



CARTA DE ESCLARECIMENTO A FUTURA INSTRUÇÃO NORMATIVA DO IPHAN RELATIVA AO LICENCIAMENTO

Em tempos de *internet* a comunicação se tornou infinitamente mais fácil. Na mesma medida, cresce a responsabilidade sobre o que se diz ou encaminha através da rede mundial de computadores. Nessa semana, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o IPHAN, foi surpreendido por carta amplamente divulgada em meios digitais, assinada pelo promotor estadual de Minas Gerais, Dr. Marcos Paulo de Souza Miranda. O título do documento - “*O fim da arqueologia preventiva*”- foi engenhosamente escolhido para causar desconfiança e apreensão, como fazem as manchetes que pretendem *criar* verdades, ainda que o conteúdo da notícia não seja capaz de demonstrá-las.

Também como é comum na internet, a carta restringe-se a pinçar, de forma totalmente descontextualizada, parte de uma minuta de Instrução Normativa (IN) do IPHAN, ainda não assinada. A futura normativa, superficialmente explorada pelo promotor, busca, segundo seu caput “*estabelecer os procedimentos administrativos a serem observados pela instituição nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe*”.

Causa estranheza o fato de que as principais preocupações externadas pelo promotor quanto à IN em elaboração, quais sejam, o foco da avaliação na Área de Influência Direta e no patrimônio protegido em nível federal, terem sido repentinamente imputadas à “*força de setores econômicos, principalmente os ligados à mineração e à produção de energia elétrica*” quando, na verdade, esses são **princípios vigentes há mais de três anos, ou seja, desde a publicação da Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011**. Superveniente à IN ou a Portaria 419/11, é, obviamente, a Lei nº 3.924/61, com a qual a minuta da IN é absolutamente coerente.

Em atenção aos que eventualmente ainda não a conhecem, a Portaria Interministerial nº 419/11 regulamentou a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento. No que diz respeito ao IPHAN, tal instrumento legal, entre outros, definiu claramente:

1. Os prazos para a manifestação institucional nos processos de licenciamento;

2. Delimita as áreas de incidência dos estudos requeridos pelo IPHAN no âmbito do Licenciamento;
3. O recorte temático para avaliação de impacto, ou seja, bens acautelados.

A Portaria determinou também, em seu artigo 10º, que todos os órgãos envolvidos deveriam ajustar-se às suas disposições. O IPHAN buscou a necessária adequação, sobretudo a partir de 2013, com vistas à urgente padronização e coerência da atuação de todas as superintendências e da área central.

No entanto, a distorção que é, de fato, relevante e que foi equivocadamente favorecida pela Portaria 419/11 não foi mencionada pelo promotor: - a não previsão da preservação dos sítios arqueológicos *in loco*, induzindo ao resgate automático de todos os sítios porventura identificados no contexto da implantação de empreendimentos (ver inciso III do Art. 6º).

Antes de adentrarmos os pontos mencionados na carta do promotor, é preciso voltar à Portaria IPHAN 230/02. Trata-se de norma infralegal de relevância inquestionável para a proteção do patrimônio arqueológico, uma vez que foi responsável pela inserção das pesquisas de arqueologia preventiva em processos de licenciamento ambiental, como também pelo desenvolvimento do campo da arqueologia no Brasil. Basta dizer que a partir da publicação da referida Portaria, em 17 de dezembro de 2002, o número de autorizações de pesquisa arqueológica aprovadas pelo Instituto passou de 201 (2002) para 1.454 (2013), ou seja, um crescimento de 723% em onze anos. Em estreita relação com este instrumento, está o surgimento de um mercado de trabalho em franco crescimento que, por sua vez, catapultou a criação de inúmeros cursos de arqueologia no país. Portanto, não faz sentido para a Instituição que a norma seja revogada por instrumento que não possa conferir, no mínimo, um aprimoramento dos procedimentos existentes.

No entanto, é preciso também reconhecer que a Portaria 230/02 possui lacunas que, se não impossibilitam, dificultam a atuação do IPHAN, favorecendo exatamente o que o promotor chama de “*conflituosidade e insegurança jurídica*” para a atuação de técnicos, gestores e arqueólogos. Seu texto de apenas seis artigos, por não discorrer sobre todo o procedimento, favoreceu o entendimento (do qual obviamente discordamos), de que as pesquisas arqueológicas, no âmbito de licenciamento, só devam ser exigidas naqueles empreendimentos em que é necessária a elaboração de EIA/RIMA.

