

PATRIMÔNIO CULTURAL ARQUEOLÓGICO E MUSEUS

CULTURAL AND ARCHAEOLOGICAL HERITAGE AND MUSEUMS

Jamerson Vieira

*Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao
Instituto Brasileiro de Museus – PF/IBRAM*

*Especialista em Direito do Estado, pelo Instituto de Educação Continuada – IEC/
PUCMinas Mestrando em Direito Público na Pontifícia Universidade Católica de*

Minas Gerais – PUCMinas.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Arqueologia – ciência ou técnica?; 2 Sítios arqueológicos e bens culturais; 3 Referências normativas acerca da arqueologia brasileira; 4 Licenciamento ambiental e EIA/RIMA; 5 Obras/atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental e medidas compensatórias; 6 O Tribunal de Contas da União – TCU e a gestão dos sítios arqueológicos pelo IPHAN; 7 Os museus e a exposição dos acervos arqueológicos; 8 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo identificar a titularidade do direito de propriedade dos sítios e artefatos arqueológicos, situando-os no universo de bens que compõem o patrimônio cultural brasileiro. Uma das finalidades deste estudo consiste na análise sintética do regime jurídico a que estão vinculados e os efeitos dele decorrentes, apontando-se quais as referências normativas constantes do ordenamento jurídico pátrio a respeito da matéria, as principais etapas administrativas a serem atendidas para obtenção de um licenciamento ambiental para obras e empreendimentos potencialmente causadores de impacto ao meio ambiente, correlacionando-as com as obrigações e compromissos a serem adotados pelo empreendedor no tocante à prevenção e à diminuição dos danos arqueológicos, bem assim com a função social a ser cumprida pelos museus naquele contexto e dentro do panorama público-institucional contemporâneo.

PALAVRAS-CHAVES: Arqueologia. Patrimônio Cultural. Museus.

ABSTRACT: This article aims to identify the ownership of property and sites of archaeological artifacts, placing them in the universe of assets that comprise the Brazilian cultural heritage. One purpose of this study is the synthetic analysis of the legal, binding and effects arising from it, pointing out the references listed in the normative legal mother about the matter, the main administrative steps that must be met to obtain a environmental permits for construction projects and potential impact to the environment, correlating them with the obligations and commitments to be adopted by the entrepreneur in the prevention and reduction of damage archaeological, as well as social function to be fulfilled by the museums that context and within the view of contemporary public-institutional.

KEYWORDS: Archaeology. Cultural Heritage. Museums.

INTRODUÇÃO

O Brasil vivencia momento de enormes desafios no atual estágio de desenvolvimento econômico e social, dentre os quais a compatibilização do crescimento com a sustentabilidade ambiental, contexto onde se situa e deve ser inserida a temática relativa à preservação do patrimônio cultural.

Crescem os investimentos no país em todos os setores, especialmente no âmbito da exploração dos recursos e reservas minerais, atividade que necessariamente exige o licenciamento ambiental, tendo como uma de suas etapas a realização de estudos dos impactos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente, onde se incluem os sítios arqueológicos.

Também se discute em âmbito nacional a edição de novo marco regulatório para o setor minerário. O momento é extremamente oportuno para inclusão em pauta da questão dos instrumentos e mecanismos de proteção do patrimônio cultural arqueológico brasileiro.

Portanto, verificar a função e o objeto de estudo da arqueologia, analisar em que consiste a natureza e o regime jurídico dos sítios e artefatos arqueológicos mostra-se de fundamental importância para as entidades públicas e privadas envolvidas na matéria.

1 ARQUEOLOGIA – CIÊNCIA OU TÉCNICA?

A arqueologia é o ramo do conhecimento que coleta, investiga e estuda os objetos, artefatos e vestígios materiais humanos do passado. De acordo com o Dicionário Houaiss da língua portuguesa o vocábulo possui os seguintes sentidos:

Arqueologia - s.f. (1836 cf. SC) ciência que, utilizando processos como coleta e escavação, estuda os costumes e culturas dos povos antigos através do material (fósseis, artefatos, monumentos etc.) que restou da vida desses povos

± a. industrial (d1951) estudo dos prédios, máquinas e equipamentos da revolução industrial e sua descendência tecnológica imediata

— a. verbal LEX neste dicionário, palavra ou acepção (que não se encontra viva na língua e da qual não há registro de uso em épocas anteriores) que é resgatada dos vocabulários de línguas antigas (esp. latim e grego), adaptando-se sua fonética e grafia aos modelos atuais [Usam-se, p.ex., na descrição de cenas ambientadas num passado distante, textos de história e literatura sobre povos e civilizações antigas etc.]

□ ETIM arqueo- + -logia, do gr. *arkhaiología* ‘estudo das coisas antigas, da origem e história antigas’; ver *arqu(e/i)-*; f.hist. 1836 *archeologia* □ PAR *arqueologia*(s.f.)

A arqueologia estuda as sociedades passadas em seus diversos aspectos, com base nos elementos materiais por elas deixados. Assim, tem como principal objeto ou centro das suas ocupações e pesquisas a análise, descrição e reconstrução dos modos de vida do homem em períodos históricos pretéritos, a partir dos remanescentes obtidos por meio da cultura material resgatada.

Como destaca Rosana Najjar¹ a arqueologia não é um ramo auxiliar da história nem uma técnica: é eminentemente uma ciência e, como tal, dispõe de procedimentos teóricos e metodológicos próprios. Portanto, na qualidade de disciplina científica a arqueologia compreende uma série de etapas de pesquisa que devem ser rigorosamente cumpridas, como condição precípua para a validade dos conhecimentos obtidos, podendo ser destacadas: formulação de problemas (hipóteses, levantamentos e estudos de viabilidade); implementação (licenças, logística); obtenção de dados (levantamentos, escavações); processamento dos dados (limpeza, conservação, catalogação, classificações); análise dos dados (questões temporais e espaciais); interpretação (aplicação da opção teórica); publicação e, nos casos indicados, restauração.

