

# POLÍTICA AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO RELATIVA AO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO<sup>1</sup>

*Carlos Eduardo Caldarelli  
e Solange B. Caldarelli*

SCIENTIA Consultoria Científica

O presente texto toma o termo “Patrimônio Cultural” em seu sentido mais amplo, conforme definido pela constituição federal Brasileira de 1998, a qual o considera constituído pelos bens de natureza material e imaterial portadores de referência a identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional, neles incluindo, entre outros aspectos, as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; os espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (Art. 216).

As questões relativas ao meio ambiente, hoje, põem-se sempre em relação a sociedade humana, principalmente no que se refere aos grupos em que se divide e ao sistemas econômicos que engendra. Alhear da problemática ambiental os aspectos culturais é adotar uma postura, no mínimo anacrônica e afastada da realidade.

Antes do aparecimento da humanidade, as mudanças ambientais seguiam em ritmo natural, marcado por mudanças que, mesmo quando súbitas e catastróficas, conduziam sempre os novos equilíbrios.

Como tem sido tantas vezes demonstrado, é a atividade humana a principal fonte de distúrbios no funcionamento dos mecanismos natural de auto-regulação.

Em grande parte, as características do impacto dessa atividade sobre o mundo natural têm relação direta com o modo como as sociedades que a

---

<sup>1</sup> Artigo publicado em: **Anais do 3º Encontro Nacional de Estudos Sobre o Meio Ambiente**, Londrina, UEL, 1991, 1: 295-301.

veiculam tomam decisões. A magnitude do impacto, por sua vez, liga-se à tecnologia disponível.

Nas sociedades ocidentais modernas, caracterizadas pelo pluralismo, convivem grupos bastante diferenciados entre si em ambos os aspectos.

As decisões que tomam, no que concerne ao meio ambiente e à tecnologia que possuem para implementá-las, portanto, não são apenas diferentes, mas muitas vezes conflitantes.

Um dos objetivos do direito é compor conflitos, através da orientação consubstanciada nos textos normativos e na sua interpretação jurisprudencial, ou na atuação decisória dos órgãos jurisdicionais.

As questões ambientais envolvem sempre o que um grupo social julga vantajoso para si, em função dos seus interesses imediatos, de um lado, e o interesse coletivo de outro grupo, ou difusos de toda uma sociedade, de outro lado.

A atual legislação brasileira é, sem dúvida, bastante abrangente em relação ao aspecto “danos provocados ao patrimônio cultural” em virtude de projetos que impliquem impacto ambiental.

De acordo com a resolução CONAMA nº 1/86, qualquer empreendimento possível de provocar danos ao meio ambiente é obrigado a realizar previamente Estudo de Impacto Ambiental, devendo, neste estudo, contemplar, obrigatoriamente o meio sócio-econômico, no qual são destacados os monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade (Art. 6º, inciso I, alínea c).

Aias, a constituição Federal considera os sítios arqueológicos e pré-históricos bens da União, à qual compete, juntamente com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, protegê-los e impedir sua destruição e descaracterização, assim como a de outros bens de valor histórico ou cultural (Art. 20, inciso X e Art. 23, incisos III e IV).

Infelizmente, no entanto, a legislação brasileira não possui a mesma abrangência no que concerne ao patrimônio cultural nacional, ao tratar de

aspectos relativos ao “planejamento ambiental”, o qual compreende tanto projetos de zoneamento ambiental quanto a criação de Áreas de Proteção Ambiental.

O estabelecimento de diretrizes para o uso e a ocupação do solo, objeto principal do planejamento ambiental, contempla o patrimônio cultural apenas em alguns casos, o que implica incoerência na política econômica do país.

Para a área costeira, a Lei nº 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, prioriza a proteção, entre outros aspectos, dos “monumentos que integram o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, étnico, cultural e paisagístico” (Art. 3º, inciso III).

Apesar desta preocupação, a lei não se encontra em conformidade com o que dispões a Constituição Federal, pois, ao empregar o termo “monumentos” no texto, restringe o conceito (mais moderno) de patrimônio cultural constante do texto constitucional, que, conforme mencionado, inclui “as formas de expressão” e os “modos de criar, fazer e viver” dos grupos formadores da sociedade brasileira.