Além disto, ao contrário do ocorrido na área ambiental, que aprimorou e detalhou seus instrumentos normativos de acordo com a especificidade das diversas tipologias de empreendimentos, o IPHAN possui, até hoje, apenas a Portaria 230/02, complementada pela Portaria 28/03, que trata da renovação de licença ambiental de empreendimentos hidrelétricos. As normas vigentes estabelecem os mesmos requisitos metodológicos e o mesmo procedimento, seja para licenciar uma grande hidrelétrica, seja para a construção de uma rede de esgotamento sanitário em um núcleo urbano. Tanto do ponto de vista da gestão, quanto do ponto de vista da arqueologia, é inegável a necessidade de aprimoramento, favorecendo abordagens distintas entre empreendimentos que diferem radicalmente quanto ao potencial de impacto ao patrimônio arqueológico, quanto à dinâmica de execução de obras e, principalmente, em termos de possibilidades de pesquisa.

Aspecto vital a ser enfrentado é não mais reduzir a avaliação de impacto ao patrimônio em processo de licenciamento ambiental a um sinônimo de pesquisa arqueológica pura e simples, relegando-se as demais categorias de bens a um segundo plano ou a plano nenhum. Não por outro motivo, embora estejamos tratando aqui de um documento normativo que contempla também os bens tombados, registrados e valorados, além dos arqueológicos, a carta do promotor foi, intencionalmente, remetida aos arqueólogos, fato realçado pelo título alarmista, o que também nos impõe dirigir a esse segmento grande parte de nossa resposta.

Desnecessário argumentar quanto à necessidade de uma normativa que contemple a avaliação de impacto a todos os bens acautelados sob proteção do IPHAN, sequer mencionados na Portaria 230/02. A IN proposta passará a obrigar todo o IPHAN a considerar, quando em processo de licenciamento ambiental, **todas** as naturezas de bens acautelados, materiais ou imateriais, quando potencialmente impactados. Trata-se de um avanço inquestionável. No que se refere ao patrimônio arqueológico, o objetivo é priorizar a preservação e gestão dos sítios e acervos. Para tanto, a IN proposta absorveu, consolidou e ampliou o conteúdo das Portarias existentes.

A construção dessa Normativa não é novidade, seus princípios e critérios vêm sendo apresentados e discutidos em diversos fóruns. Destacamos a importante apresentação no Congresso da Sociedade de Arqueologia Brasileira – SAB, realizado em Aracaju, em agosto de 2013, quando foi disponibilizado endereço eletrônico para o envio de comentários e sugestões para o melhor

aperfeiçoamento da norma. O IPHAN recebeu um total de dezessete correspondências, algumas assinadas por grupos de profissionais que, visando colaborar, se organizaram para enviar suas considerações, muitas delas incorporadas ao documento ora criticado pelo promotor. Na sequência desse evento, seguimos aprimorando o documento, detalhando-o conforme os níveis de complexidade das intervenções, fixando mais claramente responsabilidades, conteúdos de Termos de Referência, cuidados com coleções e reservas técnicas, ou seja, tudo o que a Portaria 230/02 não contempla e que a experiência vem nos mostrando ser inadiável.

Feita essa contextualização, vamos diretamente aos tópicos levantados pelo promotor, por vezes devolvendo-lhe algumas perguntas que possibilitarão refletir mais detidamente sobre o instrumento proposto e constatar que ele em nada restringe ou diminui a perspectiva de inserção do IPHAN e, como decorrência, dos arqueólogos no âmbito do Licenciamento. Ao contrário, reforçará o compromisso da Instituição com a necessidade da presença constante destes profissionais no processo de identificação e, sobretudo, proteção patrimônio arqueológico brasileiro.

Vejamos, por ordem de aparição das afirmações do promotor:

(...) Certamente se trata de um retrocesso protetivo

Como pode ser considerado um retrocesso a substituição de um documento que se concentra em um tipo de abordagem e que prevê apenas a avaliação de impacto aos bens arqueológicos, por outro que pretende dar conta da avaliação de impactos de **todos** os bens acautelados em âmbito federal?

(...) A norma, recentemente divulgada aos servidores do IPHAN, em encontro em Brasília, revoga a Portaria IPHAN 230/2002 (que trata da arqueologia preventiva nos licenciamentos ambientais) e a Portaria IPHAN 28/2003 (que exige o licenciamento arqueológico das usinas hidrelétricas implantadas sem a realização dos estudos arqueológicos prévios) (art. 59).

Conforme já explicitado nas considerações iniciais, a IN proposta consolida, detalha e amplia o previsto nas portarias mencionadas.

