproduzida por outros países.<sup>77</sup> Sem detalhamento específico na Lei nº 6.938/1981 – o que viria a constar nas resoluções para sua regulamentação –, a Avaliação de Impacto Ambiental estava sendo proposta como um conjunto de procedimentos envolvendo a sistematização e divulgação de estudos voltados à identificação de efeitos potencialmente poluidores de atividades públicas ou privadas, existentes ou previstas. Nos termos de Luis Enrique Sánchez, seria o “processo de exame das consequências futuras de uma ação presente ou proposta”.<sup>78</sup>

○ licenciamento, por sua vez, conforme proposto em 1981 e regulamentado em 1983,<sup>79</sup> referia-se à autorização para “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.<sup>80</sup>

Importa atentar para a noção de meio ambiente que se configurava então no Brasil. Paulo Affonso Leme Machado afirma que, até o advento da Lei nº 6.938/1981, não havia uma “definição legal e/ou regular de meio ambiente”<sup>81</sup> em nível federal. Em nível estadual, normativas promulgadas posteriormente à *Declaração de Estocolmo* – possivelmente influenciadas por seus resultados – teriam, também segundo Machado, antecipado a definição federal proposta. Porém, se o jurista chama atenção para o fato de que as definições estaduais não limitavam “o campo ambiental ao homem, mas a todas as formas de vida”,<sup>82</sup> destaca-se para os propósitos

75. Brasil (1981, art. 2º, inciso I; art. 4º, inciso II).

76. *Ibid.*, incisos III e IV.

77. Lima, *op. cit.*, p. 285. Cf. Sánchez (2006); Silva, *op. cit.*

78. Sánchez, *op. cit.*, p. 449.

79. Por meio do Decreto nº 88.351/1983. Cf. Farias, *op. cit.*, p. 33.

80. Brasil (1981, art. 10).

81. Machado (2013, p. 63).

82. *Ibid.*, p. 64.

83. Loc. cit.. Trata-se, respectivamente, conforme citado por Machado, da Lei nº 7.772/1980, de Minas Gerais; da Lei nº 3.858/1980, da Bahia; e da Lei nº 4.154/1980, do Rio Grande do Sul.

84. Santilli, *op. cit.*, p. 28-29.

85. Cf. Silva, *op. cit.*, p. 84.

86. Brasil (1981, art. 3º, incisos I e V).

87. Silva, *op. cit.*, p. 84.

deste artigo como tais normativas entendiam o meio ambiente em relação com sentidos e atividades humanas, em seus aspectos sociais, econômicos e mesmo simbólicos. É o que se nota nas definições de meio ambiente como “espaço onde se desenvolvem as atividades humanas”; como “tudo que envolve e condiciona o homem [...] e dá suporte material para a sua vida psicossocial”; e também como “conjunto de elementos [...], as comunidades humanas, o resultado do relacionamento dos seres entre si e com os elementos nos quais se desenvolvem e desempenham suas atividades”<sup>83</sup> – definições, enfim, que remetem a um meio ambiente humano e social.

Para Juliana Santilli, a Lei nº 6.938/1981 teria sido o primeiro instrumento jurídico a tratar “a política ambiental como um todo articulado e sistêmico”. A autora se referia ao tratamento dos bens ambientais, até então abordados “de forma isolada e desarticulada”, com normativas específicas para cada tipo – “águas, floresta, fauna”. Porém, Santilli também destacou que a ênfase dessa Política teria se limitado à proteção de ecossistemas e espécies, “sem uma dimensão social claramente incorporada”.<sup>84</sup>

No que diz respeito ao escopo dessa política, nota-se efetivamente uma referência aos elementos naturais na definição de meio ambiente.<sup>85</sup> As descrições específicas de “meio ambiente” e de “recursos ambientais” (art. 3º, incisos I e V, respectivamente) associaram tais categorias ao “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, a permitir, abrigar e reger a vida em todas as suas formas”, e à “atmosfera, [à]s águas interiores, superficiais e subterrâneas, [a]os estuários, [a]o mar territorial, [a]o solo, [a]o subsolo, [a]os elementos da biosfera, [à] fauna e [à] flora”.<sup>86</sup>

No entanto, é possível identificar elementos que permitiam entender a noção de meio ambiente dessa Política Nacional mais proximamente às noções que as legislações estaduais vinham propondo, numa abordagem mais ampla e inclusiva, em que o homem não seria percebido “apenas como usuário e devastador dos recursos naturais, que a vê [a natureza] como insumo; mas o homem que a integra e é integrante”.<sup>87</sup> Nota-se tal perspectiva na relação descrita pelo texto legal entre os elementos físicos da natureza e a “vida em todas as suas formas” (art. 3º, inciso I); no entendimento do “meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (art. 2, inciso I); na preocupação expressa com os efeitos da poluição sobre “a saúde, a segurança e o bem-estar da população (art. 3º, inciso III, alínea “a”) e sobre as “atividades sociais e econômicas” (art. 3º, inciso III, alínea “b”); e no papel atribuído à comunidade na “participação ativa na defesa do meio ambiente” (art. 2º, inciso X).

Cabe aqui destacar os agentes previstos para atuar na defesa do meio ambiente, entendida como atribuição do Estado, mobilizando União, estados e municípios. Para tanto, essa Política também estipulava conferir “legitimidade ao

Ministério Público para promover a responsabilidade civil e criminal por danos ambientais<sup>88</sup> e previa, como já indicado, a participação da comunidade na preservação ambiental.<sup>89</sup> No que diz respeito às instituições mobilizadas, a Lei nº 6.938/1981 criou o Sisnama, que seria constituído por órgãos e entidades das três instâncias governamentais e pelas “fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”.

Sua conformação previa uma estrutura hierarquizada entre órgãos públicos e da sociedade civil, com formações e atribuições diversas. Seu órgão superior era o Conama,<sup>90</sup> originalmente composto por: representantes dos governos estaduais; presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio e das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, na Agricultura e no Comércio; presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; e dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e o combate à poluição.<sup>91</sup> Ou seja, além de agentes das unidades da Federação que pudessem responder por projetos de empreendimentos públicos e pelo interesse público local, buscou-se mobilizar representantes da sociedade civil envolvidos com o setor empresarial ou encarregados de instituições voltadas à proteção ambiental.