Quanto às áreas interioranas, existe uma única lei federal que contempla o patrimônio cultural, relativa ao desmembramento territorial e ao loteamento urbano de áreas municipais. De acordo com ela, a aprovação, pelos Municípios, de loteamento urbano, deve ficar condicionada ao exame, pelos Estados, do interesse que a área apresenta, entre outros, do ponto de vista do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico (Lei nº 6.766/79, art. 13, inciso I).

Nota-se, pela redação da legislação ambiental (com exceção da que se refere aos Estudos de Impactos Ambientais), que se imagina que a existência de leis específica de proteção ao patrimônio artístico, histórico e arqueológico nacional (Decreto – lei nº 25/37 e Lei nº 3.924/61) garante automaticamente sua proteção, ainda mais se considerar que os sítios arqueológicos e pré-históricos são bens da união.

Nota-se, também, pelos editais de licitação pública, o pressuposto de que os bens culturais sejam sempre conhecidos, bastando, por isso,

contemplá-los em locais óbvios (Ex.: no termo de referencia da concorrência nº 01/89. da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, relativo à regularização de 9 Áreas de Proteção Ambiental estaduais, em apenas duas – APAs de Tietê e de Silveiras – se fazia menção à problemática do patrimônio histórico), pressupondo a inexistência ou a ausência de interesse especial de tal problemática nas demais APAs. Se não, como explicar essa diferença de tratamento num mesmo projeto?

Esta pressuposição, no entanto, é errônea, pois, dada a imensidão do território nacional, o pequeno numero de profissionais atuando na área do patrimônio cultural nacional e a falta de recursos para execução de um amplo projeto de levantamento e cadastramento dos sítios arqueológicos (históricos e pré-históricos) do Brasil, a grande maioria do território brasileiro é culturalmente desconhecida. Consultar o rol de bens tombados ou cadastrados no IBPC – Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural ou em órgãos estaduais de proteção ao patrimônio cultural não é absolutamente suficiente.

Seria preciso que a legislação ambiental fosse formulada com base em falsos pressupostos, mas na realidade nacional, **exigindo o levantamento do patrimônio arqueológico, histórico e cultural**, para avaliação de seu interesse, em todos os projetos relativos a zoneamento ambiental e a áreas de proteção ambiental.

Nas Áreas de Proteção Ambiental, as normas estabelecidas com o fim de limitar ou proibir atividades que afetem as condições locais, não prevêm, dentre os aspectos a serem considerados, nem os bens arqueológicos e históricos, nem “os modos de criar, fazer e viver” das populações locais.

Na área de Proteção Ambiental de Corumbataí, no estado de São Paulo, que, por iniciativa da empresa vencedora da licitação pública<sup>(1)</sup>, foi uma das únicas a considerar os aspectos culturais locais, constatou-se que o cultivo comercial da cana-de-açúcar havia prejudicado o **pequeno agricultor**, seja por meios agressivos de expansão espacial (arrendando, por exemplo, as terras dos pequenos produtores rurais), seja pela utilização de insumos químicos, que acabavam afetando a terra, tornando-a inadequada ao plantio dos produtos típicos da agricultura da roça.

Em casos como este, do ponto de vista cultural, não basta restringir a área de instalação da agricultura canavieira, ou impor limitações aos tipos de insumos químicos que ela emprega, pois isto não implica a volta automática do pequeno produtor aos plantios antigos, nem reverte o processo de alteração de seu modo de vida, irremediavelmente perdido, inclusive pela separação dos membros mantenedores das tradições locais.

Tais condições exigem o estabelecimento de um diálogo permanente entre o Poder Público e as comunidades atingidas, a fim de formularem, juntos, alguma política de animação cultural para as populações afetadas<sup>(2)</sup>.

Do ponto de vista do patrimônio arqueológico, a APA de Corumbataí apresentou resultados positivos, propondo a proteção de sítios arqueológicos situados em grutas, com gravuras pré-coloniais em seus paredões, as quais ocorrem raramente no Estado de São Paulo e, por isso apresentam grande interesse científico<sup>(3)</sup>.