(...) A aberração restringe a análise dos impactos arqueológicos somente às áreas de influência direta (art. 1º) e somente bens protegidos em nível federal serão objeto de consideração (art. 2º, parágrafo único).

Conforme já explicitado, trata-se de princípio vigente desde 2011 e, somente agora, no atual contexto, *descoberto* pelo promotor e atribuído a forças de setores econômicos, estranhas aos interesses da preservação. No Art. 3º inciso III da Portaria 419/11, o recorte para a realização das avaliações relacionadas aos bens acautelados e, por decorrência, aos bens arqueológicos, está dado: **área de influência direta**.

(...) se não houver provocação do órgão ambiental licenciador, o IPHAN deverá simplesmente se omitir. Simples, não?

No cenário atual, qual garantia a Portaria 230/02 oferece de que o IPHAN será consultado pelos órgãos licenciadores em processos de licenciamento? Resposta simples: Nenhuma. Ao contrário do que faz parecer a carta do promotor, mesmo na regra atual, não existe nenhuma vinculação explícita. Não existe porque uma Portaria do IPHAN não é instrumento legalmente apto a estabelecer responsabilidades administrativas para qualquer outro órgão que não seja o próprio IPHAN. O que a IN faz é tão somente estabelecer, de forma clara, as regras e procedimentos para o IPHAN a partir da formalização do órgão ambiental. Essa remissão ao IPHAN se dá, e continuará se dando, em caráter preventivo e por força de instrumentos legais que são supervenientes a uma Portaria administrativa da autarquia.

Porém, nos casos em que o IPHAN **não** for instado a se manifestar pelo órgão ambiental, ao contrário da Portaria 230/02 que **nada** diz a este respeito, a minuta da IN contém artigo que orienta a atitude a ser adotada pelos gestores da Instituição. Curiosamente, este artigo não foi considerado pelo promotor. Obviamente que, mesmo nos casos em que o IPHAN não tiver sido instado a se manifestar, não deixam de vigorar as leis de acautelamento em nível federal, especialmente a Lei 3.924/61.

(...) O órgão nacional de proteção ao patrimônio é relegado à condição de órgão federal, que deixa de zelar por "meros" interesses estaduais ou municipais, como se o patrimônio cultural pudesse ser rotulado em escalas.

Para alcançar toda a abrangência de bens protegidos, assim como a efetiva criação de um sistema nacional de patrimônio e, ainda, considerando o exemplo do compartilhamento de atribuições que diversos segmentos da administração pública já praticam, cabe estimular que órgãos estaduais sejam ouvidos quando bens culturais protegidos por eles forem impactados. Estados como Minas Gerais, onde o órgão estadual é estruturado e dotado de política de proteção abrangente, seriam um

excelente ambiente para essa nova prática. No caso do patrimônio arqueológico, em virtude da Lei 3.924/61, a atribuição permanece integralmente concentrada no órgão federal. Além disso, o IPHAN não deixará de atuar oferecendo sua experiência, seus instrumentos normativos e outras formas de cooperação com estados e municípios visando à proteção do patrimônio cultural.

(...) Na “Avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados” (art. 13), não existe qualquer obrigação de socialização do conhecimento auferido por meio de publicações ou musealização, o que torna a destruição dos bens culturais um bom negócio.

Perguntamos: onde, na Portaria 230/02, está prevista a solicitação de avaliação de impacto aos bens culturais tombados, valorados e registrados? Resposta: em lugar nenhum. Desta forma, não conseguimos compreender quais são os parâmetros utilizados para a alegação de que a nova IN do IPHAN tornaria a “destruição dos bens culturais um bom negócio”.

(...) Não bastasse, o procedimento de licenciamento arqueológico corretivo é simplesmente extirpado para as UHEs e quaisquer outros empreendimentos. Carta branca para a perpetuação dos danos em detrimento do nosso patrimônio arqueológico.

O procedimento corretivo foi incorporado à nova IN: Anexo II, itens 25 e 26 que, respectivamente, tratam da manutenção de empreendimentos não licenciados – faixa de depleção de UHE, AHE e PCHs - e da manutenção de empreendimentos já licenciados, correspondendo a mais um avanço da futura da IN. Não há necessidade de manutenção de duas normativas – Portaria 28 e nova IN - para a mesma finalidade.

(...) Ao contrário do que ocorria até então, somente alguns empreendimentos estarão obrigados à adoção de trabalhos arqueológicos prévios, ficando a maioria deles sujeitos apenas à presença de arqueólogo em campo responsável pela gestão do patrimônio arqueológico eventualmente identificado durante a execução do empreendimento (art. 16).