Entre as atribuições desse Conselho, descritas no art. 8º da Política Nacional do Meio Ambiente, constava “estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”,<sup>92</sup> o que se daria, entre outros atos, por meio de resoluções, conforme descrito na página do Conama no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente.<sup>93</sup> Das várias resoluções formuladas pelo Conama até o presente, há uma especialmente importante para discutir a preservação do patrimônio cultural no contexto do licenciamento ambiental: trata-se da Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que estabeleceu definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental.<sup>94</sup>

Entre esses critérios e diretrizes trazidos pela Resolução – publicada quando a Política Nacional de Meio Ambiente já vigia havia quase cinco anos – destacam-se, para esta discussão, o entendimento de impacto ambiental e a abrangência da noção de meio ambiente. Seu art. 1º, por exemplo, possibilita a compreensão de como ambas as noções eram tratadas nessa norma:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

88. Santilli, *op. cit.*, p. 29.

89. Brasil (1981, art. 2º, inciso X).

90. Desde 1990, com a nova redação dada pela Lei nº 8.028/1990, o Conama foi substituído, como órgão superior, por um Conselho de Governo “com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais”. A partir de então, o Conama passou a ocupar a função de órgão consultivo e deliberativo, “com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (Brasil, 1990).

91. Id., 1981, art. 7º do texto original, revogado pela Lei nº 8.028/1990. A legislação determinava: “Art. 7º É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo”. Em 2019, o Decreto nº 9.806 alterou as disposições “sobre a composição e o funcionamento” Conama (id., 2019), prevenindo o sorteio de parte da representação, o que já ocorreu em julho daquele ano (cf. Conama..., 2019).

92. Brasil (1981, art. 8º, inciso I).

93. De acordo com a página do Conama, são atos desse conselho: resoluções, moções, recomendações e proposições (O que é..., [2019?]).

94. Brasil (1986).

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

95. *Ibid.*, art. 1º.

II – as atividades sociais e econômicas;

96. *Ibid.*, art. 6º, inciso I, alíneas “a” e “b”.

III – a biota;

97. *Ibid.*, art. 6º, inciso I, alínea “c”, grifos meus.

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.<sup>95</sup>

Nota-se que os impactos ambientais seriam aferidos a partir de alterações que se dessem nas “propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente”, o que sugere, a princípio, ênfase na materialidade dos elementos naturais que o comporiam. Contudo, a definição de impacto dessa Resolução não se resumia a tais alterações, nem se limitava a seus efeitos sobre elementos naturais, conforme descrito nos incisos III a V do art. 1º. Antes, e reproduzindo aspectos presentes na Política Nacional do Meio Ambiente, essas alterações também estavam objetivamente implicadas nas formas que afetavam as relações dos homens e mulheres – da “população”, nos termos da Resolução e da Política – com tais elementos, ou seja, no que dissesse respeito à sua saúde, segurança, bem-estar, assim como às atividades sociais e econômicas desenvolvidas por eles, conforme se lê em seus incisos I e II. Percebe-se, portanto, que o impacto ambiental estava sendo definido de forma ampla, abrangendo efeitos sobre elementos naturais e aspectos da vida humana, o que sugere um entendimento também amplo e abrangente de ambiente.

Essa perspectiva é confirmada no art. 6º da Resolução Conama nº 1/1986, que define as atividades técnicas a serem desenvolvidas para os estudos de impacto ambiental necessários para autorização dos empreendimentos propostos e submetidos ao licenciamento. No inciso I desse artigo, a área ambiental a ser impactada pelo empreendimento é descrita como constituída pelos “recursos ambientais e suas interações”, o que incluía elementos naturais – como o meio físico (“o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas”) e o meio biológico e seus ecossistemas naturais (“a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente”).<sup>96</sup> A descrição incluía também aspectos da vida humana em relação com os elementos naturais, chamados de “meio socioeconômico”:

o uso e 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.<sup>97</sup>

O entendimento aí apresentado, ao mesmo tempo que expande aquele definido no detalhamento da Política Nacional do Meio Ambiente sobre as relações humanas com os outros meios (físico e biológico), também aproxima a noção de meio ambiente da noção de patrimônio cultural. Isso fica evidente na referência a bens contemplados na atuação do Iphan desde sua criação, por meio de tombamento, cadastro e inventários – “os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais”.<sup>98</sup> Por outro lado, e mais diretamente relacionada à noção de “referência cultural” que o Iphan incorporara no final dos anos 1970 e que seria oficializada no art. 216 da Constituição Federal de 1988,<sup>99</sup> tem-se a inserção da “comunidade” como grupo legitimado para a determinação de sítios e monumentos que lhe forem referenciais, assim como definidora das “relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos”<sup>100</sup> – relações essas que marcariam, portanto, conforme entendimento proposto pela Resolução, a situação ambiental de determinada área.<sup>101</sup>

A importância desses artigos 1º e 6º da Resolução Conama nº 1/1986 para a discussão proposta neste estudo reside em três aspectos principais: primeiramente, por se entenderem as definições de recursos ambientais e de meio socioeconômico como uma articulação entre natureza, cultura e patrimônio, uma vez que abrangeriam “as atividades econômicas e também as simbólicas; os lugares, a ocupação e os usos da terra; as formas de socialização, as manifestações culturais, os modos de vida”.<sup>102</sup> Um segundo aspecto diz respeito a incluir esses elementos, sentidos e atividades no contexto do licenciamento ambiental e a entender como impacto ambiental os efeitos das atividades humanas potencialmente poluidoras ou degradantes sobre os modos de vida das comunidades. Em terceiro lugar, porque os artigos da Resolução inserem essa problemática no escopo do estudo de impacto ambiental e, mais especificamente, de diagnóstico ambiental, definido como “completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações”.<sup>103</sup>

Essa “completa descrição e análise” implicava esforços para o conhecimento das variadas relações com a natureza, dos múltiplos modos de vida e, conseqüentemente, da diversidade cultural brasileira, tanto demandando empenho para a possível identificação de referências culturais que tivessem ou não recebido a atenção dos órgãos de cultura e patrimônio, quanto exigindo a mobilização das partes e instituições envolvidas com o reconhecimento do patrimônio cultural brasileiro, conforme apontou Tania Andrade Lima.<sup>104</sup> Para além das ações realizadas no campo da cultura e do patrimônio nacional, portanto, abria-se espaço e criavam-se possibilidades, no contexto ambiental, para o conhecimento e o reconhecimento de bens culturais e modos de viver.