Aliás, o levantamento dos bens arqueológicos, que em geral se encontram no solo, aflorados ou enterrados, deveria ser imperativo em qualquer projeto que vise estabelecer diretrizes para o uso do solo, já que qualquer agressão ao solo pode implicar dano aos sítios arqueológicos. É mais racional que se tome atitudes preventivas em relação ao patrimônio arqueológico do que corretivas, em geral muito mais onerosas, seja financeira ou culturalmente.

Contrariamente ao que se verificou na APA de Corumbataí, na Estação Ecológica de Juréia - Itatins ainda se encontram grupos cujo modo de vida é extremamente ligado ao meio natural local e cuja atitude em relação a este meio é compatível com a preservação ambiental pretendida, o que levou à decisão de mantê-los na região, em detrimento de grupos a ela estranhos e cujas atividades conduzem à degradação da ecologia local.

Altitudes como essas são, no entanto, isoladas e não asseguradas por uma política ambiental clara e definida, apoiada em leis abrangentes.

Em projetos de zoneamento ambiental, nos quais está a chave para a ocupação, exploração e preservação racionais do território nacional, é preciso

que o Poder Público atue positivamente, considerando, nas porções do território nacional destinadas à preservação ambiental, também o seu uso por grupos cujas atividades sejam compatíveis com o grau de preservação colimado e cujos pontos de vista a respeito do meio ambiente auxiliem a sua defesa.

Tais grupos são encontrados tanto em contextos de contato entre culturas diferentes (caso das populações indígenas da Amazônia, por exemplo), quanto em contextos que envolvem participantes de uma só cultura (caso dos caiçaras do Litoral Sudeste do País, por exemplo).

É preciso frisar, aqui, que prever legalmente a manutenção de grupos humanos cujos modos de vida se coadunam com a preservação ambiental de áreas destinadas a este fim não implica necessariamente sua museificação, devendo ser-lhes oferecidas opções de permanência ou saída, através de programas de comunicação social e educação ambiental que os conscientizem e preparem para as conseqüências de sua opção.

Por outro lado, a criação de vazios humanos em áreas de preservação máxima conduz ao risco de se provocar o inverso do que se deseja, facilitando sua invasão e destruição, pois a experiência tem demonstrado que os recursos e mecanismos de que se dispõe para sua vigilância são em geral escassos e ineficientes.

Em suma, é no contexto do planejamento ambiental que se tem de dar conta do patrimônio cultural nacional, com todas as suas variantes regionais e locais, de modo a assegurar a identificação e preservação dos bens arqueológicos e históricos, integrando-os à memória nacional e dar conta das expectativas que se devem formar, com relação as atividades presentes e futuras, dos grupos que habitam, permanentemente ou não, as áreas protegidas, de modo a que a preservação do meio natural não seja a causa de sua degradação cultural.

## NOTAS

- 1) ENGEA – Avaliações, Estudos do Patrimônio e Engenharia Ltda. Esta mesma empresa realizou também levantamento e diagnóstico do patrimônio arqueológico e histórico da APA de Botucatu. Outras empresas (PROTRAN Engenharia Ltda./ECOPLAN Arquitetura e Planejamento Ltda. E COPLASA S/A Engenharia de Projetos / TETRAPLAN Planejamento Ambiental Ltda.) também se preocuparam em realizar levantamento e diagnóstico do patrimônio arqueológico das APAs sob sua responsabilidade: APAs de Tejujá e Cabreúva, respectivamente. Os relatórios se encontram em poder da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
- 2) Esta questão foi estudada, com resultados muito interessantes, pelos participantes do 1º curso de Administração de Projetos Culturais da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, que a publicou sob o título “Administration of Cultural Projects”, com o apoio da UNESCO (Rio de Janeiro, 1985).
- 3) Ver CALDARELLI, C.E. & CALDARELLI, S.B. O patrimônio arqueológico e histórico-cultural da APA de Corumbataí, SP. Anexo ao 3º Relatório de Avaliação do Quadro Ambiental da Área de Proteção Ambiental de Corumbataí-SP. Relatório encaminhado à secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo, ENGEA – Avaliações, Estudos do Patrimônio e Engenharia Ltda., 63 p., Il., 1990,