Qual mineradora paralisará suas retroescavadeiras para se evitar a destruição dos vestígios de um acampamento pré-histórico em homenagem à nova legislação, que, inclusive, contraria frontalmente a Lei 3.924/61?

Ao elaborar a proposta de IN, o IPHAN fez um levantamento exaustivo de todas as tipologias de empreendimentos até então analisados. Aproximadamente 70% estão atrelados ao setor de energia e a grandes empreendimentos de infraestrutura. Para todos estes empreendimentos, no que diz respeito ao

patrimônio arqueológico, a futura IN prevê exatamente o que a Portaria 230/02 exige atualmente, com requisições ainda maiores quanto à apresentação de resultados de pesquisa, guarda de acervo e educação patrimonial.

Apenas para empreendimentos de pequeno e médio porte, cujas características e dimensões sejam compatíveis com adoção de ajustes ou medidas preventivas em campo, estabelecemos procedimentos diferenciados. Salientamos que tais procedimentos também foram concebidos a partir das práticas já adotadas entre IPHAN e arqueólogos que, ao receberem uma portaria de autorização de pesquisa, *longa manus*, tornam-se corresponsáveis pela gestão do patrimônio arqueológico. O chamado “monitoramento arqueológico”, amplamente utilizado e citado na literatura especializada, passa figurar claramente como uma das possibilidades de gestão do patrimônio arqueológico.

Dos 150 empreendimentos previstos na futura IN, grande parte apresenta elevado potencial de dano ao patrimônio arqueológico e, portanto, continuará obedecendo às mesmas exigências da Portaria 230/02, acrescidas de outras já apontadas, inclusive com relação à instituições de guarda e pesquisa, prazos de manifestação do IPHAN, bem como avaliação de impacto aos bens tombados, valorados e registrados.

Nos empreendimentos de menor potencial de impacto (características compatíveis com a adoção de ajustes ou medidas preventivas em campo ou coincidente com áreas já impactadas) existe a previsão de procedimentos diferenciados, muito próximo daquilo que atualmente já é realizado e amplamente conhecido como “monitoramento arqueológico”. Obviamente que a mineração, preocupação mencionada pelo promotor, é sempre classificada no nível de maior exigência, impossibilitando, portanto, o cenário catastrófico por ele cogitado.

Lamentamos profundamente esse episódio que gerou desconfiança e, sobretudo, desinformação, a ponto de muitos profissionais se mostrarem receosos quanto ao futuro de suas atividades, levando, inclusive, a uma manifestação da *Sociedade de Arqueologia Brasileira - SAB*.

Reafirmamos as características estruturantes da minuta de Instrução Normativa:

1. Aborda o patrimônio cultural em suas dimensões material e imaterial;

2. Delimita as áreas de incidência dos estudos requeridos pelo IPHAN no âmbito do Licenciamento;
3. Considera, para fins de Licenciamento, os bens acautelados pelo IPHAN, conforme suas especificidades;
4. Prioriza a preservação do patrimônio arqueológico em detrimento do seu resgate como regra.
5. Qualifica Projetos Integrados de Educação Patrimonial.
6. Estabelece procedimentos de avaliação de impacto aos bens acautelados, diferenciados conforme as tipologias dos empreendimentos;
7. Estabelece, com clareza, a rede de responsabilidade entre os atores envolvidos;
8. Organiza hierarquias e fluxos, define atores e prazos para manifestações;
9. Busca dar segurança jurídica para a tomada de decisões imprescindíveis para o bom andamento dos processos de licenciamento ambiental;

Temos ciência dos impactos que as normativas do IPHAN tradicionalmente causam em um campo que temos a felicidade de ter ajudado a construir. Do ponto de vista da Arqueologia, estamos seguros de que a normativa proposta será a mais abrangente elaborada pelo IPHAN desde a vigência da Lei nº 3.924/61.

E o futuro? O futuro nos reserva o campo da Arqueologia Preventiva mais organizado e o IPHAN capacitado para buscar a ampliação dos estudos preventivos no âmbito do licenciamento a todo o país, para, de forma equânime, termos todo o patrimônio cultural brasileiro representado na sua riqueza e diversidade.

Jurema Machado - Presidente do IPHAN

Andrey Schlee - Diretor DEPAM

Célia Corsino - Diretora DPI

Luiz Philippe Torelly - Diretor DAF

Rosana Najjar - Diretora CNA

Roberto Stanchi - Coordenador CNA

Danilo Curado - Coordenador CNA

Sérgio Carreira - Coordenador CNA