98. *Ibid.*

99. Vale conferir as análises do art. 6º da Resolução Conama nº 1/1986, em especial da alínea “c” de seu inciso I, propostas por Braga e Silva (*op. cit.*, p. 98-99), Oliveira (*op. cit.*), Silva (*op. cit.*), Leal e Silva (2016) e Leal, Oliveira e Silva (2016). Sobre a noção de referência cultural nas políticas de patrimônio, cf. Fonseca (2006); sobre referência cultural no contexto da elaboração do art. 216 da Constituição de 1988, cf. Motta (2017).

100. Brasil (1986, art. 6º, inciso I, alínea “c”).

101. Braga e Silva (*op. cit.*, p. 99) chamaram a atenção para essa perspectiva, que também foi desenvolvida por Oliveira (*op. cit.*), Leal e Silva (*op. cit.*), Leal, Oliveira e Silva (*op. cit.*) e Silva (*op. cit.*).

102. Leal; Oliveira; Silva, *op. cit.*, p. 539.

103. Brasil (1986, art. 6º, inciso D).

104. Lima, *op. cit.*, p. 288.

105. Márcio Santilli apud Santilli, *op. cit.*, p. 41.

106. Santilli, *op. cit.*, p. 31.

107. *Ibid.*, p. 40.

108. *Ibid.*, p. 19.

109. *Ibid.*

110. Brasil (1988, art. 225, § 1º, incisos I, II, VII; § 4º).

111. *Ibid.*, art. 225, § 1º, incisos IV e V, § 2º, § 3º.

112. Machado (2013, p. 321). Ver art. 225, inciso IV: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade” (Brasil, 1988, grifo meu).

113. Brasil (1988, art. 225, *caput*).

Para Juliana Santilli, esse seria o contexto do surgimento do socioambientalismo no país, “invenção brasileira”<sup>105</sup> que teria nascido na segunda metade dos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização, “a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista”.<sup>106</sup> Entendido como uma forma inovadora de lidar com questões ambientais por representar “uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional”,<sup>107</sup> o socioambientalismo articulava questões ambientais às lutas sociais por participação, afirmação de direitos e reconhecimento da diversidade cultural. Isso porque, segundo Santilli, o socioambientalismo abordava a questão ambiental a partir de uma transversalidade epistemológica, conceitual e jurídica que valorizava modos tradicionais de vida e de manejo dos recursos ambientais; entendia cultura e natureza como aspectos constituintes de um sistema ambiental amplo; e identificava articulações relevantes em dispositivos jurídicos (inclusive constitucionais) referentes “à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas (minorias étnicas) e à função socioambiental da propriedade”.<sup>108</sup>

Ainda segundo Juliana Santilli, a consolidação do socioambientalismo no Brasil teria se dado com a promulgação da Constituição de 1988.<sup>109</sup> Nesse sentido, entre os aspectos apontados pela autora, importa o fato de haver pela primeira vez em um texto constitucional um capítulo dedicado inteiramente ao meio ambiente (Capítulo VI – “Do Meio Ambiente”). Em seu artigo correspondente (art. 225), nota-se destaque para a preservação dos “processos ecológicos essenciais”, do patrimônio genético, da fauna e da flora – especificamente a “Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira”.<sup>110</sup> Ainda que o licenciamento ambiental não seja objetivamente tratado na Constituição, é nesse artigo específico que elementos desse procedimento são inseridos, como o controle de substâncias poluidoras, a obrigação de recuperar áreas degradadas por atividades minerárias, a previsão de sanções penais e administrativas em caso de dano ao meio ambiente, assim como a exigência de estudo prévio de impacto ambiental “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.<sup>111</sup> Machado afirma inclusive que a Avaliação de Impacto Ambiental, instrumento criado pela Lei nº 6.938/1981 e regulamentado pela Resolução Conama nº 1/1986, teria sido consagrada pela Constituição de 1988 como “estudo prévio de impacto ambiental”.<sup>112</sup>

É também digno de nota o entendimento do “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.<sup>113</sup> Machado aborda o tema destacando tanto os efeitos das intervenções humanas sobre a natureza quanto o papel do poder

público para “a harmonia ou proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõem a ecologia”.<sup>114</sup> Isso implica reforçar que o meio ambiente é direito de todos, inclusive de gerações futuras, assim como o fato de sua defesa e preservação serem dever do poder público e da coletividade.<sup>115</sup> Porém, ainda mais relevante é o fato de recursos ambientais serem entendidos e valorizados em articulação com a vida da coletividade, a partir dos sentidos assumidos para ela, que é composta de homens e mulheres cuja qualidade de vida depende do uso comum do meio ambiente e cujos modos de vida poderiam afetá-lo. Essa perspectiva está presente na determinação do monitoramento de atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, na menção ao “manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, na articulação explícita com o art. 215 da Constituição (§ 7º),<sup>116</sup> mas principalmente no entendimento de ambiente acionado ao longo do texto constitucional, que, conforme destaca Santilli, compreendeu “tanto os bens naturais como os bens culturais”.<sup>117</sup>