Às etapas anteriormente descritas deve ainda ser acrescida a fase de *exposição* dos artefatos arqueológicos coletados, com vistas não apenas à sua divulgação para o público em geral, mas também para a finalidade de formação, conhecimento e educação da sociedade, situação que se opera justamente a partir da história deixada pelos antepassados, cujas experiências e vivências podem ser narradas ou descritas a partir daqueles objetos.

Por lidar com bens que integram um patrimônio cultural que muitas vezes extrapolam os interesses sociais, políticos e científicos do próprio Estado de origem ou do lugar onde se encontram localizados, um dos maiores desafios postos para o desenvolvimento dos trabalhos arqueológicos reside justamente na atividade de preservação, a qual compreende várias tarefas e processos que passam pela identificação, documentação, conservação e promoção dos sítios e artefatos.

A arqueologia compreende vários ramos ou subdivisões didáticas, classificáveis de acordo com os critérios que melhor atendam a metodologia de trabalho a ser desenvolvida para o estudo e a pesquisa de campo ou segundo o período de datação ou abrangência dos sítios e dos artefatos, dentre outras opções fundamentais para determinação

1 NAJJAR, Rosana. *Arqueologia histórica*: manual. Brasília: IPHAN, 2005. p. 13.

da lógica interna dos seus postulados e verdades científicas, podendo-se falar assim em arqueologia pré-histórica/histórica, arqueologia urbana/rural, arqueologia pública/privada, arqueologia de restauração, *etc.*

2 SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS E BENS CULTURAIS

De acordo com o art. 1º da “Carta de Lausanne”,² o patrimônio arqueológico compreende

A porção do patrimônio material para a qual os métodos da arqueologia fornecem os conhecimentos primários. Engloba todos os vestígios da existência humana e interessa todos os lugares onde há indícios de atividades humanas não importando quais sejam elas, estruturais e vestígios abandonados de todo o tipo, na superfície, no subsolo ou sob as águas, assim como o material a eles associado.

As cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos são bens da União (CF, art. 20, X). E, por constituírem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (CF, art. 216, *caput* e inciso V), devem os respectivos objetos que compõem tal acervo receber especial vigilância, conservação e proteção por parte dos órgãos e entidades do Poder Público.

O § 1º do art. 1.228 do Código Civil estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.³

No Brasil existem documentados aproximadamente 18.000 (dezoito mil) sítios arqueológicos, de acordo com os dados constantes

2 Este documento internacional foi redigido em 1990 pelo ICAHM (Comitê Internacional para Gestão do Patrimônio Arqueológico) e adotado pela Assembléia Geral do ICOMOS (órgão não governamental associado à UNESCO).

3 O Código Civil Brasileiro prescreve ainda que:

Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.

Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.

Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial.

do Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos – CNSA mantido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, autarquia federal legalmente responsável pela gestão destes sítios.⁴

Por se tratar de bens públicos de propriedade da União os problemas que gravitam em torno do exercício das atividades de identificação, vigilância, fiscalização e até mesmo aqueles oriundos da gestão administrativa desses sítios são diversos e dos mais graves, envolvendo desde a extração irregular de materiais, passando pela depredação, a exploração ilícita para fins econômicos, turismo sem controle, atos de vandalismo e até mesmo o envio de bens culturais para o exterior sem a devida e prévia comunicação ou autorização pelo Poder Público competente.

Os sítios e artefatos arqueológicos são bens culturais de propriedade pública, os quais se acham afetados pelo interesse coletivo da sua preservação. Portanto, estão sujeitos a especial regime jurídico protetivo, sendo todos os membros da sociedade titulares do direito difuso à sua conservação, acesso e promoção, tarefa a ser realizada pelo Poder Público, em todas as órbitas federativas por se tratar de competência material *comum*, com a colaboração da comunidade, nos termos do que estabelece o art. 23, inciso III, c/c o art. 216, § 1º, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal - STF já decidiu pela impossibilidade de renúncia da competência comum atribuída a todos os entes federativos (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal) para a preservação do patrimônio cultural arqueológico, afirmando a inconstitucionalidade das leis dispendo da matéria nesse sentido, como se constata dos seguintes precedentes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 251 da Constituição do Estado de Mato Grosso e Lei Estadual 7.782/2002, 'que declara integrantes do patrimônio científico-cultural do Estado os sítios paleontológicos e arqueológicos localizados em Municípios do Estado de Mato Grosso'. Violação aos arts. 23, III e 216, V, da Constituição. Precedente: *ADI 2.544*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação julgada procedente. (*ADI 3.525*, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJ de 26-10-2007.)

Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Lei estadual 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda

4 Disponível em: <<http://sistemas.iphan.gov.br/sgpa/?consulta=cnsa>>. Acesso em: 15 de out. 2010.

e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 3.924/1961), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. (*ADI 2.544, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 28-6-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006.*)

Inês Virgínia Soares⁵ assinala sobre o tema que duas vertentes protetivas podem ser extraídas do texto constitucional em relação ao patrimônio arqueológico, a saber:

- a) tutela do bem arqueológico como bem ambiental cultural, pela sua identificação em contexto ambiental (base material) ou pela sua importância para o equilíbrio do suporte físico do meio ambiente como macrobem; e
- b) a tutela do bem arqueológico como bem cultural instrumental, pelo valor *per se* dos bens arqueológicos, essencial para efetividade do direito fundamental ao patrimônio cultural e dos demais direitos culturais (materiais ou imateriais) fundamentais.

Os bens arqueológicos possuem valor cultural e científico inestimável para a humanidade, tendo em vista a importância documental única em são investidos, com potencial para revelar fatos históricos do passado, cujos registros muitas vezes não constam de nenhuma outra fonte ou origem, situação que exige tutela especial visando a preservação dos sítios e artefatos.

3 REFERÊNCIAS NORMATIVAS ACERCA DA ARQUEOLOGIA BRASILEIRA

Além dos dispositivos constitucionais mencionados, o marco legal a propósito do tema consiste, basicamente, nos seguintes diplomas:

5 SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

- a) Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos; e ainda
- b) Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, que dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências.

O art. 2º, da Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, preceitua que:

Art. 2º Consideram-se monumentos arqueológicos ou pré-históricos:

- a) as jazidas de qualquer natureza, origem ou finalidade, que representem testemunhos de cultura dos paleoameríndios do Brasil, tais como sambaquis, montes artificiais ou tesos, poços sepulcrais, jazigos, aterrados, estearias e quaisquer outras não especificadas aqui, mas de significado idêntico a juízo da autoridade competente.
- b) os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha;
- c) os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeamento, “estações” e “cerâmios”, nos quais se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico;
- d) as inscrições rupestres ou locais como sulcos de polimentos de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios.

Tal norma possui caráter meramente exemplificativo, ou seja, não exaure de forma fechada todos os bens arqueológicos que integram tal categoria do patrimônio cultural. Ademais, por ser ainda da década de 1960, apesar de recepcionada, a referida norma deve ser interpretada de modo compatível com as regras constitucionais em vigor, particularmente sob a ultrapassada ótica do requisito da “monumentalidade” para identificação dos bens culturais.

Como é cediço, para a preservação dos sítios e artefatos arqueológicos dentro de um conceito atual de patrimônio cultural cumpre abandonar a exigência da “monumentalidade” como requisito prévio para a adoção ou o estabelecimento de medidas acautelatórias

e de caráter protetivo, exceto obviamente para algum caso especial de tombamento, situação que mostra possível e viável em determinadas hipóteses excepcionais. Portanto, a não ser em caráter excepcional e extraordinário, a idéia de “monumento” não mais se mostra condizente com a amplitude das exigências de preservação dos bens que integram o patrimônio cultural brasileiro.

Um importante dado acerca dos bens arqueológicos diz respeito justamente à desnecessidade da utilização de um instrumento jurídico específico de tutela como, *exempli gratia*, o tombamento, o inventário, a desapropriação *etc.*, para que fiquem investidos no regime jurídico especial de proteção, haja vista a determinação constitucional de constituírem aqueles “bens públicos” por natureza, estando assim, desde a sua origem, afetados pelo interesse público da preservação cultural e científica, sendo, portanto, gravados dos atributos de: inalienabilidade, indisponibilidade, impenhorabilidade e não-onerosidade, próprios deste específico regime jurídico (Código Civil, art. 100).

Discorrendo acerca da impropriedade do instituto do tombamento para a adequada proteção do patrimônio cultural arqueológico e citando uma interessante passagem de André Proust que reforça aquele entendimento, o jurista Marcos Paulo de Souza Miranda⁶ atesta com inteira pertinência que “[...] *em muitos casos a pesquisa científica necessária para o estudo dos sítios acaba por desmontá-los integralmente, o que a rigor contraria a norma de proteção integral inserta no art. 17, da Lei de Tombamento.*”

Em artigo específico intitulado: “*Arqueologia e antropofagia: a musealização de sítios arqueológicos*”, Cristina Oliveira Bruno⁷ também pontua indistintamente da posição assumida pelos demais autores anteriormente citados que “[...] *a arqueologia é uma das poucas áreas de conhecimento que constrói suas análises a partir da destruição de suas fontes primordiais, os sítios arqueológicos, confrontando diretamente as noções de preservação patrimonial.*”

No tocante à regulamentação da Lei nº 3.924, de 1961, versando sobre a proteção do patrimônio arqueológico, Regina Coeli Pinheiro da Silva⁸ lembra que apesar de, ainda nos idos de 1961, ter sido formada uma Comissão Interministerial tendo por objetivo formular proposta naquele sentido, composta pelo Diretor do IPHAN/MEC,

6 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza Miranda. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro*: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 74.

7 BRUNO, Cristina Oliveira. Arqueologia e Antropofagia: a musealização de sítios arqueológicos. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Museus: antropofagia da memória e do patrimônio. Brasília: IPHAN, p. 242, v. 31, 2005.

8 SILVA, Regina Coeli Pinheiro da. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Patrimônio Arqueológico: o desafio da preservação. Brasília: IPHAN, p. 59-73, v. 33, 2007.

representantes do Ministério de Minas e Energia, do Instituto de Pré-história da USP, da Universidade Federal do Paraná, da Universidade de Brasília, do Museu Nacional/UFRJ, do Conselho das Expedições Artísticas e Científicas e do Diretor do Serviço de Proteção aos Índios, o documento final elaborado jamais foi editado na forma de decreto.

De toda sorte, essa lacuna veio a ser suplementada pela equivocada, insuficiente e juridicamente inadequada expedição, porém, extremamente necessária, de “portarias administrativas” pelo IPHAN, a primeira delas datando somente de 1988.

Note-se que esta situação cria absurdas brechas para questionamentos das mais variadas ordens e matizes, justamente porque esta espécie de ato administrativo não se compatibiliza com o sistema jurídico pátrio para tal finalidade, não configurando instrumento hábil para regulamentação de leis, particularmente com vistas à produção de efeitos externos, de modo a atingir ou afetar o público em geral. É pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial quanto aos limites desta espécie de ato administrativo, no sentido de não poder inovar o ordenamento jurídico, lhe sendo vedado criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações para os administrados.

Destarte, em nível administrativo as importantes referências normativas que devem ser mencionadas são:

- a) Portaria SPHAN nº 07, de 01 de Dezembro de 1988, estabelecendo quais os procedimentos necessários à comunicação prévia, às permissões e às autorizações para pesquisas e escavações em sítios arqueológicos;
- b) Portaria IPHAN nº 230, de 17 de dezembro de 2002, versando acerca dos procedimentos para obtenção das licenças ambientais, em urgência ou não, referentes à apreciação e acompanhamento das pesquisas arqueológicas no país; e
- c) Portaria IPHAN nº 28, de 31 de janeiro de 2003, que trata dos procedimentos para a renovação da licença ambiental de operação dos projetos de levantamento, prospecção, resgate e salvamento arqueológico da faixa de depleção dos empreendimentos relativos às usinas hidrelétricas.

Também guardam pertinência e aplicabilidade quanto à matéria:

- a) Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, prescrevendo as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental; bem assim

- b) Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que trata dos procedimentos e critérios utilizados nos estudos, relatórios e licenciamento ambiental, conforme poderá ser verificado em seguida.

4 LICENCIAMENTO AMBIENTA E EIA/RIMA

A Constituição Federal determina no art. 225, § 1º, inciso IV, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente a exigência, na forma da lei, da realização de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, o qual necessariamente deve compreender os aspectos que afetam e estejam relacionados com os bens que integram o patrimônio cultural.

O licenciamento ambiental não se confunde com os demais atos administrativos ordinários de concessão de “licença”, uma vez que possui requisitos próprios, com peculiaridades que o distinguem desta última espécie de ato administrativo (licença). Fiorillo⁹ enfatiza que o licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de *procedimento administrativo*, distinguindo-se das demais licenças administrativas por constituir-se, em regra, como um ato de natureza *vinculada* e não discricionária.

Assim, o procedimento administrativo de licenciamento ambiental é integrado pelas seguintes fases, em conformidade com o que prevê a Resolução CONAMA nº 237, de 1997:

- a) *licença prévia*, concedida preliminarmente quando do planejamento da atividade ou empreendimento, aprovando a sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos a serem atendidos nas próximas fases de implementação (art. 8º, I);
- b) *licença de instalação*, a qual autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante (art. 8º, II); e
- c) *licença de funcionamento* ou *operação*, que autoriza a consecução da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores,

9 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 66.

com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados (art. 8º, III).

Como se verifica, o estudo prévio de impacto ambiental constitui apenas uma das etapas do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, cujo fundamento esteia-se nos princípios da *precaução*, da *prevenção* e da *reparação* do dano ambiental.

Tais princípios dizem respeito justamente à existência do *risco* ou da *probabilidade de dano* trazidos pela obra, atividade ou empreendimento ao ser humano e à natureza, enfim, ao meio ambiente natural e cultural como um todo, cuja previsão pode ser encontrada não apenas na Constituição e na legislação ordinária, mas também em acordos, convenções, tratados e outros documentos internacionais.

Podem ser mencionados, a título meramente exemplificativo, os princípios expressos nos itens 1, 2, 3, 4, 15, 16 e 17 da Declaração do Rio de Janeiro,¹⁰ documento elaborado quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em 1992, onde foi bastante debatido o conceito de *sustentabilidade* ambiental, com o consenso de que a exploração dos recursos naturais no presente não pode comprometer as condições de vida das gerações futuras.

Consta expressamente afirmado no Princípio 15 da indigitada Declaração do Rio que o *princípio da precaução* deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades e, quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Nesse sentido é que a Resolução CONAMA nº 001/1986 estabelece, em cumprimento ao que prescreve o art. 8º, inciso I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, *verbis*:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

10 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em: 16 de out. 2010.

a) 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;

b) o meio biológico e os 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;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, 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.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Deste modo o estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente deve necessariamente prever e contemplar os efeitos a serem produzidos sobre os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, definindo o projeto da obra ou empreendimento as medidas preventivas e reparatórias dos impactos negativos ao meio ambiente, inclusive a compensação por danos gerados de forma potencial ou inevitáveis.

Ressalta-se que a responsabilidade civil por danos provocados ao meio ambiente é objetiva, isto é, exige a comprovação apenas do nexo entre a conduta e o resultado, independentemente da existência de dolo ou culpa, em quaisquer das suas modalidades (negligência, imprudência ou imperícia), a teor do que prescreve o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 1981.¹¹

A Portaria IPHAN nº 230, de 2002, aponta quais etapas devem ser observadas pelo empreendedor visando os levantamentos, prospecção, proteção e salvaguarda do patrimônio arqueológico, as quais guardam estrita correspondência com cada uma das mencionadas fases do licenciamento ambiental previstas na Resolução CONAMA nº 237, de 1997, cuja observância e cumprimento deve guardar sintonia para a devida aprovação pela autoridade competente.

A Portaria IPHAN nº 230, de 2002, exige no § 8º do art. 6º que, por ocasião da obtenção da licença de operação, a execução do Programa de Resgate Arqueológico proposto no EIA/RIMA, no caso da destinação da guarda do material arqueológico retirado nas áreas, regiões ou municípios onde foram realizadas pesquisas arqueológicas, a guarda destes vestígios arqueológicos deverá ser garantida pelo empreendedor, seja na modernização, na ampliação, no fortalecimento de unidades existentes, ou mesmo na construção de unidades museológicas específicas para o caso.

Como se verifica, a Portaria IPHAN nº 230, de 2002, previu adequadamente que a guarda do material arqueológico coletado dos sítios deve ser operada por unidades museológicas, por se apresentarem estes como os entes melhor aparelhados para realização do tratamento, estudo, pesquisa e exposição dos acervos, conforme será demonstrado mais adiante.

5 OBRAS/ATIVIDADES POTENCIALMENTE CAUSADORAS DE IMPACTO AMBIENTAL E COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Sob os aspectos mencionados, sempre que constatada alguma ameaça de dano, deterioração ou degradação em algum daqueles bens integrantes do patrimônio cultural deve o empreendedor apresentar, juntamente com o respectivo projeto, proposta de mitigação, compensação

11 Com relação à responsabilidade por dano ambiental colhe-se do Superior Tribunal de Justiça – STJ trecho de acórdão em que assim remanesceu assentada a síntese do entendimento daquele órgão julgador sobre a matéria, in verbis: “A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a ratio essendi da Lei 6.938/81, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ:RESP 826976/PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 01.09.2006; AgRg no REsp 504626/PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.05.2004; RESP 263383/PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.08.2005 e EDcl no AgRg no RESP 255170/SP, desta relatoria, DJ de 22.04.2003.” (REsp 1090968/SP, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador: 1ª Turma, Data do Julgamento: 15/06/2010, Data da Publicação/Fonte: DJe 03/08/2010).

ou descritivo das medidas preventivas e acautelatórias visando evitar, reparar ou atenuar tais ocorrências.

Na correspondente etapa do licenciamento ambiental entra um relevante aspecto a ser observado no projeto quanto aos possíveis bens arqueológicos descobertos, coletados ou eventualmente removidos dos sítios onde estiverem localizados, consistente na sua destinação para estudo, pesquisa e exposição, cuja obrigação e compromisso também podem (e devem) ser previamente obtidos por intermédio de ajuste próprio.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências, prevê no § 6º do art. 5º, que os órgãos públicos legitimados à sua propositura poderão tomar dos interessados *compromisso de ajustamento de sua conduta* às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O compromisso de ajustamento de conduta constitui importante instrumento de tutela jurídica para o estabelecimento de medida acautelatória e de prevenção de danos ao patrimônio cultural, possibilitando a adoção de ajuste direto entre os interessados. Detém ampliado espectro para a instituição de encargos para o empreendedor, obviamente que mediante conduta compatível com as exigências legais, tendo por objeto a estipulação de direitos e obrigações visando à preservação dos bens ambientais a serem afetados pela iniciativa ou projeto.

Como todo negócio jurídico, o compromisso de ajustamento de conduta exige a observância de determinados pressupostos para existência, validade e eficácia,¹² competindo apontar os requisitos de caráter:

- a) *subjetivo*, relativamente às pessoas legitimadas à celebração e que dele participam;
- b) *objetivo*, ligado ao seu conteúdo propriamente dito, qual seja, a licitude do objeto, consistente em obrigações de fazer, não fazer e de dar ou prestar alguma coisa;
- c) *formal*, revestindo necessariamente a forma escrita, por instrumento público ou particular; e, finalmente,

¹² O Superior Tribunal de Justiça – STJ já proclamou que: “O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico” (REsp 802060/RS, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador: 1ª Turma, Data do Julgamento: 17/12/2009, Data da Publicação/Fonte: DJe 22/02/2010).

- d) *temporal*, o qual exige imprescindivelmente a fixação de prazo determinado para o cumprimento dos direitos e obrigações estipulados entre as partes.

Apesar da *indisponibilidade* que marca os direitos e interesses afetos aos bens ambientais, a “transação” se apresenta como um caminho factível e viável para solucionar controvérsias envolvendo a matéria, em que pese o art. 841, do Código Civil, prescrever taxativamente que somente quanto a *direitos patrimoniais de caráter privado* aquela é permitida.

Não obstante algumas resistências iniciais, a doutrina jurídica corrente indica na atualidade a plausibilidade da transação sobre direitos e interesses difusos ligados ao meio ambiente. Dentro desta linha de entendimento, Édis Milaré¹³ ressalta que

Diante, porém, de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ vêm acolhendo o instituto da transação quando o seu objeto envolver direito indisponível relacionado ao meio ambiente, conforme se infere da ementa do acórdão em seguida transcrito:

PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL – AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE.

1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos. 2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante. 3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra. 4. Recurso especial improvido. (REsp 299400/RJ, Relator(a): Ministro Francisco Peçanha Martins, Relator(a) p/ Acórdão: Ministra Eliana Calmon, Órgão Julgador: 2ª Turma, Data do Julgamento: 01/06/2006, Data da Publicação/Fonte: DJ 02/08/2006, p. 229).

Na hipótese de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, com reflexos diretos ou indiretos sobre o patrimônio cultural arqueológico, o compromisso de ajustamento de conduta previsto no § 6º do art. 5º da

¹³ MILARÉ, op. cit., p. 976.

Lei nº 7.347, de 1985, se apresenta como um instrumento de grande utilidade para estipulação de direitos e obrigações do empreendedor, podendo ser plenamente utilizado pelas entidades legitimadas para o exercício das atribuições de zelar pela preservação do patrimônio cultural brasileiro.

6 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E A GESTÃO DOS SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS PELO IPHAN

O Tribunal de Contas da União (TCU), em trabalho de auditoria realizada no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com vistas a verificar a conformidade e a efetividade dos processos de identificação, tombamento, fiscalização, proteção, preservação e revitalização dos sítios arqueológicos, constatou a existência de uma série de falhas na atuação administrativa na área, segundo aquele órgão consistentes: na ausência de trabalhos de conscientização da população sobre a importância da preservação dos sítios arqueológicos, ausência de meios para recebimento e tratamento de informações e denúncias, insuficiência das medidas mitigadoras aplicadas nos Termos de Ajuste de Conduta para compensar os danos ocorridos nos sítios arqueológicos, falta de sistemática para fiscalização e tombamento de sítios arqueológicos, insuficiência das medidas previstas na Portaria IPHAN 230/2002 para compatibilizar a necessidade de assegurar a preservação dos sítios arqueológicos com os estágios de concessão de licenças ambientais, falta de servidores para atuar na área, incompletude da implementação do sistema de gerenciamento do patrimônio arqueológico, falta de parceria com outras entidades que atuam na área e ausência de critérios econômicos para mensurar o esforço despendido pela entidade na análise de EIA/RIMA.¹⁴

Assim, os Ministros do Tribunal de Contas da União – TCU, reunidos em sessão do Plenário, de 17/10/2007, por unanimidade, determinaram ao IPHAN a adoção das seguintes providências:

- a) desenvolver estudo com vistas à implementação de ações que efetivamente venham a conscientizar a população em relação à existência e à importância dos sítios arqueológicos, tal qual se verifica com a publicidade que é promovida em relação a edifícios e cidades históricas;
- b) estudar a possibilidade de promoção de parcerias junto a instituições afins, com a finalidade de desenvolver trabalhos

14 Ata nº 43/2007, Plenário, Data da Sessão: 17/10/2007 – Ordinária, Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, Relações nºs 18 e 19/2007, Acórdão nº 2.164/2007, TCU/Plenário, Processo TC 022.813/2006-8, Decisão publicada no DOU nº 202, de 19.10.2007. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portalexternal/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>. Acesso em 20 de outubro de 2010.

de divulgação sobre a importância da preservação dos sítios arqueológicos junto à população local;

- c) estabelecer critérios que permitam a visitação turística dos sítios arqueológicos, com a possível cobrança de valores, salientando que o objetivo final desse processo não é a geração de receitas, mas sim o caráter educativo com a devida promoção e divulgação desse patrimônio para a sociedade;
- d) estudar, desenvolver e implantar sistema de ouvidoria, ou mecanismo afim, de maneira a possibilitar o tratamento eficaz e tempestivo das informações e denúncias relacionadas aos sítios arqueológicos;
- e) encaminhar os bens recebidos como resultado da execução de medidas mitigadoras, conforme estabelecido nos Termos de Ajuste de Conduta (TACs), às áreas cuja atribuição seja diretamente ligada à prevenção dos danos motivadores dos respectivos TACs, de forma a diminuir, no médio e longo prazo, tais danos;
- f) alocar profissional da área arqueológica nos trabalhos relativos ao firmamento do Termos de Ajuste de Conduta, com vistas à melhor avaliação dos danos ocorridos nos sítios porventura impactados e à obtenção de melhores propostas nos TACs;
- g) quando do firmamento do Termos de Ajuste de Conduta (TACs), estudar e avaliar de maneira aprofundada os danos infligidos ao patrimônio arqueológico, de forma a estipular valores ou ações que possuam o caráter preventivo que a situação requer e a focar os benefícios ao patrimônio arqueológico atingido, abstendo-se de aceitar TACs cujas medidas mitigadoras sejam simbólicas frente aos danos ocorridos;
- h) formular e normatizar uma sistemática de fiscalização anual dos sítios arqueológicos, inclusive com previsão da possibilidade de estabelecimento de parcerias com Estados, Municípios, IBAMA, universidades, instituições privadas e outras entidades, com vistas ao resguardo desse patrimônio contra atos de vandalismo, bem como adotar as providências necessárias para pôr em execução tal sistemática;
- i) formular e normatizar uma sistemática para análise do tombamento de sítios arqueológicos, que contemple critérios objetivos, bem como adote as providências necessárias para implementar tal sistemática;

- j) estudar a possibilidade de rever a Portaria 230/2002 para alterá-la dispondo que o salvamento arqueológico seja realizado logo após a obtenção da Licença de Instalação, concomitantemente ao início das obras de engenharia, a fim de assegurar que esse tipo de bem seja resgatado com segurança;
- k) elaborar e por em execução um cronograma que contemple as etapas de implementação do Sistema de Gerenciamento de Patrimônio Arqueológico (SGPA), com as respectivas datas de conclusão para cada fase até a total implementação do sistema;
- l) reforçar o número de técnicos em arqueologia e de servidores lotados na Gerência de Arqueologia, bem como estude a possibilidade de criação de um Departamento de Arqueologia, no mesmo patamar do atual Departamento do Patrimônio Imaterial, tendo em vista a importância do tema no escopo das atribuições do Instituto;
- m) estudar a possibilidade de buscar novas parcerias com Estados, Municípios, entidades privadas, universidades e, principalmente, com o IBAMA para que, por meio de concentração de esforços e objetivos em comum, busquem a devida proteção dos sítios arqueológicos nacionais;
- n) estudar a possibilidade de concretizar parceria com a Polícia Federal, com o objetivo de coibir o tráfico de peças arqueológicas;
- o) remeter à Polícia Federal cópia dos anúncios recentemente expostos na *internet*, que denotam a possibilidade de tráfico de peças arqueológicas, para averiguação dos casos;
- p) buscar estabelecer, junto ao CONAMA, critérios mínimos básicos que garantam a real análise da questão dos sítios arqueológicos quando da elaboração do EIA/RIMA, e fazer com que tais critérios sejam inseridos em todos os Termos de Referência atinentes a empreendimentos potencialmente capazes de afetar o patrimônio arqueológico;
- q) estabelecer, em conjunto com o IBAMA, critérios que possibilitem mensurar o percentual da arrecadação de recursos resultantes das análises de EIA/RIMA a ser repassado ao IPHAN, tendo em vista o fato de que essa entidade também arca com despesas administrativas por ocasião das referidas análises;

- r) buscar, em conjunto com o IBAMA e com a STN, em complemento às providências referidas no item anterior, a criação de uma rubrica extra que possibilite a divisão entre o IBAMA e o IPHAN do montante arrecadado por ocasião das análises de EIA/RIMA;
- s) informar nas contas referentes aos exercícios de 2007 e 2008 sobre as providências tomadas pelo Instituto para implementar as determinações e recomendações contidas nos dois itens anteriores.

Na oportunidade do julgamento do relatório da mencionada auditoria, o Tribunal de Contas da União (TCU) também determinou ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, na condição de entidade executora do SISNAMA, comunicar aos órgãos ambientais estaduais e municipais acerca da necessidade de submeter os EIA/RIMA à análise do IPHAN, quando da descoberta da existência de sítios arqueológicos na região afetada pelo empreendimento examinado, com base nos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução CONAMA 237/97, sob pena de o IBAMA ter de realizar o licenciamento ambiental, em caráter supletivo, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 6.938/81.

7 OS MUSEUS E A EXPOSIÇÃO DOS ACERVOS ARQUEOLÓGICOS

Com efeito, dentro do estágio de exposição dos bens culturais obtidos com os trabalhos arqueológicos os museus, centros culturais e de visitação se apresentam como as entidades privilegiadas para a destinação e o recebimento dos acervos, porquanto guardam estreita e direta correlação com função social primordial em que se acham investidos, consistente no desenvolvimento de estudos, pesquisas e promoção do patrimônio cultural.

Portanto, como unidades técnicas especialmente vocacionadas para a realização de tais fins e atividades, caracterizam-se os museus como centros de excelência para o exercício da incumbência relativa ao recebimento do acervo de bens culturais arqueológicos, efetivando de maneira apropriada a intermediação e o repasse adequado dos conhecimentos científicos obtidos por meio da pesquisa arqueológica para a sociedade.

Como assinala Reixach¹⁵ quanto às principais finalidades técnicas, científicas, recreativas, turísticas, sociais e econômicas a serem desempenhadas por tais entes culturais: “*Los museos son instituciones que*

¹⁵ REIXACH, Lluís Peñuelas I. (editor). *Administración y dirección de los museos: aspectos jurídicos*. Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Fundació Gala-Salvador Dalí, 2008. p. 552.

adquirem, conservan, documentan, investigan, difunden y exponen al público bienes culturales con fines de estudio, educación e recreo.”

No mesmo sentido, porém, dentro duma perspectiva poética quanto às variadas funções que exerce, afirma Mário de Souza Chagas¹⁶ que os museus

[...] constituem um campo privilegiado tanto para o exercício de uma imaginação criadora que leva em conta o poder das imagens, quanto para a dramaturgia do passado artístico, filosófico, religioso, científico – em uma palavra: cultural. É na moldura da modernidade que o museu se enquadra como palco, tecnologia e nave do tempo e da memória. Como palco, ele é espaço de teatralização e narração de dramas, romances, comédias e tragédias coletivas e individuais; como tecnologia, ele constitui dispositivo e ferramenta de intervenção social; como nave, ele promove deslocamentos imaginários e memoráveis no rio da memória e do tempo. Tudo isso implica a produção de novos sentidos e conhecimentos, a partir dos sentidos, sentimentos e conhecimentos anteriores.

Em nosso ordenamento jurídico a Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui o Estatuto dos Museus, estabelece a seguinte definição para identificação de uma determinada entidade com museu:

Art. 1º Consideram-se museus, para os efeitos desta Lei, as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento.

Assim, independentemente da nomenclatura que ostentar ou lhe for atribuída, qualifica-se uma entidade como sendo de natureza eminentemente “museológica” quando apresentar os elementos configuradores presentes na preconizada definição legal, lhe sendo inteiramente aplicável, em consequência, as respectivas normas decorrentes do aludido regime jurídico de interesse público consubstanciado no aludido “Estatuto dos Museus”.

Dentre os preceitos normativos do preconizado diploma legal de maior relevo para a devida observância pelas entidades museológicas cumpre destacar os princípios consistentes: na valorização da dignidade humana, a promoção da cidadania; o cumprimento da função social; a

16 Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Museus: antropofagia da memória e do patrimônio. Brasília: IPHAN, p. 18, v. 31, 2005.

valorização e preservação do patrimônio cultural e ambiental; a universalidade do acesso, o respeito e a valorização à diversidade cultural; o intercâmbio institucional (Lei nº 11.904, de 2009, art. 2º).¹⁷

Seqüencialmente à promulgação do Estatuto dos Museus procedeu-se à criação pela Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, tendo por finalidades e o propósito específico, de acordo com o que estabelece o art. 3º, incisos I, IV, V, VI, VIII e IX, do mencionado Diploma legal:

- a) promover e assegurar a implementação de políticas públicas para o setor museológico, com vistas em contribuir para a organização, gestão e desenvolvimento de instituições museológicas e seus acervos;
- b) estimular e apoiar a criação e o fortalecimento de instituições museológicas;
- c) promover o estudo, a preservação, a valorização e a divulgação do patrimônio cultural sob a guarda das instituições museológicas, como fundamento de memória e identidade social, fonte de investigação científica e de fruição estética e simbólica;
- c) contribuir para a divulgação e difusão, em âmbito nacional e internacional, dos acervos museológicos brasileiros;
- d) desenvolver processos de comunicação, educação e ação cultural, relativos ao patrimônio cultural sob a guarda das instituições museológicas para o reconhecimento dos diferentes processos identitários, sejam eles de caráter nacional, regional ou local, e o respeito à diferença e à diversidade cultural do povo brasileiro;
- e) garantir os direitos das comunidades organizadas de opinar sobre os processos de identificação e definição do patrimônio a ser musealizado.

Também compete ao IBRAM, nos termos do que prescreve a Lei nº 11.906, art. 4º, incisos I a VI, VIII e X a XIII, dentre outras atribuições:

17 Reza ainda o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.906, de 2009, que a sua aplicação está vinculada aos princípios basilares do Plano Nacional de Cultura e do regime de proteção e valorização do patrimônio cultural.

- a) propor e implementar projetos, programas e ações para o setor museológico, bem como coordenar, acompanhar e avaliar as atividades deles decorrentes;
- b) estabelecer e divulgar normas, padrões e procedimentos, com vistas em aperfeiçoar o desempenho das instituições museológicas no País e promover seu desenvolvimento;
- c) fiscalizar e gerir técnica e normativamente os bens culturais musealizados ou em processo de musealização;
- d) promover o fortalecimento das instituições museológicas como espaços de produção e disseminação de conhecimento e de comunicação;
- e) desenvolver e apoiar programas de financiamento para o setor museológico;
- f) estimular, subsidiar e acompanhar o desenvolvimento de programas e projetos relativos a atividades museológicas que respeitem e valorizem o patrimônio cultural de comunidades populares e tradicionais de acordo com suas especificidades;
- g) promover o inventário sistemático dos bens culturais musealizados, visando a sua difusão, proteção e preservação, por meio de mecanismos de cooperação com entidades públicas e privadas;
- h) promover e apoiar atividades e projetos de pesquisa sobre o patrimônio cultural musealizado, em articulação com universidades e centros de investigação científica, com vistas na sua preservação e difusão;
- i) propor medidas de segurança e proteção de acervos, instalações e edificações das instituições museológicas, visando manter a integridade dos bens culturais musealizados;
- j) propor medidas que visem a impedir a evasão e a dispersão de bens culturais musealizados, bem como se pronunciar acerca de requerimentos ou solicitações de sua movimentação no Brasil ou no exterior;
- k) desenvolver e estimular ações de circulação, intercâmbio e gestão de acervos e coleções.

Como se constata, até o advento da Lei nº 11.904, de 2009, que instituiu o “Estatuto dos Museus”, e da Lei nº 11.906, de 2009, que determinou a criação do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) exercia a primazia e exclusividade na gestão do patrimônio cultural arqueológico brasileiro, situação que sofreu radical modificação com a promulgação daqueles diplomas legais.

Desse modo a situação atual está a exigir das instituições incumbidas em nível federal da preservação do patrimônio cultural brasileiro uma maior aproximação e diálogo para discutir a elaboração de novos marcos regulatórios para o setor, com vistas à compatibilização das atribuições e competências administrativas, bem assim para reunirem esforços políticos objetivando buscar conjuntamente a edição de legislação atualizada e decreto regulamentar para a matéria, de maneira a atender as necessidades empresariais e expectativas da sociedade dentro dos reclamos da atualidade, com celeridade, eficiência e legalidade, na importante tarefa de preservação dos sítios e acervos arqueológicos.

8 CONCLUSÃO

A arqueologia é uma ciência que tem como objeto de trabalho o estudo das sociedades passadas, em seus diversos aspectos e manifestações culturais, tendo por base os vestígios e elementos materiais deixados por nossos antepassados.

As atividades arqueológicas são de fundamental importância para o conhecimento das origens e do desenvolvimento das sociedades humanas, suas raízes sociais, políticas, econômicas, históricas, enfim, culturais, cuja importância para a humanidade extrapola o interesse localizado no território de um único país ou meramente nacional.

Os sítios e artefatos arqueológicos são bens culturais insubstituíveis, possuindo valor documental único para o estudo do modo de vida dos povos que nos antecederam, independentemente do Estado onde estejam localizados, o que os tornam de interesse universal para toda a humanidade.

Os sítios e artefatos arqueológicos constituem patrimônio cultural brasileiro, com previsão normativa de proteção determinada diretamente no texto da Constituição Federal (arts. 23, III, 24, VII e 216, IV), independentemente da utilização de instrumento jurídico específico para o cumprimento de tal finalidade, tal como o tombamento, inventário, declaração de interesse público, desapropriação *etc.*

Os bens culturais arqueológicos são de propriedade pública e se vinculam, portanto, a regime jurídico especial, do qual decorrem

atributos específicos que assim os qualificam, como a imprescritibilidade, inalienabilidade e não-onerosidade, sendo também irrenunciáveis as atribuições e competências comuns de todos os entes federativos (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal) para o exercício das atividades visando a sua preservação.

As atividades de proteção do patrimônio cultural arqueológico envolvem vários processos, sendo que os desafios envolvendo o levantamento dos sítios, cadastro, estudos, vigilância, gestão, licenciamento ambiental, educação, pesquisa, fiscalização da saída de bens para o exterior e da comercialização ilícita, bem assim a destinação de artefatos e acervos que compõem o referido patrimônio cultural, exigem debate ampliado, com a participação de especialistas e dos diversos segmentos da comunidade, bem assim a mútua cooperação de todas as instituições públicas e privadas envolvidas com a matéria, como condição precípua para a sua preservação.

A preservação do patrimônio cultural é dever do Estado, a ser exercido em colaboração com a sociedade, conforme determinação constitucional. A legislação brasileira de proteção do patrimônio arqueológico encontra-se defasada, estando a exigir urgente atualização. A sua regulamentação é insuficiente e limitada, devido principalmente à forma jurídica de sua veiculação, por meio de portarias administrativas.

A promulgação da Lei nº 11.904, de 2009, denominada “Estatuto dos Museus”, com a concomitante criação do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, situou o Brasil em posição de destaque e vanguarda internacional na área museológica.

Os museus se apresentam como entes especialmente vocacionados para o recebimento e a preservação dos acervos arqueológicos, devido à aptidão que possuem para a realização de pesquisas, estudos, exposição e promoção deste patrimônio cultural.

A revisão das normas que tratam da matéria exigem a colaboração e o diálogo de todas as instituições envolvidas, fazendo-se necessária a participação das comunidades diretamente interessadas para a legitimidade e democratização dos procedimentos.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Rossano Lopes e Adriana Teixeira. *Normas e Gerenciamento do Patrimônio Arqueológico*. São Paulo: IPHAN, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85)*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- JORGE, Marcos, André Prous e Loredana Ribeiro. *Brasil rupestre: arte pré-histórica brasileira*. Curitiba: Zencrane Livros, 2007.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza Miranda. *Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- MORI, Victor Hugo, Marise Campos de Souza, Rossano Lopes Bastos e Haroldo Gallo (Organizadores). *Patrimônio: atualizando o debate*. São Paulo: IPHAN, 2006.
- NAJJAR, Rosana. *Arqueologia histórica: manual*. Brasília: IPHAN, 2005.
- PROUS, André. *Arqueologia Brasileira*. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.
- REIXACH, Lluís Peñuelas I. (editor). *Administración y dirección de los museos: aspectos jurídicos*. Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Fundació Gala-Salvador Dalí, 2008.
- Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Museus: antropofagia da memória e do patrimônio*. Brasília: IPHAN, 2005, v. 31.
- Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Patrimônio Arqueológico: o desafio da preservação*. Brasília: IPHAN, 2007, v. 33.
- SOARES, Inês Virgínia Prado. *Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.