Juliana Santilli baseou-se em importantes interpretações jurídicas para essa afirmação,<sup>118</sup> reforçando a percepção de que o meio ambiente seria, na Constituição de 1988, uma noção ampla, composta tanto pelos elementos do meio ambiente natural como por aqueles resultantes das ações humanas, constituintes do meio ambiente cultural. Essa é a noção que Santilli identificou transversalmente ao texto constitucional, não restrita ao capítulo do ambiente, mas relacionada à defesa nacional, à economia, à política agrária e fundiária, à reforma agrária, à política urbana, à saúde, aos direitos dos povos indígenas e quilombolas e, é claro, à cultura.<sup>119</sup>

A seção II (“Da Cultura”) do capítulo III da Constituição trouxe dois artigos<sup>120</sup> bastante conhecidos e citados na literatura produzida no campo do patrimônio, o que torna desnecessária sua apresentação neste estudo, mas não dispensa alguns destaques importantes para os argumentos aqui desenvolvidos. Em primeiro lugar, ressalta-se a própria noção de cultura. Além de ser prevista como direito (assim como o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”),<sup>121</sup> a cultura, no texto constitucional, estava sendo pensada em termos de responsabilidade – do poder público –, de acesso e de exercício – da sociedade: “O Estado garantirá a todos o pleno **exercício** dos direitos culturais e **acesso** às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.<sup>122</sup> Ou seja, afirmava-se o direito à cultura, nos termos utilizados por Marilena Chaui, como “direito de acesso e de fruição dos bens culturais”, mas também como “direito à criação cultural” e “direito a reconhecer-se como sujeito cultural”.<sup>123</sup> Isso porque se trabalhava, naquele contexto, como um “sentido antropológico” de cultura, entendido, também conforme Chaui, como “invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos, de modo a afirmar que todos os indivíduos e grupos são seres culturais e sujeitos culturais”.<sup>124</sup>

114. Machado (2013, p. 154).

115. Cf. Brasil (1988, art. 225, *caput*).

116. *Ibid.*

117. Santilli, *op. cit.*, p. 70.

118. *Ibid.* Ver o item “Cultura e meio ambiente: proteção constitucional inspirada em uma concepção unitária” (p. 70-79), especialmente suas notas 72, 73 e 79.

119. *Ibid.*, p. 58, 67-70.

120. Optou-se por não tratar do artigo 216-A da seção “Da Cultura”, uma vez que se trata de emenda constitucional posterior ao recorte cronológico privilegiado nesta análise.

121. Brasil (1988, art. 225, *caput*).

122. Brasil (1988, art. 215, *caput*, grifos meus)

123. Chaui (1995, p. 82).

124. *Ibid.*, p. 81, grifos meus.

125. Santilli, *op. cit.*

126. Brasil (1986, art. 6º, inciso I, alínea “c”).

127. Id. (1988, art. 215, *caput*; § 1º; § 3º, inciso V; art. 216, *caput*, inciso II).

128. Santilli, *op. cit.*, p. 65.

129. *Ibid.*, p. 79 et seq.

Os grifos no trecho anterior levam ao segundo e ao terceiro ponto que se pretende destacar aqui em relação aos arts. 215 e 216 da Constituição de 1988: a compreensão de cultura como parte do meio ambiente, no que diz respeito à relação entre as coletividades humanas e os recursos naturais; e a afirmação de novos agentes políticos, culturais e ambientais.

Para Juliana Santilli, a menção do art. 216 a “sítios ecológicos” como constituintes do patrimônio cultural brasileiro (inciso V) seria um aspecto revelador da integração entre bens naturais e culturais no tratamento do ambiente pela Carta Magna.<sup>125</sup> Porém, partindo do sentido de cultura detalhado por Chaui e seguindo a linha argumentativa de Santilli quanto aos documentos legais e infralegais, nacionais e internacionais abordados aqui – ou seja, considerando que a integração entre meio ambiente natural e cultural se revelaria na socioeconomia das comunidades, no comportamento dos grupos humanos, em suas “relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos”<sup>126</sup> –, tal integração estaria marcada de forma mais ampla. Estaria presente, por exemplo, no “pleno exercício dos direitos culturais”, nas “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”, e naquilo que a “diversidade étnica e regional” implica nas relações com a natureza, conforme se lê no art. 215; e poderia também ser identificada nos “modos de criar, fazer e viver” dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira (para limitar esta análise a apenas um dos incisos do art. 216).<sup>127</sup>

Como terceiro destaque deste estudo quanto à seção “Da Cultura”, tem-se, então, a afirmação de novos agentes políticos, culturais e ambientais. Além da criação, pela Constituição, de “instrumentos processuais voltados para a proteção dos direitos ambientais coletivos”, como a ação popular e a ação civil pública, acessíveis a todos os cidadãos,<sup>128</sup> e além da afirmação e valorização dos direitos culturais e territoriais de populações tradicionais, como os povos indígenas e quilombolas,<sup>129</sup> os arts. 215 e 216 também ampliaram e diversificaram os grupos legitimados para as ações políticas no âmbito da cultura e, de forma integrada, do ambiente. Essa perspectiva se verifica na determinação de que o “Estado garantirá a **todos** o pleno exercício dos direitos culturais” (art. 215), e igualmente na participação da comunidade na promoção, na proteção e, principalmente, na definição do patrimônio cultural brasileiro (art. 216). Isto é, juntamente com o que determina o § 1º do art. 216, que atribui à comunidade, ao lado do poder público, o dever de zelar pelo patrimônio cultural, ressalta-se a prerrogativa, presente do *caput* do referido artigo, da própria definição do que seria patrimônio: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial,

tomados individualmente ou em conjunto, portadores de **referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**".<sup>130</sup>

Trata-se do que Ulpiano Bezerra de Meneses definiu como um "deslocamento de matriz" para as políticas de patrimônio.<sup>131</sup> O patrimônio cultural, até então instituído pelo poder público, passava a ser entendido como resultado dos processos de atribuição de valor pela sociedade, entendida de forma ampla, diversificada e plural – não apenas "todos" os grupos, mas os "diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (art. 216), tomados em sua "diversidade étnica e regional" (art. 215).<sup>132</sup>

130. Brasil (1988, art. 216, caput, grifos meus).

131. Meneses (2012, p. 33).

132. Brasil (1988, art. 2015 e 216).

## DAS POSSIBILIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO

Tendo em vista as expectativas diante das mudanças dos anos 1980, mas também as limitações políticas, jurídicas e conceituais dessa década, importa destacar as possibilidades conceituais, epistemológicas e procedimentais que os debates e instrumentos ambientais – em seu sentido mais amplo – colocavam então para a preservação da natureza, para a valorização da diversidade cultural, para o reconhecimento dos variados modos de vida, para a afirmação dos direitos e da cidadania dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, assim como para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do país.

Em primeiro lugar, tem-se a aproximação das questões referentes ao desenvolvimento socioeconômico e à preservação ambiental, cuja incompatibilidade foi então questionada, sendo sublinhada sua interdependência. Por um lado, é possível notar os esforços para articular os investimentos no desenvolvimento tecnológico, social e econômico à preocupação com o meio ambiente, no que concernia ao uso racional dos recursos naturais, à qualidade de vida das gerações presentes e futuras, ao respeito aos ecossistemas, paisagens e estruturas, ao reconhecimento e à valorização de formas tradicionais de manejo da natureza. Por outro, foram propostos espaços e normativas para o debate entre agentes interessados ou responsáveis pelos empreendimentos com impacto sobre o meio ambiente e aqueles diretamente envolvidos na preservação ambiental. É o caso da Política Nacional do Meio Ambiente, com a formulação do licenciamento ambiental, a criação do Sisnama, do Conama e a publicação de suas resoluções; incluindo-se também a própria Constituição de 1988, especificamente com seus arts. 215, 216 e 225, que têm determinações transversais a todo o texto constitucional.

133. Id. (1986, art. 6º, inciso I, alínea “c”).

134. Chaui, *op. cit.*, p. 81.

135. Brasil (1988, art. 215, *caput*).

136. Chaui, *op. cit.*, p. 81, grifos meus.

137. Brasil (1988, art. 5º, *caput* e inciso LLXXIII; art. 215; art. 216; art. 225).

138. Nesse sentido, vale mencionar os Compromissos de Brasília e de Salvador, resultados dos encontros de governadores, outras autoridades e representantes de instituições culturais ocorridos em 1970 e 1971 (Cury, *op. cit.*, p. 137-146), assim como a análise de Lia Calabre (2009) sobre a descentralização das políticas culturais a partir dos anos 1970.

139. Chaui, *op. cit.*, p. 81; cf. Fonseca, *op. cit.*

140. Ver, por exemplo, a edição dos *Anais do Museu Paulista* (2016) com dossiê dedicado ao Programa Cidades Históricas (PCH).

141. Na perspectiva aqui desenvolvida, destacam-se principalmente Meneses (2012, 2017), Motta (*op. cit.*) e Chuva (2017).

142. Sobre as leituras da Resolução Conama nº 1/1986, ver nota 99 deste artigo.

143. Brasil (1986, art. 6º, inciso I).

Em segundo lugar, importou a articulação entre natureza e cultura, relacionada à ampliação tanto da noção de ambiente como do sentido de cultura. O meio ambiente passou a ser entendido e defendido como um todo sistêmico e integrado por seus aspectos naturais e antrópicos, em que as coletividades humanas não representariam apenas ameaças e perigos, mas seriam parte constituinte desse meio. Essa perspectiva trouxe para os debates ambientais a preocupação com “os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade”,<sup>133</sup> bem como a valorização dos homens e mulheres, notadamente de comunidades tradicionais, enquanto cidadãos capazes de um uso racional e ecológico dos recursos naturais. A cultura, por sua vez, deixou de ocupar unicamente o espaço destinado às belas artes para ser compreendida como “invenção coletiva de símbolos, valores, ideias e comportamentos”<sup>134</sup> e como direito que todos poderiam exercer e que todos deveriam acessar.<sup>135</sup> Isso necessariamente implicava compreender também “**todos os indivíduos e grupos** [como] seres culturais e sujeitos culturais”.<sup>136</sup>

O terceiro aspecto que remete às possibilidades dos anos 1980 para os campos ambiental e cultural e para as práticas democráticas diz respeito à afirmação de novos agentes para a defesa do meio ambiente e para a preservação do patrimônio cultural. Tais ações deixavam de estar restritas à agência política do poder público, dos representantes de interesses empresariais ou de *experts* reconhecidos por estes, passando a incluir “qualquer cidadão” e os “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” – todos, enfim.<sup>137</sup>

No que concerne mais especificamente ao patrimônio cultural, se essa noção já vinha passando por claras revisões e ampliações no Brasil desde os anos 1970 – com a descentralização das políticas culturais,<sup>138</sup> com a própria adoção de um sentido antropológico de cultura e da perspectiva da referência cultural no âmbito do Iphan,<sup>139</sup> e com a inserção do tema do desenvolvimento e da valorização econômica do patrimônio nas pautas e programas dessa Instituição<sup>140</sup> –, os anos 1980 as consolidaram em termos legais e lançaram importantes perspectivas e possibilidades processuais. No tocante ao que foi definido no art. 216 da Constituição, são várias as análises e os estudos que já se debruçaram sobre o assunto, tratando, por exemplo, das possibilidades epistemológicas, conceituais e políticas das políticas de patrimônio.<sup>141</sup> A Resolução Conama nº 1/1986, por sua vez, ainda que menos debatida, também recebeu sua parcela de atenção no campo do patrimônio,<sup>142</sup> dada a interpretação de que o patrimônio cultural estaria contido na noção de “meio socioeconômico” dessa normativa, compondo a “situação ambiental” de uma dada área e devendo, portanto, constar do “diagnóstico ambiental da área de influência do projeto”.<sup>143</sup>

Essa interpretação, defendida também neste estudo, entende a inserção do meio socioeconômico no contexto do licenciamento ambiental como uma possibilidade de conhecimento, ampliação e afirmação do patrimônio – conhecimento porque os estudos de impacto ambiental, ao atentar para a socioeconomia de determinada área, promoveriam o inventário e a identificação de referências culturais em locais visados pelos empreendimentos, inclusive daqueles que não tivessem sido ainda avaliados e contemplados por políticas de patrimônio. Os estudos de impacto ambiental, tal como definidos no art. 6º da Resolução Conama nº 1/1986, estimulariam a produção de conhecimento sobre as variadas situações ambientais identificadas no diagnóstico dos meios físico e biológico (solo, água e ar; ecossistemas, fauna e flora), assim como do “meio socioeconômico”, identificando formas de ocupação dos territórios, usos físicos e simbólicos dos recursos naturais, edificações e vestígios de comunidades pretéritas que, no contexto da implantação de um empreendimento, correriam o sério risco de ser drasticamente alteradas ou desaparecer. Os estudos de impacto ambiental seriam, nessa perspectiva de identificação de referências culturais (ainda) não reconhecidas – seja por meio de inventários, seja por meio de ações de acautelamento, conforme determinado mais recentemente na IN 1/2015 –, um importante instrumento não só para produzir conhecimento, mas também para evitar desaparecimentos.

No que diz respeito à ampliação da noção de patrimônio no contexto do licenciamento ambiental, entende-se que, na medida em que a perspectiva ambiental do patrimônio cultural é destacada, reforçam-se e valorizam-se as relações das comunidades humanas com a natureza no que tange à preservação do patrimônio e da diversidade cultural, como também à sustentabilidade e ao manejo ecológico dos recursos ambientais. Os estudos de impacto ambiental, ao acionar agentes, conceitos, perspectivas, premissas e categorias das áreas do ambiente e da cultura, estariam produzindo conhecimento simultaneamente a respeito da situação ambiental de determinada área – com vistas ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>144</sup> – e das referências “à identidade, à ação, à memória”<sup>145</sup> de determinados grupos formadores da sociedade, instalados no local afetado, contribuindo, assim, para a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro. Estariam, portanto, ampliando o escopo dos direitos afirmados pelos campos do patrimônio e do ambiente por meio do reconhecimento das referências culturais dos “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”<sup>146</sup> na perspectiva socioambiental, tão bem analisada por Juliana Santilli.<sup>147</sup>

Nesta linha de argumentação, destaca-se ainda a afirmação do patrimônio, no contexto do licenciamento ambiental, como aspecto que diria respeito tanto à identidade, ação e memória das comunidades como ao meio

144. Brasil (1988, art. 225, caput).

145. *Ibid.*, art. 216, caput.

146. *Ibid.*

147. Santilli, *op. cit.*

148. Brasil (1988, preâmbulo; art. 1º; art. 216; art. 225).

149. Id., 1981.

150. Lima, *op. cit.*, p. 288 et seq.

151. Brasil (1997).

152. Lima, *op. cit.*, p. 306 et seq.; Silva, *op. cit.*, p. 20, 94, 114 et seq.

153. Segundo Lima (*op. cit.*, p. 295), trata-se do documento “Patrimônio cultural e obras de grande porte – uma proposta de ação institucional” (GT/Cogep/Rio, julho de 1989), disponível no Arquivo Central do Iphan, seção Rio de Janeiro.

154. Sobre as tentativas de debater e estender a participação do Iphan para além das ações de proteção do patrimônio arqueológico nos anos 1990 e 2000, ver Lima (*op. cit.*, p. 295 et seq.), Silva (*op. cit.*, p. 111 et seq.) e Oliveira (*op. cit.*).

155. Silva, *op. cit.*, p. 121-142, item 3.1.2.

156. Brasil (2011a).

157. Silva, *op. cit.*, p. 160-163.

ambiente ecologicamente equilibrado; tanto à cidadania e à dignidade da pessoa humana como ao desenvolvimento,<sup>148</sup> na medida em que passaria a ser entendido como constituinte do processo de “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.<sup>149</sup> Trata-se, enfim, de identificar, nesse contexto, que o patrimônio é entendido, proposto e afirmado como ambiente, como direito e como recurso para a cidadania e para o desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA REDUÇÃO DE POSSIBILIDADES

Segundo Tania Andrade Lima, porém, a incorporação das possibilidades criadas pela Resolução Conama nº 1/1986 pelo campo do patrimônio só viria a acontecer a partir dos anos 1990 e ficaria, por muito tempo, restrita à proteção do patrimônio arqueológico.<sup>150</sup> Mesmo com a publicação da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que reiterou o papel do Iphan no licenciamento ambiental ao determinar que o Ibama deveria considerar “o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento”,<sup>151</sup> as respostas normativas do instituto mantiveram-se nos limites do patrimônio arqueológico com a já mencionada Portaria nº 230/2002.<sup>152</sup>

As poucas iniciativas do Iphan para avaliar o “impacto ambiental provocado por intervenções humanas no meio ambiente, decorrentes de obras de grande porte”,<sup>153</sup> sobre o patrimônio cultural considerado em sua amplitude foram pontuais e não teriam, até os anos 2010, continuidade internamente nessa instituição.<sup>154</sup> Datam dessa década, porém, iniciativas de afirmar clara e categoricamente a amplitude das noções de ambiente e patrimônio que haviam sido definidas pela Resolução Conama nº 1/1986 e pelo art. 216 da Constituição de 1988, seja interna ou externamente ao Iphan. É o que Luciano Silva sublinhou em documentos (nota técnica e termos de referência) elaborados pelas Superintendências do Iphan no Maranhão (2010), em Minas Gerais (2011) e na Paraíba (2013).<sup>155</sup> É também o que Silva destacou em relação à Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011, que regulamentou “a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental”,<sup>156</sup> como a Fundação Nacional do Índio, a Fundação Cultural Palmares, o Ministério da Saúde e o Iphan, notadamente no que diz respeito à amplitude da descrição dos bens culturais sobre os quais este instituto deveria se manifestar.<sup>157</sup> A Portaria, ainda que

determinasse a manifestação do Iphan sobre bens acatados “tanto pelo Iphan, quanto pelas instituições das esferas estaduais e municipais responsáveis pelo Patrimônio Cultural”, exigia em seu anexo III-D que a “avaliação dos impactos resultantes da implantação do empreendimento” contemplasse bens culturais “protegidos ou não”, além de evocar, entre as ações exigidas, um entendimento muito próximo à noção de socioeconomia e de patrimônio, respectivamente, da Resolução Conama nº 1/1986 e do art. 216 da Constituição de 1988.<sup>158</sup>

Data desse mesmo ano de 2011 a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro,<sup>159</sup> conforme prevista em determinação do art. 23 da Constituição de 1988.<sup>160</sup> De acordo com Talden Farias, essa Lei Complementar estabeleceu “normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício e da competência comum relativas à proteção do meio ambiente”.<sup>161</sup> Em seu art. 1º indica o que então era entendido como meio ambiente: além da menção específica à sua proteção, ao combate à “poluição em qualquer de suas formas” e à preservação das “florestas, [da]fauna e [da] flora”, a Lei Complementar inclui como medida atinente à defesa do meio ambiente “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, nos termos dos incisos III, VI e VIII do art. 23 da Carta Magna.<sup>162</sup>

Essa perspectiva ampliada de meio ambiente seria refletida em proposta de regulamentação da atuação do Iphan no contexto do licenciamento ambiental. Uma minuta apresentada pelo Instituto, na qual a noção de patrimônio adotada partia do art. 216 da Constituição Federal de 1988, teria sido debatida no II Encontro Nacional de Gestores do Patrimônio Arqueológico, em dezembro de 2012.<sup>163</sup> No entanto, essa definição seria reduzida aos bens acatados por meio do Decreto-Lei nº 25/1937 e do Decreto nº 3.551/2000, assim como aos bens protegidos pela Lei nº 3.924/1961 em minutas do Iphan tornadas públicas em 2013 e 2014, sendo que esta última teria incluído o patrimônio ferroviário reconhecido por meio da Lei nº 11.483/2007.<sup>164</sup> Mesmo com diversas manifestações contrárias à redução do escopo e das possibilidades de conhecimento e preservação do patrimônio cultural, entre outros aspectos, esse recorte seria confirmado pela publicação da IN 1/2015, como discutido no início deste estudo.

Pretende-se aqui, porém, chamar atenção para a potencialização da atuação do Iphan no contexto do licenciamento ambiental – diante da abertura representada pela noção de “meio socioeconômico” e pelo entendimento constitucional de patrimônio cultural – no que diz respeito, nesses anos 1980, à afirmação de direitos, ao reconhecimento da diversidade cultural e à legitimação de novos agentes para a promoção e proteção do patrimônio. No entanto, essa

158. “Realização de inventário do patrimônio histórico-cultural da área, caracterizando o patrimônio quando este estiver ligado a formas específicas de apropriação cultural (festes, cultos, rituais, etc.) bem como os movimentos culturais e festas tradicionais e apresentação de medidas de preservação ou proteção dos mesmos” (Brasil, 2011a, anexo III-D).

159. Id. (2011b).

160. Art. 23, parágrafo único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (id., 1988).

161. Farias, *op. cit.*, p. 121.

162. Brasil (1988).

163. Silva, *op. cit.*, p. 163-

164. Trata-se de Minuta de Portaria que dispõe “sobre as diretrizes e o procedimento a serem observados à elaboração da avaliação de impacto ao patrimônio cultural no âmbito do licenciamento ambiental e dá outras providências”.

164. Silva, *op. cit.*, p. 172-177. Trata-se da “Minuta de Instrução Normativa para o Licenciamento Cultural no Iphan”, apresentada internamente ao Comitê Gestor do Iphan e discutida, externamente, no XVII Congresso da Sociedade de Arqueologia Brasileira, conforme se lê em Najjar (2013) e Silva (*op. cit.*); e da Instrução Normativa nº 1, de julho de 2014, disponibilizada pelo Iphan por meio de seu *Manual de aplicação* (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014).

165. Cf. Leal; Silva, *op. cit.*

166. Brasil (1988, art. 225, *caput*).

167. *Ibid.* Sobre a perspectiva dos desperdícios de experiências, ver Santos (2008).

instrução normativa fez coincidir a atuação do órgão federal de patrimônio no contexto do licenciamento ambiental com o âmbito de sua atuação independentemente do licenciamento: de acordo com a IN 1/2015, o Iphan só se manifestaria nas situações em que já deveria se manifestar.<sup>165</sup>

Nesse sentido, diante das possibilidades criadas nos anos 1980 – de valorização da interdependência entre natureza e cultura e entre comunidades e recursos ambientais; de compatibilização entre preservação e desenvolvimento, para afirmar um e outro como direitos; de ressignificação de ambiente e patrimônio nesse contexto de novos direitos, novos agentes e novas preocupações; de esforços normativos e institucionais para inserir referências culturais e manejos tradicionais dos recursos ambientais como modos legítimos e valiosos de “criar, viver e fazer” –, entende-se que o escopo da IN 1/2015 representa não só uma grande redução destas, mas também um desperdício de experiências institucionais, culturais e conceituais que atinge o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>166</sup> e o patrimônio cultural brasileiro, bem como os diferentes grupos formadores da sociedade brasileira e as instituições responsáveis pela preservação do ambiente, tomado em seu sentido amplo.<sup>167</sup> Caberá, portanto, ao poder público e à comunidade, recuperar e reforçar as possibilidades e experiências desperdiçadas.

## REFERÊNCIAS

### FONTES IMPRESSAS

ATAQUE sueco. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 8, 10 jun. 1972.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2548-2549, 17 fev. 1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e a complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 247, p. 30841, 22 dez. 1997.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 32, de 1956. Aprova a Convenção para Proteção de Bens Culturais em caso de conflito armado, assinada na Conferência Internacional reunida em Haia, de 21 de abril a 12 de maio de 1954. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 15753, 21 ago. 1956. Disponível em: <<https://bit.ly/3kmuGsY>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 29 maio 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011b.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 7096, 13 abr. 1990.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 92, de 5 de julho de 2012. Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 131, p. 6, 9 jul. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1972a. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/33DFLPq>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1972b. v. 2. Disponível em: <<https://bit.ly/35Be9gF>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 2011a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 57, p. 71, 25 mar. 2015.

CAVALCANTI, José Costa. Discurso do ministro José Costa Cavalcanti, chefe da Delegação do Brasil. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1972. v. 2, p. 12-16. Disponível em: <<https://bit.ly/35Be9gF>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro: [s. n.], 1901-1974, 5-16 jun. 1972.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa nº 01 de 2014: manual de aplicação do Iphan. Brasília, DF: Iphan, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3iCHkUf>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015. Estabelece os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 58, p. 11-17, 26 mar. 2015.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 7, de 1 de dezembro de 1988. Estabelece os procedimentos necessários à comunicação prévia, às permissões e às autorizações para pesquisas e escavações arqueológicas em sítios arqueológicos previstas na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 1988.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 230, de 17 de dezembro de 2002. Compatibiliza as fases de obtenção de licenças ambientais com os estudos preventivos de arqueologia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 244, 18 dez. 2002.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria nº 407, de 21 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o estabelecimento dos parâmetros de valoração e procedimento de inscrição na Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário, visando à proteção da memória ferroviária, em conformidade com o art. 9º da Lei n.º 11.483/2007. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p. 39-40, 23 dez. 2010.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro: [s. n.], 1891-. 5-16 jun. 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano – 1972: publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em junho de 1972. Estocolmo: ONU, 1972. Disponível em: <<https://bit.ly/3c1PByl>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SUECOS criticam posição brasileira. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 1, 10 jun. 1972.

#### LIVROS, ARTIGOS E TESES

ANAIS DO MUSEU PAULISTA: Dossiê: O PCH, Programa de Cidades Históricas: um balanço após 40 anos. São Paulo: Museu Paulista, v. 24, n. 1, 2016.

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 *et al.* (orgs.). *Educação patrimonial: diálogo entre escola, museu e cidade*. João Pessoa: Iphan, 2014. p. 89-113. (Caderno Temático, n. 4).

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGC, 2009.

CALDARELLI, Carlos Eduardo; CALDARELLI, Solange Bezerra. Patrimônio cultural e impacto ambiental no processo de avaliação ambiental brasileiro: avanços e retrocessos. *In*: CAMPOS, Juliano Bittencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco de (orgs.). *Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre globalização, cidadania e sustentabilidade*. Curitiba: Multidéia, 2015. p. 229-254.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. *Palanque e Patíbulo: o patrimônio cultural na Assembleia Constituinte (1987-1988)*. Goiânia: Editora Palavrear, 2019.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade: Unesp, 2006.

CHUVA, Márcia. Possíveis narrativas sobre duas décadas de patrimônio: de 1982 a 2002. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, DF, n. 35, p. 79-103, 2017.

CURY, Isabelle (org.). *Cartas patrimoniais*. Rio de Janeiro: Iphan, 2004.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FONSECA, Maria Cecília Londres. 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, DF: MinC: Iphan, 2006. p. 83-97.

HANDL, Günther. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992. *United Nations Audiovisual Library of International Law*, New York, p. 1-11, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3hzTCeM>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

KUHL, Beatriz Mugayar. Notas sobre a Carta de Veneza. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 287-320, 2010.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta. Patrimônio e desenvolvimento: as políticas de patrimônio cultural nos anos 1960. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 99-136, 2016.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta; SILVA, Luciano de Souza e. A preservação do patrimônio cultural no contexto do licenciamento ambiental: possibilidades sociais e produção de (des) conhecimento sobre ambienta, cultura e patrimônio. *Revista CPC*, São Paulo, n. 21, p. 8-35, 2016.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta; OLIVEIRA, Mônica Castro de; SILVA, Luciano de Souza. Modos de vida, referência cultural e ambiente: narrativas para políticas públicas de patrimônio. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS*, 7., 2016, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016. p. 533-546.

LIMA, Tania Andrade. O licenciamento ambiental no Iphan: o socioambiente em questão. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, DF, n. 35, p. 285-319, 2017.

MACHADO, Carlos Alberto. Filmes de ficção científica como mediadores de conceitos relativos ao meio ambiente. *Ciência & Educação*, Bauru, v. 14, n. 2, p. 283-294, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2FHXXkfu>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. *In: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL*, 1., Ouro Preto, 2009. *Anais [...]*. Brasília, DF: Iphan, 2012. p. 25-39.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. Repovoar o patrimônio ambiental urbano. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, nº 36, 2017, p. 39-51.

MOTTA, Lia. *Sítios urbanos e referência cultural: a situação exemplar da Maré*. 2017. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

NAJJAR, Rosana. Texto da Instrução Normativa apresentada pelo Iphan durante o XVII Congresso da SAB. *Arqueologia e Pré-História*, [s. l.], 16 set. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3hBKiad>. Acesso em: 18 jan. 2020.

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

SÁNCHEZ, Luis Henrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. 3. ed atual. e aprimorada. São Paulo: Oficina de Textos, 2020.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 80, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3cbWTjd>. Acesso em: 30 jan. 2013.

SILVA, Luciano de Souza e. *Licenciamento ambiental: desafios e possibilidades para a preservação do patrimônio cultural brasileiro*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2016.

VIOLA, Eduardo J. A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 6, n. 1-2, p. 6-12, 1992.

#### SITES

CONAMA escolhe novos integrantes por sorteio. *Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, DF, 17 jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZiBEW0>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

O QUE É o Conama? *Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, DF, [2019?]. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZEMzLp>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

Artigo apresentado em 1/2/2020. Aprovado em 29/5/2020.



All the contents of this journal, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution License