

REVISTA DE ARQUEOLOGIA

Volume 31 No. 1 2018

ARTIGO

O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA ENTRE AS PRÁTICAS DO IPHAN PARA A ARQUEOLOGIA: AVALIAÇÃO DE UMA DÉCADA DE CONFLITOS E NEGOCIAÇÃO

Mario Junior Alves Polo*

RESUMO

O artigo interroga a recorrência ao termo de ajustamento de conduta (TAC) dentre as práticas do IPHAN direcionadas à proteção do patrimônio arqueológico no âmbito do licenciamento ambiental. Utilizo a abordagem oferecida pelo institucionalismo histórico, e partilho da ideia de que o TAC pode atuar como um mecanismo flexibilizante às etapas asseguradas pelo licenciamento. Por meio de um levantamento realizado junto às Superintendências do IPHAN, são debatidas características pungentes dos casos concentrados entre o período de 2002 e 2012, como a proeminência das obrigações compensatórias sobre as demais soluções oferecidas pelo ajuste, e a proposição de medidas que escapam à proteção do patrimônio arqueológico ameaçado.

Palavras-chave: Gestão do patrimônio arqueológico; IPHAN; licenciamento ambiental.

* Doutorando em Arqueologia pelo Programa de Pós-Graduação em Arqueologia (PPGARq) do Museu Nacional - UFRJ e bolsista CAPES. É Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural pelo IPHAN e pesquisador-colaborador do Núcleo de Pesquisa Arqueológica do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA). E-mail: mariojrpolo@gmail.com.

ADJUSTMENT OF LEGAL CONDUCT AMONG THE PRACTICES OF IPHAN FOR ARCHAEOLOGY: EVALUATION OF A DECADE OF CONFLICTS AND NEGOTIATION

ABSTRACT

This paper questions the recurrence of the adjustment of legal conduct (TAC) among the IPHAN's practices aimed to the protection of archaeological heritage in the scope of environmental licensing. I resort to the approach offered by historical institutionalism, and share from the idea that the TAC can act as a flexibilising mechanism to the stages ensured by the licensing. Through a survey carried out with the IPHAN units, important characteristics of the cases concentrated between 2002 and 2012 are discussed here, such as the prominence of compensatory obligations over other solutions offered by the adjustment, and the proposition of measures that flee from the protection of the threatened archaeological heritage.

Keywords: Archaeological heritage management; IPHAN; environmental licensing.

EL TÉRMINO DE AJUSTE DE CONDUCTA ENTRE LAS PRÁCTICAS DEL IPHAN PARA LA ARQUEOLOGÍA: EVALUACIÓN DE UNA DÉCADA DE CONFLICTOS Y NEGOCIACIÓN

RESUMEN

El artículo interroga la recurrencia al término de ajuste de conducta (TAC) entre las prácticas del IPHAN dirigidas a la protección del patrimonio arqueológico en el marco del licenciamiento ambiental. Utilizo el enfoque ofrecido por el institucionalismo histórico y comparto la idea de que el TAC puede actuar como un mecanismo flexibilizante a las etapas garantizados por la concesión de licencias. Por medio de un levantamiento realizado junto a las unidades del IPHAN, se debatieron características punzantes de los casos concentrados entre el período 2002 y 2012, como la prominencia de las obligaciones compensatorias sobre las demás soluciones ofrecidas por el ajuste, y la proposición de medidas que escapan a la protección del patrimonio arqueológico amenazado.

Palabras clave: Gestión del patrimonio arqueológico; IPHAN; licencias ambientales.

O profundo envolvimento de arqueólogos e de técnicos do IPHAN com a área de proteção ambiental e com suas práticas jurídicas, nas últimas décadas, conduziu à absorção de novos saberes e competências por tais profissionais. Neste quadro, tornou-se familiar um instrumento jurídico capaz de motivar as mais diversas opiniões: o Termo de Ajuste de Conduta (TAC). O esforço que aqui se desenha diz respeito a uma tentativa de compreender e caracterizar a sua grande recorrência no campo da proteção ao patrimônio arqueológico no país, especialmente entre os anos de 2002 a 2012¹.

A proteção ao patrimônio cultural no Brasil movimentou diferentes instrumentos jurídicos e administrativos – alguns deles especificamente desenvolvidos no e para o campo patrimonial, embora outros não. Mesmo dentre aqueles instrumentos voltados ao campo, a pluralidade dos bens põe à prova sua aplicabilidade e extensão. Em se tratando dos instrumentos externos ao campo o problema é ainda mais pungente. No que concerne à Arqueologia, seu aparato de proteção continua assentado sobre a Lei nº 3.924/61, por mais que novas ferramentas jurídicas tenham integrado a área, sobretudo por meio das práticas de licenciamento. Interessa, desse ponto de vista, o lugar ocupado pelo TAC entre os instrumentos de que dispõem os atores institucionais do IPHAN para a proteção do patrimônio arqueológico, e os comportamentos que parecem ter se cristalizado em torno desse mecanismo. Quais os usos do TAC? A quem (ou a quem) tem servido, de fato?

O ajustamento de conduta é um instrumento de solução de conflitos pela via conciliatória instaurado por meio do Código de Defesa do Consumidor e das alterações que este dispositivo promove à Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (AKAOU, 2010; RODRIGUES, 2011). É, portanto, um instrumento recente de composição de litígios na esfera extrajudicial, isto é, que não depende da atuação de juiz ou de sua tramitação pela esfera judicial para se concretizar. Sua abrangência se dá porque seu objeto é prevenir, fazer cessar ou buscar indenização do dano aos interesses classificados como *transindividuais* ou *metaindividuais* – categoria no interior da qual se inserem os interesses difusos, coletivos e os interesses individuais homogêneos (ver RODRIGUES, 2011: 41).

O Termo de Ajustamento de Conduta é uma forma de solução extrajudicial de conflitos, promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual [...] às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial. É um negócio jurídico bilateral, um acordo, que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às determinações legais. Independentemente do seu rótulo, não pode ter como resultado disposição nem transação do direito transindividual (RODRIGUES, 2011: 281).

Nas duas últimas décadas tem sido vastamente utilizado enquanto ferramenta para a solução de conflitos ambientais, pois firmaria a construção de um consenso ou de um acordo entre as partes litigantes. Ao TAC, dessa forma, é comumente atribuída a feição de uma ferramenta bastante prática e célere de proteção dos interesses transindividuais, especialmente no que concerne ao meio ambiente, devido à conflitualidade dos litígios nessa arena. Ainda é apontada como uma de suas vantagens

¹ O presente artigo se volta a parte dos dados gerados com a pesquisa de Mestrado produzida pelo autor (POLO, 2014) no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural - IPHAN, sob orientação de Alejandra Saladino e a partir das práticas supervisionadas desenvolvidas na Superintendência do IPHAN no Amapá. A Dissertação encontra-se disponível em <http://portal.iphan.gov.br>.

o fato de prevenir que o sistema jurídico seja abarrotado por processos que demorariam a ser solucionados, tornando esse sistema ainda mais moroso.

Por outro lado, é possível – e necessário – olhar para o ajuste de conduta como um instrumento capaz de privilegiar o acordo ou a conciliação em si, se norteado por uma lógica de compensação. Ao invés de haver a promoção de um modelo de tutela baseado no princípio da precaução, a prática de aplicação do ajuste de conduta permitiria classificá-lo como um *mecanismo flexibilizante*, conforme propõe o sociólogo Marcos Zucarelli (2006a; 2006b) quanto aos instrumentos formais utilizados para dar continuidade a processos de licenciamento ambiental. Outros pesquisadores, como Andrea Zhouri, têm igualmente alertado para os perigos das resoluções negociadas em conflitos ambientais, e para a perversidade de práticas e discursos assentados sobre o mote do desenvolvimento (e.g. ZHOURI, 2011; ZHOURI & VALENCIO, 2014). Não só o campo da Arqueologia e do Patrimônio Cultural é afetado nesses termos, mas também os campos da proteção ambiental e da proteção aos territórios indígenas e tradicionais. O TAC, nesse quadro, é com frequência revertido em um instrumento de flexibilização dos direitos e da justiça ambiental.

Embora o ajuste de conduta seja usualmente mencionado como um instrumento avançado de proteção aos interesses coletivos, busquei aqui problematizar seus limites e a repercussão do seu uso no campo da Arqueologia. A proteção ao patrimônio arqueológico é um interesse difuso, e assim passível de defesa por meio desse instrumento, bem como o IPHAN é órgão público legitimado para tomar o ajuste de conduta do violador da norma². No interior do IPHAN, órgão cujos técnicos e gestores presenciaram a um crescente número de TACs firmados junto à instituição a partir dos anos 2000, o instrumento foi empregado em conflitos relativos a bens tombados (conforme Decreto-Lei nº 25/37) e mesmo a bens registrados (conforme Decreto nº 3.551/00), mas sobretudo aos bens arqueológicos, cuja proteção é garantida, em essência, pela Lei nº 3.924/61.

Um dos objetivos da análise aqui apresentada foi verificar como se relaciona o ajustamento de conduta ao aparato de que dispõe o IPHAN para a prevenção e repressão às condutas lesivas contra o patrimônio arqueológico – sobretudo frente às medidas já existentes de responsabilização penal e administrativa. Um segundo objetivo foi identificar padrões na forma como se processava a negociação do ajuste de conduta em diferentes unidades do órgão. No geral, a pesquisa esteve orientada a responder quais motivos subjazem à grande recorrência aos TACs na instituição e sobre como se configurou sua aplicação dentre as práticas destinadas ao patrimônio arqueológico. Outras questões giraram em torno desta, como acerca das obrigações previstas nos TACs, utilizadas de modo a suprir a falta de políticas públicas de fomento na área, ou ainda acerca dos efeitos da irreversibilidade do dano causado aos bens arqueológicos nos acordos propostos.

UMA TRAJETÓRIA À MARGEM

Legislação e o lugar da Arqueologia no IPHAN

As questões levantadas com a presente pesquisa emergiram do aparato teórico sobre o qual me apoiei: o institucionalismo histórico, nomeadamente (ver HALL & TAYLOR, 2003; LECOURE, 2005; PARSONS, 2007; NASCIMENTO, 2009), e sua

² O TAC pode ser tomado, aliás, por qualquer órgão público legitimado à Ação Civil Pública, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações públicas.

aplicação, por Alejandra Saladino, à avaliação do lugar da Arqueologia no desenho institucional do IPHAN (SALADINO, 2010; 2014).

O institucionalismo histórico, um dos enfoques da abordagem neo-institucionalista oriunda da Ciência Política, caracteriza-se pela “ênfase na desigualdade e assimetria entre grupos intrainstitucionais e pela análise da evolução institucional com o foco sobre a trajetória, as situações críticas e as consequências imprevistas resultantes das escolhas diante das contingências” (SALADINO, 2010: 61). As instituições são aí compreendidas como procedimentos, normas e convenções, “são parcialmente autônomas em relação ao cenário estrutural e constroem ou incentivam certos tipos de ação” (PARSONS, 2007: 86). O que distingue esta perspectiva, em especial, é a tentativa de agregar à análise uma dimensão temporal que permita interpretar como o passado incide sobre o presente, sem perder de vista que indivíduos são dotados de escolhas.

Esse caminho teórico e o substrato oferecido por Saladino permitiram questionar que elementos convenciam a aplicação do ajuste de conduta, e de que forma esse dispositivo – conforme manuseado no interior do IPHAN – se conecta às assimetrias de força do órgão. A abordagem neo-institucionalista garantiu que o foco tenha sido direcionado não ao instrumento em si, mas ao seu uso e à sua recorrência. Ao invés de produzir uma análise de cunho propriamente jurídico, então, busquei examinar a dimensão concreta de sua aplicação e a forma como tem afetado o cenário nacional de proteção ao patrimônio arqueológico. Questionei, ainda, o modo como a prática emerge das lacunas e omissões na legislação sobre o tema, considerando as restrições e preferências que interferem em como o TAC é utilizado pelo órgão.

A discussão concernente ao lugar do patrimônio arqueológico no desenho institucional do IPHAN (SALADINO, 2010; 2014; SALADINO *et al.*, 2013) permitiu vislumbrar que a fragilidade do aparato legal de proteção a essa categoria de bens encontra razão na assimetria de forças e tensões internas da instituição, se compreendida por meio do institucionalismo histórico e da noção da *dependência da trajetória*. Para Saladino, se o projeto museológico de Mário de Andrade para a instituição do patrimônio cultural foi postergado, como afirma Mário Chagas, também o projeto arqueológico teria sido igualmente preterido (SALADINO, 2010: 77).

Assim, a criação de um ambiente normativo em que o TAC assume proeminência frente a outras modalidades de responsabilização por ameaça ao patrimônio arqueológico pôde ser explicada, entre outros fatores, pela trajetória da Arqueologia no órgão, e não só por sua trajetória recente no país.

Diferente do que ocorrera quanto aos bens arquitetônicos, a produção de um aparato legal de proteção ao patrimônio arqueológico – cujo marco é a Lei nº 3.924/61 – só se daria anos mais tarde, em grande parte em razão de esforços externos ao órgão de patrimônio. É em ressonância à Carta de Nova Délhi (1956) e ao engajamento de figuras como Paulo Duarte, Luiz de Castro Faria, José Loureiro Fernandes e Alfredo Rohr que foi promulgada a referida Lei, cuja elaboração e aprovação em nada dependeram da DPHAN, conforme alega Saladino (2010: 85). O texto legal, redigido em um momento marcado pela destruição de sambaquis, estabelece a proteção automática aos sítios arqueológicos, alçando-os à categoria de bem da União.

Sonia Rabello, contrastando a Lei nº 3.924/61 ao Decreto-Lei nº 25/37 – único instrumento jurídico efetivo de que se dispunha até então para a preservação patrimonial –, observa que “No caso específico das jazidas arqueológicas, a proteção se dá *ex vi legis*, isto é, imediatamente, por força da própria lei e, por tal motivo prescinde de processo e ato administrativo, pois seus efeitos decorrem da vigência da lei” (RABELLO, 2009: 20). O órgão de patrimônio não investiu, portanto, em uma política

de identificação desses bens, ficando tal tarefa a cargo dos próprios arqueólogos, que deveriam comunicar a existência de tais *jazidas* identificadas ao longo de suas pesquisas ou em descobertas fortuitas. Somente tempos depois, nos anos 1990, se efetuou uma política de registro enquanto ato declaratório, por meio do Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Arqueológico (SGPA) e do Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA) (PARDI, 2002). As deficiências do aparato legal de proteção ao patrimônio arqueológico se tornaram cada vez mais acentuadas e em particular a partir dos anos 1980 – seja pelo aumento do número de pesquisas arqueológicas no país, pela aproximação às práticas do campo de proteção ambiental e mesmo pelas tensões entre IPHAN e arqueólogos (LIMA, 2001).

Se somadas a falta de políticas públicas de fomento à área, a transversalidade e a heteronomia próprias à Arqueologia, temos aí um campo científico e de atuação profissional profundamente condicionado a disposições legais que lhe dão o contorno. Entretanto, ao mesmo tempo em que possui alta relevância para o campo, este arcabouço jurídico é hoje constituído, em grande parte, por normas infralegais – o que inclui Resoluções, Portarias e Instruções Normativas, que correspondem a textos de menor força e estabilidade que as Leis Federais, ainda que vinculadas à Legislação superior.

A presente digressão, pautada pela abordagem institucionalista histórica, permite afirmar que a recorrência ao TAC na proteção ao patrimônio arqueológico, conforme se configurou nos últimos anos, encontra razão na falta de regulamentação das sanções penais e administrativas para a área. Os dispositivos então existentes não foram suficientes para a implementação de uma rotina sistemática de fiscalização do patrimônio arqueológico no IPHAN, sendo esse um tema ainda bastante controverso. Por sua vez, a existência de um quadro falho e complexo de sanções em âmbito penal e administrativo favoreceria a busca pela solução no campo civil, por meio desse instrumento bastante maleável que é o TAC (POLO, 2014).

Este quadro é ainda mais crítico se tivermos em mente que ele responde ao panorama de conflitos ambientais, programas desenvolvimentistas e contínua pressão das bancadas ruralista e empreiteira no Congresso Nacional (ver LIMA, 2002; MONTICELLI, 2005; LIMA, 2010; POLO, 2014; STANCHI, 2017). Sobretudo em tempos de aceleracionismo, longe de serem encaradas sequer como um vetor de *desenvolvimento social* – nos termos colocados por Varine-Bohan (2008) –, a proteção ao patrimônio arqueológico e outras práticas preservacionistas foram tomadas como um entrave, como um gargalo ao desenvolvimento do país, figurando como temas de relevância das pautas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério de Minas e Energia – como exemplifica Stanchi (2017: 195). Compreendi, neste esquema, que a legislação lacunar devotada à matéria, somada a outros fatores que exploro adiante, seria grandemente responsável pela frequente sujeição do campo a pressões e contingências externas.

A FEIÇÃO DOS TACS EM ARQUEOLOGIA

e o levantamento de dados nacionais

Diferentes frentes de análise foram tomadas para que fosse possível produzir uma abordagem de vulto nacional e cruzá-la àquilo que era observado localmente. Em termos metodológicos, a opção foi tratar dos compromissos de ajustamento de conduta em negociação na Superintendência do IPHAN no Amapá como um estudo de caso. Assim, acompanhei o andamento destes casos ao longo do período de atuação na Superintendência e procedi à consulta e análise dos Processos Administrativos que

compõem esse corpo documental de referência. Tendo sido identificada a relevância do estudo em âmbito federal, e para que fosse possível pensar a instituição como um todo, também foi elaborado um instrumento de coleta de dados remetido a todas as Superintendências, o qual permitiu reunir uma série de informações sobre o tema e responder a algumas das questões surgidas com a pesquisa. Buscou-se, fundamentalmente, obter uma imagem da forma com que a aplicação do ajuste vinha sendo praticada.

De tal modo foi elaborado um formulário a ser livremente preenchido pelos técnicos e demais profissionais afeitos ao campo da Arqueologia na instituição, sediados nas Superintendências estaduais. Através da contribuição gentilmente oferecida por esses agentes foi possível reunir dados e compor um quadro nacional – embora não se esperasse contar com a contribuição de todas as unidades, o que de fato se verificou. Ao todo foram obtidos dados de quinze Superintendências, que somaram um total de setenta e cinco casos de ajustes de conduta, incluindo-se aqueles ainda em negociação. A análise da amostragem obtida, por sua vez, permitiu recolher pistas do quadro geral se tomada como representativa ou sintomática do que enfrenta a instituição. Os formulários, no molde em que foram propostos (POLO, 2014: 274), resultaram da experiência de organização de dados afins realizada na própria Superintendência do IPHAN no Amapá.

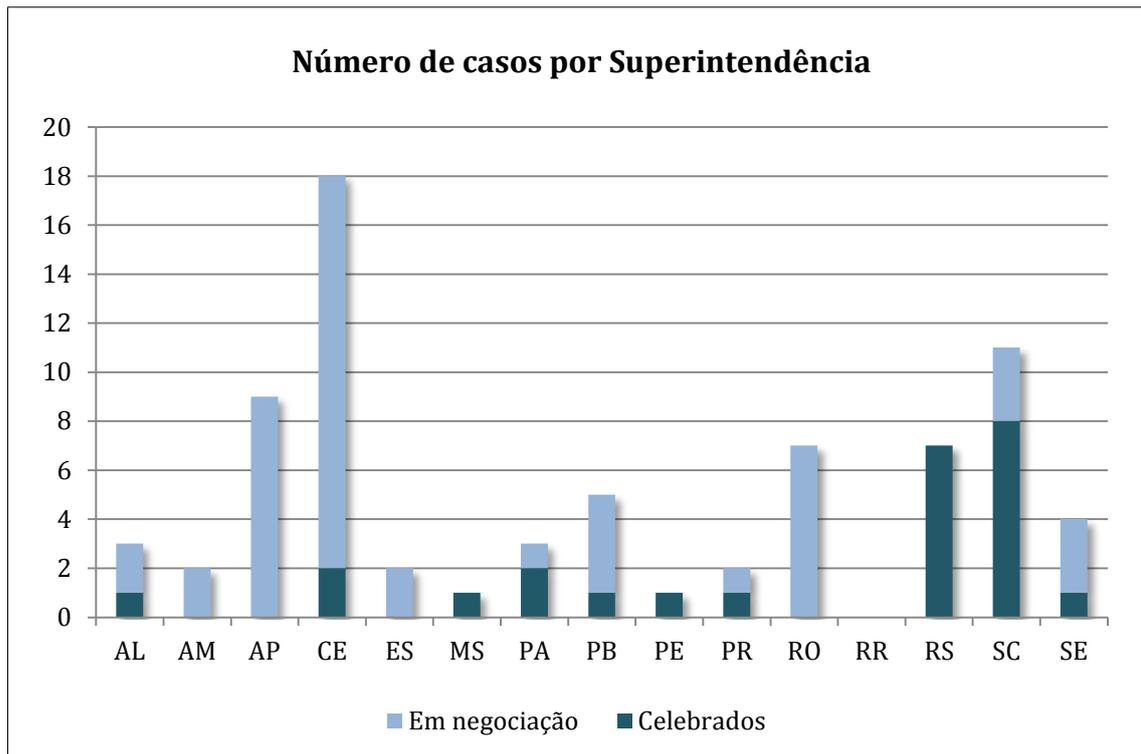
O levantamento ainda incluiu um período de atuação junto ao Setor de Arqueologia e à Procuradoria-Federal do IPHAN (PF/IPHAN) da Superintendência do IPHAN de Santa Catarina, e também junto ao Centro Nacional de Arqueologia (CNA), vinculado ao Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM/IPHAN). Para além disso, manteve diálogo constante com os atores institucionais – a exemplo do contato com o Procurador-Geral do órgão à época – acerca do objeto de análise e dos casos de ajuste de conduta dos quais participavam de sua instrução.

A produção de dados acerca dos TACs em matéria de Arqueologia, celebrados e em negociação pelo IPHAN, esteve orientada pelas questões assinaladas acima e pela intenção em se identificar a feição de tais ajustes de conduta em âmbito nacional. Sua coleta junto a diferentes setores do órgão se deu entre os anos de 2012 e 2013 e cobrem o intervalo de tempo que se estende de 2002 – ano de abertura do caso mais recuado dentre aqueles que compõem a amostra – até 2013. Conteí com os dados de quinze Superintendências, nomeadamente as unidades de Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe, além da Superintendência do IPHAN no Amapá – número que corresponde a quinze das vinte e sete Superintendências do órgão.

Dois conjuntos distintos de unidades não ofereceram contribuição ao levantamento: de um lado, o grupo de superintendências que não contavam com técnicos dedicados à área de Arqueologia, formado pelas unidades do Acre, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins, e de outro lado o grupo formado pelas unidades da Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Goiás – apesar de disporem de técnicos da área e de terem recorrido ao ajustamento de conduta com frequência, contando, portanto, com uma grande quantidade de acordos do tipo. Foram levantados setenta e cinco casos distintos, no total. Não dispus dos dados pormenorizados de duas dessas unidades, das quais obtive apenas a indicação do número de casos. Trata-se das unidades do Ceará, que apresentou dezoito no total, e do Espírito Santo, com dois casos em andamento à época. A unidade de Roraima, por sua vez, é a única que não contava com nenhuma ocorrência.

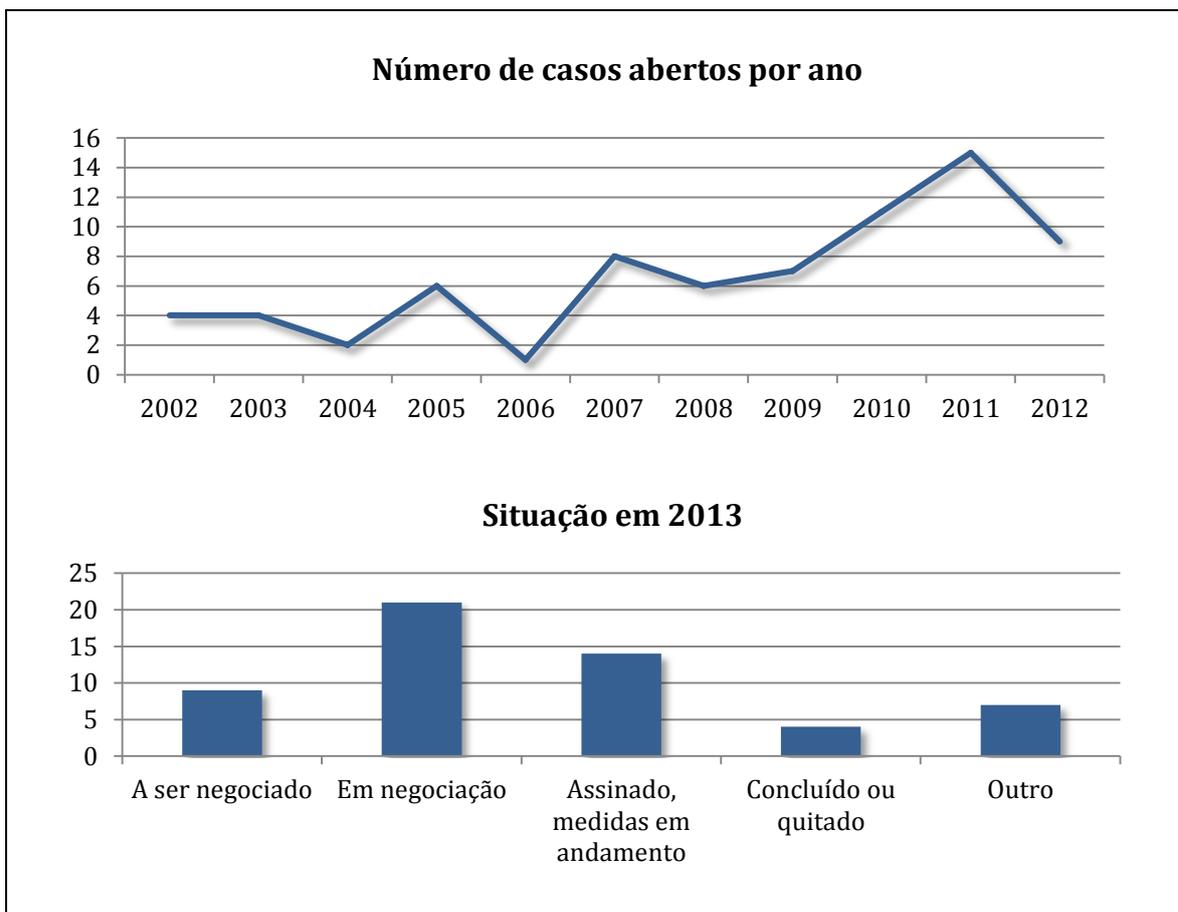
Destas setenta e cinco amostras, vinte e cinco correspondiam a compromissos já celebrados, e cinquenta em negociação (Gráfico 1). A opção por levantar a existência e a feição dos compromissos ainda não firmados se deu porque, assim como ocorrera com a Superintendência do IPHAN no Amapá, demais unidades poderiam contar com um número relevante de casos em que os termos de ajuste de conduta se encontrassem bem delineados ou próximos de serem assinados, ou ainda casos em que a negociação se arrasta por um tempo razoável, o que seria interessante observar por meio do levantamento.

Gráfico 1 - Número de casos por Superintendência, celebrados e em negociação. (Ano de referência: 2013)



Não foi verificada correlação entre a quantidade de casos de ajustes de conduta e o volume de pesquisas e de projetos de arqueologia de contrato nos diferentes estados. Tal fato se coaduna à suposição inicial de que a recorrência a esse instrumento depende da conjunção de fatores que vão além do volume de pesquisas ou de empreendimentos no estado, como a articulação entre Superintendência, órgãos ambientais e Ministério Público – sobretudo o Ministério Público Federal e suas Procuradorias.

Gráficos 2 e 3 - Ano de abertura dos Processos Administrativos que compõem os casos levantados (número de casos abertos por ano); e situação dos casos à ocasião do levantamento (tendo o ano de 2013 como referência).



Em se tratando da variável temporal, acreditava-se haver um aumento observável no número de ajustes de conduta negociados junto ao órgão para o período, o que os dados vieram a confirmar (Gráfico 2). Para que fosse possível obter um indicador que coubesse também aos casos em negociação, optei por registrar o ano de abertura dos processos por meio dos quais a negociação do ajuste de conduta foi desenvolvida, ao invés da data de assinatura dos termos. Notou-se que com o tempo houve aumento na abertura de processos do tipo, e que nenhum dos casos levantados tem origem anterior ao ano de 2002. No que concerne ao período de negociação e cumprimento do ajuste de conduta, demarcado pelo intervalo entre a abertura e o encerramento de processos concernentes, foi possível verificar que a maior parte dos casos se estenderam por mais de dois anos, e que em poucos deles se vislumbrava ou se indicava o efetivo cumprimento das obrigações.

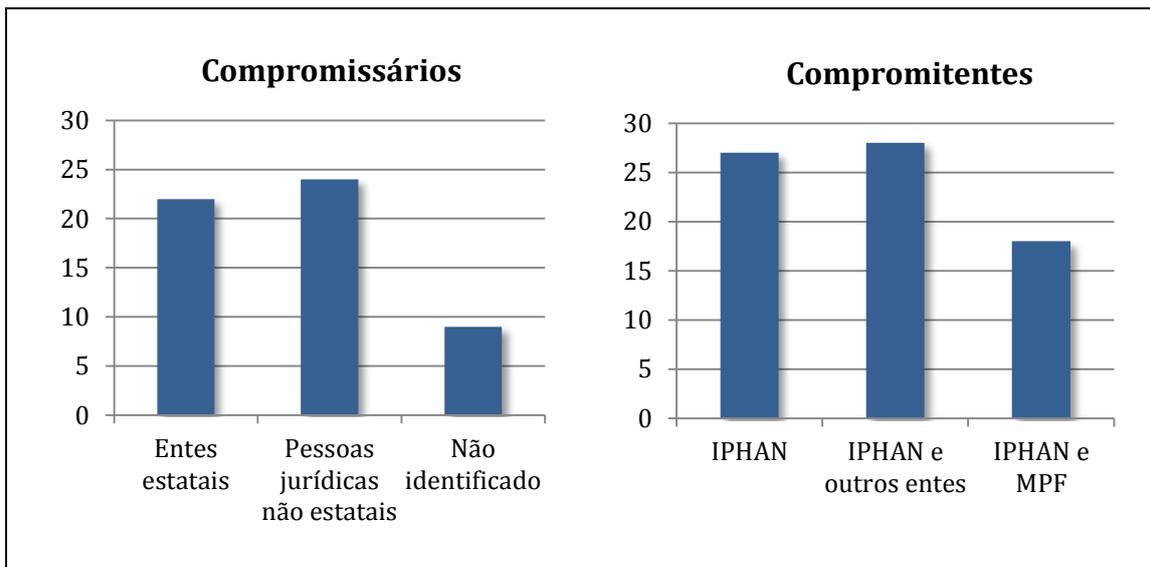
Esse é, seguramente, um dos dados mais pujantes no que diz respeito às especificidades da aplicação do ajuste de conduta à Arqueologia. Embora seja frequentemente apontado como uma ferramenta célere de proteção aos interesses difusos, em sua aplicação à proteção do patrimônio arqueológico tem ensejado casos de grande conflituosidade que se estendem por um intervalo de tempo bastante prolongado. Entendo que esta demora esteja associada, entre outros motivos, à variedade e à complexidade das obrigações exigidas, assim como à soma de obrigações distintas em um mesmo TAC.

No tocante à situação dos casos de ajuste de conduta à ocasião do levantamento (Gráfico 3), busquei verificar se a negociação seria ainda iniciada – embora já se afigurasse a solução oferecida pelo ajuste –, ou estava em andamento. Também pôde ser indicado se tratar de um termo já assinado, cujas obrigações se encontravam na etapa de seu cumprimento, ou ainda um caso concluído, isto é, com as cláusulas já quitadas. Na categoria *Outro*, encontram-se as situações de prestação de contas em aberto, medidas compensatórias paralisadas, encaminhamento para a esfera judicial, e casos em que não foi possível identificar seu andamento. Foram indicados 9 casos a serem negociados, 21 em negociação, 14 casos de termos já assinados e com as medidas em andamento, apenas 4 já quitados – todos pertencentes à Superintendência do IPHAN no Rio Grande do Sul – e 7 casos em que se indicou outro *status*. A situação verificada aponta para a grande quantidade de casos em que se arrasta a negociação, e para a dificuldade em que sejam quitadas as obrigações assumidas nos compromissos já assinados.

Também foi possível traçar o perfil dos compromissários e compromitentes (Gráfico 4). No que concerne aos compromissários ou obrigados, em 22 casos estes são entes estatais, em 24 casos são pessoas jurídicas não estatais (pessoas jurídicas de direito privado e pessoas naturais) e em 9 não foi possível identificar a sua natureza. Entre os entes estatais estão identificados, para além da União de Estados e Municípios, os entes da Administração Indireta, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Chamam atenção o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Eletrobrás e órgãos estaduais de infraestrutura e de rodagens, por figurarem como compromissários frequentes. Já entre as pessoas jurídicas não estatais encontram-se aquelas de direito privado e os poucos casos de pessoas naturais. Os casos nos quais não foi possível averiguar a natureza do compromissário envolveram situações em que não estava claro se seria responsabilizado ente estatal ou empresa executora.

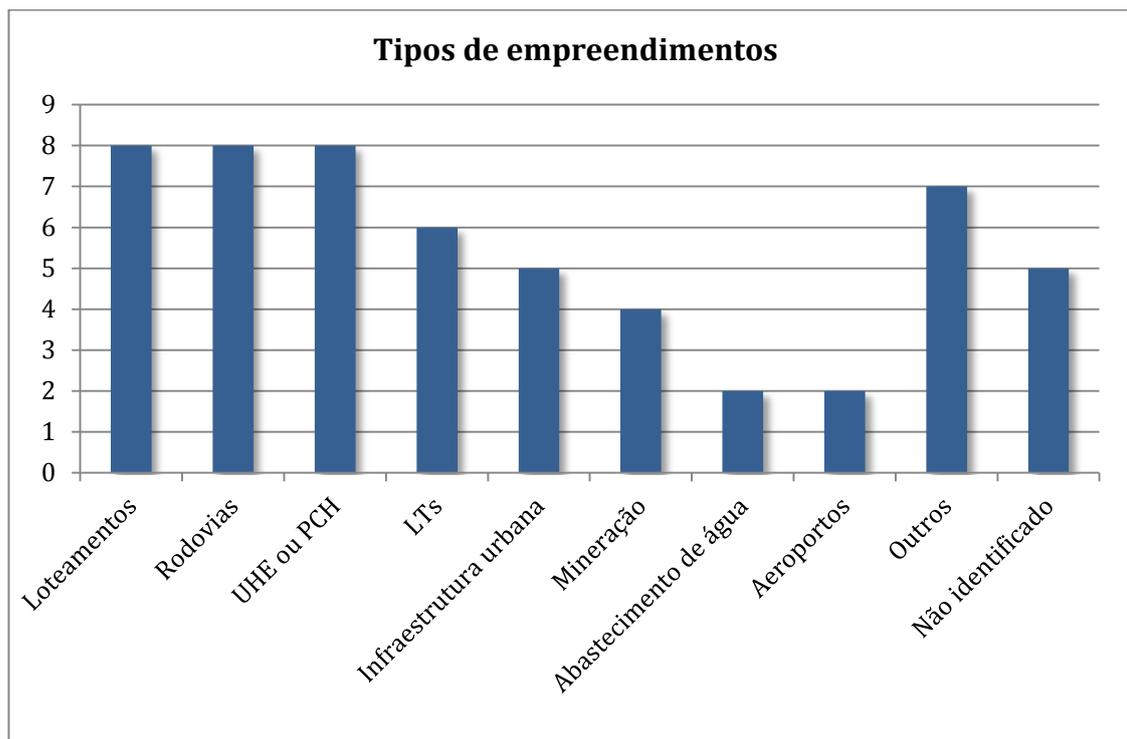
A projeção do número de compromissários da Administração Pública aponta para o despreparo desses entes estatais quanto ao cumprimento da legislação ambiental e para a não inclusão das pesquisas arqueológicas e da avaliação do impacto ao patrimônio cultural no planejamento de suas obras. É interessante que se possa contrastar esse resultado aos dados gerados pelo levantamento realizado por Rodrigues (2011) quanto à prática do ajustamento de conduta no Ministério Público Federal, referente ao período de 1990 a 2004. O alto índice de entes estatais entre os compromissários parece ser uma constante (ver RODRIGUES, 2011: 248-249), e não uma característica restrita aos TACs em matéria de patrimônio arqueológico, o que é bastante preocupante e aponta para um problema de caráter eminentemente político e administrativo.

Outra observação possível é a de que um empecilho comum à celebração dos TACs é a dificuldade de comunicação com as empresas responsáveis pelos ilícitos, que podem não possuir representação em todos os estados. Isso ocorre com frequência quanto a empresas estatais, cujas sedes geralmente se encontram em Brasília ou em grandes capitais, havendo representação restrita ou esporádica em certos estados.

Gráficos 4 e 5 - Compromissários e compromitentes.

Quanto aos compromitentes (Gráfico 5) os resultados revelaram um número significativo de casos em que o IPHAN figura sozinho e, assim, como único órgão público a tomar o compromisso. No que diz respeito a quais partes, para além do IPHAN, figuram nos acordos, ganhou destaque o Ministério Público Federal, que em 18 casos teria conduzido as negociações junto ao órgão de patrimônio. Em outras 3 situações o Ministério Público Estadual assumiu esse posto. Ao todo, somam 28 os casos em que a condução se deu entre IPHAN e outros agentes, e 27 em que o IPHAN aparece sozinho. Ao contrário do que se supunha inicialmente, órgãos ambientais como o IBAMA não figuraram como compromitentes em nenhum dos casos. Embora se saiba de TACs em que danos ambientais e danos ao patrimônio arqueológico tenham sido apurados conjuntamente, esses casos não foram apontados no levantamento.

Também foi possível cotejar os tipos de empreendimentos que deram origem aos casos levantados (Gráfico 6). Distingui as obras relativas a rodovias e pontes; empreendimentos de mineração; loteamentos, conjuntos urbanos ou condomínios habitacionais; linhas de transmissão de energia elétrica; UHEs ou PCHs; construção de imóveis em geral; redes de abastecimento de água e redes de esgoto; e obras aeroportuárias, finalmente. Agrupados em *Outros* estão os empreendimentos referentes à instalação de subestação de energia elétrica, Usina Termoeletrica (UT), central eólica, torre de antena de telefonia, rede de gás natural e a implantação de Parque Ambiental.

Gráfico 6 - Tipos de empreendimentos.

Cabe observar, contudo, o potencial de impacto de cada tipo de empreendimento. É inegável que UHEs e Rodovias podem produzir maior degradação que conjuntos habitacionais ou condomínios. Os empreendimentos de mineração, por exemplo, apesar de não motivarem uma quantidade de casos de ajuste de conduta tão expressiva, compreendem sozinhos o maior número de sítios impactados dentre os tipos de empreendimento listados. Ressalta-se, ainda, que o número de projetos relativos à implantação de conjuntos habitacionais ou condomínios parece bastante distribuído entre a iniciativa privada e a estatal, ao passo em que obras como hidrelétricas, linhas de transmissão e rodovias são eminentemente estatais. Se levarmos em consideração o debate acerca do afã desenvolvimentista enfrentado então, e se observarmos que o protagonismo dos entes estatais na degradação do patrimônio arqueológico é compartilhado com entes privados – como visto acima quanto aos compromissários –, pode-se aferir o quão preocupante é a implantação forçosa desses empreendimentos de tão alto potencial destrutivo.

Outro indicador de grande importância para a análise diz respeito às situações que motivaram a negociação do ajuste de conduta, isto é, que tipo de causas conduziram à adoção deste instrumento ou em que ocasiões se convencionou recorrer ao TAC. Em primeira instância se verificou se a motivação possuía caráter preventivo ou se respondia ao descumprimento das exigências legais, para em segundo plano se averiguar os tipos de condutas irregulares e de impactos causados ao patrimônio arqueológico.

Diante das possibilidades de aplicação do instrumento e de sua potencialidade de uso em tutela inibitória como forma de prevenção do ilícito, pude categorizar os tipos de causas. Distinguiu-se os casos em que o termo de ajuste de conduta foi pensado como um meio de promover a prevenção ao ilícito daqueles nos quais a motivação se deu pela existência de conduta comprovadamente irregular. Dentre os casos de ilicitude, diferenciei as situações em que pôde ser identificada omissão (ato omissivo)

daquelas em que a conduta foi positivada (ato comissivo). Encarei os atos omissivos como aqueles em que a pessoa apenas deixa de adotar determinado comportamento previsto nas determinações legais ou, especificamente, deixa de realizar a proteção a um bem arqueológico quando sobre ela recai alguma responsabilidade do tipo. É o exemplo do proprietário de um terreno dentro do qual é identificada a existência de um sítio. O proprietário tem o dever de proteger este sítio e impedir que seja danificado até que o Estado tome providências, conforme consta no art. 18 da Lei nº 3.924/61. Isto é, deve agir de acordo com a previsão legal frente à possibilidade de ameaça por terceiros. Já os atos comissivos são caracterizados por ações efetivamente ou potencialmente lesivas a um direito transindividual.

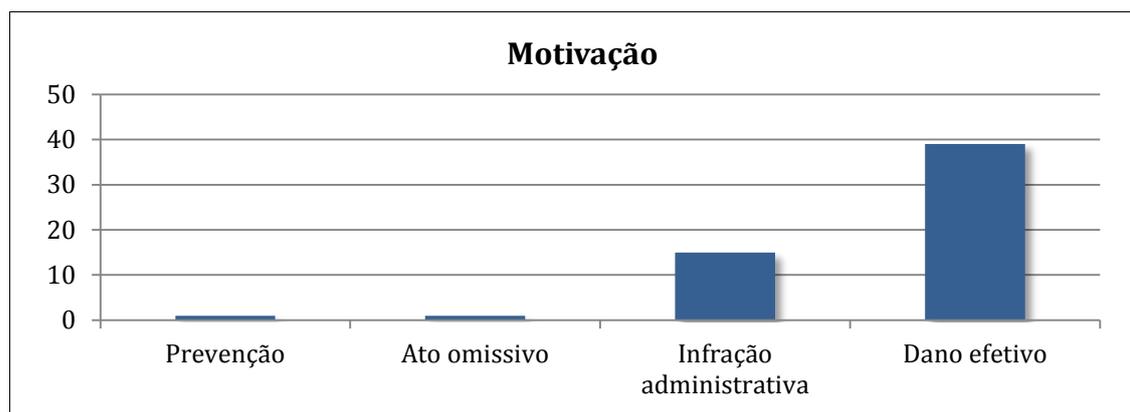
Para efeitos do levantamento considerei que aqueles casos em que o empreendedor deixa de cumprir as etapas do licenciamento ambiental quanto às pesquisas arqueológicas configuram conduta ilícita e comportamento comissivo, tendo havido dano ou não – embora a existência do dano acrescente maior gravidade ao ato. Não se trata de omissão quanto à obrigação de cumprir o licenciamento. Trata-se, antes, de conduta irregular por não cumpri-lo da forma adequada, produzindo-se clara ameaça ao patrimônio arqueológico.

Dentro da categoria de atos comissivos também quis apontar os casos em que houve infração administrativa e aqueles em que, havendo ou não infração inicial, houve dano efetivo ao patrimônio arqueológico. Em outras palavras, distingi as situações em que apenas ocorre a quebra do rito administrativo, porém não há impacto verificável sobre os bens arqueológicos, daquelas em que há dano. De tal forma, cheguei à seguinte categorização utilizada na tabulação dos dados:

Tabela 1 - Categorias de motivação adotadas.

Prevenção	
Comportamento ilícito	Ato omissivo
	Ato comissivo – infração administrativa
	Ato comissivo – dano efetivo ao patrimônio arqueológico

O resultado obtido é expressivo e alarmante (Gráfico 7). Em apenas um dos casos foi possível identificar uma intenção objetiva em se prevenir a existência de danos e em outro se identificou comportamento omissivo. Em quinze situações a negociação do ajuste de conduta tem por base o cometimento de infrações administrativas e, finalmente, por trinta e nove vezes a negociação tem por origem a concretização de impacto a bens arqueológicos.

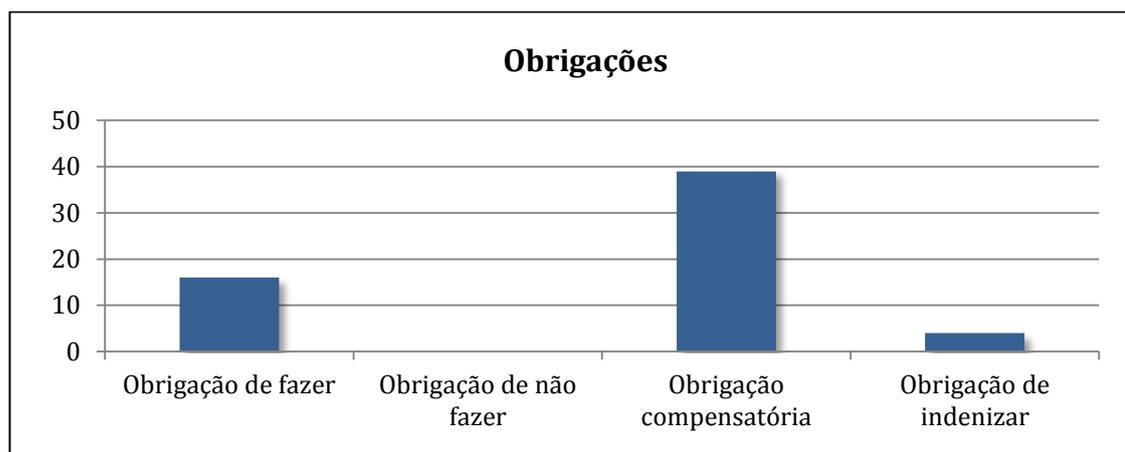
Gráfico 7 - Motivação.

Em relação aos tipos de danos cometidos, em dezessete casos os impactos se deram sobre um sítio em específico, enquanto nos demais o número de sítios impactados variaram consideravelmente. Há outros casos, ainda, em que não foi informada a dimensão do dano. Ademais, há exemplos que colocam em cheque o que se entende por dano a um sítio, como em uma situação verificada no Amapá em que a paisagem de seu entorno foi completamente alterada, afetando sua conservação a longo prazo e seu potencial informativo.

Além das motivações, outra variável de grande relevância diz respeito às medidas de reparação escolhidas durante as negociações. Estas medidas podem ser classificadas entre obrigações de fazer, de não fazer, obrigações compensatórias – ou de dar – e obrigações de indenizar. Atenta-se para uma escala ou sequência hierárquica obrigatória, que estipula a necessidade de se recorrer primeiramente à prevenção e à mitigação do ilícito por meio das obrigações de fazer e não fazer. Não sendo possível restaurar a legalidade ao caso por esses meios, ou quando se julgar necessário, deve-se recorrer às medidas compensatórias, caracterizadas como obrigações compensatórias ou obrigações de dar. Somente em última hipótese deve-se estipular obrigações de indenizar. No que concerne à relativa confusão entre as obrigações compensatórias e de indenizar, compreendi como indenização os casos em que se estipulou claramente um valor monetário a ser disponibilizado ou repassado pelo compromissário, e cuja aplicação não estaria diretamente voltada ao bem impactado.

As obrigações compensatórias, embora devam ocorrer apenas quando não há possibilidade de reparação específica do dano, constituem a maioria dos casos (Gráfico 8). Estão presentes em 39 deles, ao passo em que obrigações de fazer estão presentes em apenas dezesseis, e as de indenizar compreendem quatro casos. Não foi identificada obrigação de não fazer. Ainda, conforme verificado, onze casos preveem a realização de obrigações de fazer e compensatórias ao mesmo tempo, em geral exigindo a consecução das pesquisas arqueológicas em paralelo a medidas de compensação dos danos já efetuados.

A situação difere bastante do que foi verificado por Rodrigues (2011) em seu levantamento junto ao MPF citado acima. A autora aponta, para os TACs do período analisado, que 57% apresentam obrigações de fazer, 3% obrigações de não fazer, 30% obrigações de fazer e de não fazer combinadas, 7% obrigações compensatórias e apenas 3% obrigações de indenizar (RODRIGUES, 2011: 252). Chamam atenção a baixa incidência de obrigações compensatórias, a alta incidência de obrigações de fazer e a recorrência a obrigações de não fazer, ao passo em que se tratando dos TACs em matéria de Arqueologia analisados aqui, prevaleceu visivelmente o número de obrigações compensatórias.

Gráfico 8 - Tipos de obrigações propostas.

Este resultado confirma algumas suposições iniciais e se coaduna ao elevado número de casos de dano efetivo entre as motivações observadas. O que pode apontar, neste sentido, é que a irreversibilidade dos danos parece estimular ou legitimar a adoção de medidas compensatórias. Neste ínterim, são preteridos os acordos preventivos e medidas mitigatórias que poderiam ser propostas de antemão. Utilizando a gramática neo-institucionalista, pode-se dizer que essa é uma das consequências inesperadas da utilização do instrumento no ambiente de proteção ao patrimônio arqueológico, ou seja, é uma das contingências produzidas neste cenário.

É interessante que se possa apontar os tipos de obrigações compensatórias a que se recorre usualmente, conforme listagem abaixo (Tabela 2). Cabe ressaltar que nos casos em que há a proposição de pesquisas arqueológicas, estas correspondem a pesquisas que extrapolam o âmbito do licenciamento ambiental, isto é, se direcionam à análise laboratorial de acervo ainda não estudado ou à escavação de sítios que se encontram ameaçados, entre outros exemplos possíveis. Já a categoria referente a ensino, formação e capacitação abarca eventos, seminários, cursos e apoio a programas de Especialização na área. Se verificou, com o levantamento, a proeminência da contratação dos serviços de impressão e publicação, das ações de educação patrimonial e das referidas pesquisas arqueológicas devotadas a contextos distintos daqueles ameaçados.

Dentro da categoria *Outros* estiveram agrupadas as situações que não se reportavam à causa original do ajuste de conduta, ao local do dano ou sequer à proteção do patrimônio arqueológico. São exemplos dessas obrigações a contratação dos serviços de restauração de um conjunto ferroviário, a contratação de equipes para a produção de inventários e aplicação da metodologia do INRC sobre bens distintos dos bens arqueológicos propriamente ameaçados, a aquisição de periódicos para distribuição, a aquisição de equipamentos como máquinas fotográficas e caminhonete e a execução de reforma no edifício sede da unidade.

Tabela 2 - Tipos de obrigações compensatórias.

Tipos de obrigações compensatórias	Nº de casos
Educação patrimonial e atividades ensino, formação e capacitação	16
Impressão e publicação de materiais diversos	11
Pesquisas arqueológicas	11
Instalação, reforma ou manutenção de Museus	6
Instalação, reforma ou manutenção de instituições de guarda e reservas técnicas	5
Contratação de profissional para atuar na Superintendência	5
Consolidação ou restauração de imóvel	4
Proteção, sinalização ou cercamento de sítios	4
Exposições	3
Inventário, mapeamento ou carta arqueológica	3
Datações radiocarbônicas	2
Sítio-escola ou musealização <i>in situ</i>	2
Aquisição de área do sítio ou do entorno	1
Operações de repatriamento de acervo	1
Outros	15

Notei ter havido alguma alteração, com o tempo, no perfil das ações propostas, sendo que aquelas mais recentes se afastam progressivamente do modelo de medidas compensatórias utilizadas para suprir falhas estruturais ou a falta de recursos do órgão – e que nada correspondem à reparação específica do dano. Logo, a categoria *Outros* tem menor incidência nos anos mais recentes.

Outro apontamento possível diz respeito à oneração da máquina do IPHAN em razão da negociação e quitação destes TACs. A proposição e o acompanhamento dessas obrigações mitigatórias e compensatórias estariam sobrecarregando aos técnicos da área, criando frentes de trabalho e de fiscalização e demandando por consultoria jurídica – seja da PF/IPHAN ou do Ministério Público, gerando, ainda, certa dependência em relação ao MPF ou aos MPÉs, em especial quanto às Superintendências sem Procuradores. Os gestores e servidores do órgão demonstraram dificuldade em gerir sozinhos essas frentes de trabalho e em lidar com tais encargos, ao mesmo tempo em que sobre eles pesam muitas dúvidas e a falta consenso quanto às medidas que podem ser propostas ou quanto às formas de negociação e condução do TAC, propriamente. A criação de espaços como centros culturais ou instituições de guarda, por exemplo, cria grandes responsabilidades ao órgão, que por sua vez não conta com quadro técnico que possa ser destinado à gestão destes espaços. A situação é preocupante, sobretudo quanto aos casos em que há a proposição de medidas de grande complexidade ou de grande vulto, e nos casos em que são previstas várias obrigações de ordem distinta.

Outros dados levantados incluem aqueles acerca do modelo de TAC utilizado pelos atores institucionais – em sua maioria elaborados no seio da própria Superintendência, e muitas vezes pelo Procurador sediado na unidade –, assim como acerca de uma das faces mais conflituosas do ajuste de conduta em matéria de Arqueologia: a valoração dos bens arqueológicos para fins de compensação. No que

toca às metodologias empregadas nos esforços de se valorar economicamente tais bens, admite-se que sua escolha dependa do objetivo da valoração, das hipóteses assumidas e da disponibilidade de dados, bem como que devam ser empregadas por perito em arqueologia³. Contudo, não há modelos definitivos, conforme aponta Annélie Steigleder (2009). A esse respeito, é preciso ter em mente os casos em que o ajustamento de conduta é pautado pelo afã de se estipular uma quantia que possa compensar as condutas lesivas ao patrimônio arqueológico, retirando-se o foco do próprio objeto do TAC, que é restaurar integralmente a legalidade ao processo e fazer cessar a conduta ofensiva. Em alguns casos os esforços para promover reparação específica, retornar ao *status quo ante*, mitigar impactos correlatos ou prevenir próximas condutas são obliterados pela resolução pautada por uma lógica de ressarcimento. O valor calculado, cabe reforçar, só ganha sentido se sua destinação for legítima.

O estudo de caso dos TACs em negociação na Superintendência do IPHAN no Amapá e o período de atuação na unidade catarinense, por sua vez, tornaram possível apontar alguns constrangimentos ou condicionantes locais, inter e extrainstitucionais, que afetam a prática de aplicação e a eficácia dos ajustes de conduta. Entre os fatores endogenamente produzidos que acabam por moldar a prática do ajuste de conduta, destaquei a trajetória de autonomização das unidades descentralizadas, o número de servidores lotados em cada uma destas e a lotação dos Procuradores no órgão, isto é, a distribuição da PF/IPHAN entre as unidades. Já dentre os fatores externos, frisei a afinização com o Ministério Público, órgãos licenciadores e órgãos ambientais estaduais, bem como a existência de um aparo jurídico estadual devotado ao patrimônio cultural.

Reporto-me assim, segundo a perspectiva do institucionalismo histórico, à possibilidade de que seja levado em conta o modo como um instrumento maleável como o TAC é moldado por escolhas e contingências locais. Desdobra-se, de tal forma, um jogo de restrições e lacunas, entre estadual e federal, em que restrições locais condicionam a ação nos espaços deixados por brechas existentes nas normas – a exemplo do que ocorria quanto a alguns dos silêncios da Portaria IPHAN nº 230/02, já revogada – ou pela falta de regulamentação específica. Afinal, acerca das escolhas que cabem aos técnicos, pesavam muitas dúvidas sobre o que seria possível ou ideal, e não havia consenso sobre as medidas mitigatórias e compensatórias que poderiam ser propostas, assim como sobre as formas de negociação e condução do TAC propriamente.

DE UMA ARQUEOLOGIA PÓSTUMA A UMA ARQUEOLOGIA EFETIVAMENTE PREVENTIVA

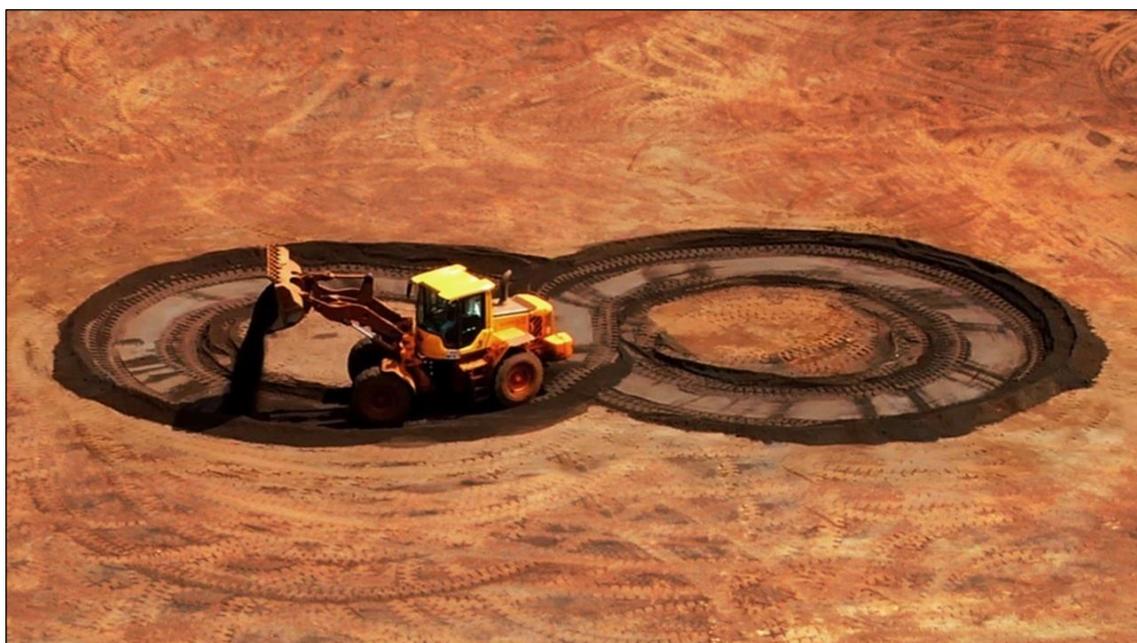
A recorrência ao ajustamento de conduta no órgão dentre as práticas direcionadas ao patrimônio arqueológico foi entendida aqui, em síntese, pela já citada fragilidade do aparato legal existente em relação às sanções que buscam prevenir ou reparar os danos ao patrimônio arqueológico – quadro diante do qual os atores institucionais demonstraram grande incerteza, e que se liga, ademais, ao lugar ocupado pela arqueologia no desenho institucional. Tal recorrência encontraria razão, ainda, no fato de que o ajuste de conduta atua como um *mecanismo flexibilizante* do licenciamento ambiental, garantindo a consecução de muitos empreendimentos por conciliar os interesses dos empreendedores aos direitos transindividuais colocados em jogo. Entendi, além disso, que condicionantes locais – como a atuação dos órgãos ambientais

³ Entre os elementos a serem considerados, é possível listar os diferentes valores atribuídos a um bem arqueológico, como aqueles citados por William Lipe (2009): os valores de pesquisa, estéticos, econômicos, educacionais e seu valor como patrimônio cultural.

estaduais – podem ter grande influência sobre a feição e a frequência com que se recorre aos compromissos de ajuste de conduta na área.

Estes fatores explorados até aqui produziram consequências imprevistas acerca do formato desses TACs e de sua negociação. Uma das graves consequências diz respeito à conversão das medidas compensatórias a outros tipos de bens que não aqueles afetados pelas ações ou omissões que conduzem ao acordo. Outro efeito, ainda, foi o estímulo à prática do que chamei de uma *arqueologia póstuma* (POLO, 2014: 166), em consideração à crítica tecida por André Penin de Lima (2010: 28-31) aos usos do termo *arqueologia preventiva* – me referindo, com isso, à produção de pesquisas arqueológicas em que os profissionais possuem pouco tempo e condições para atuarem de forma adequada, subjugados a uma lógica compensatória na qual as pesquisas são desenvolvidas na retaguarda dos empreendimentos – tidos, por sua vez, por inevitáveis ou indiscutíveis.

Figura 1 - *Still* de "475 VOLVER", da artista plástica Cinthia Marcelle (2009, Brasil. Vídeo. 8'08"). Disponível em: <<https://vimeo.com/cimarcelle>>.



Não é possível, portanto, deixar de considerar que o ajuste de conduta possa ser articulado para atender aos interesses políticos e econômicos prevaletentes, conforme cada caso. Segundo Zucarelli (2006a; 2006b), os *mecanismos flexibilizantes* incluem, para além dos TACs, as condicionantes, as licenças precárias, os termos de compromisso, as audiências públicas e outros dispositivos que, “na prática, não garantem a democratização do uso do meio ambiente, uma vez que não há limites políticos às relações de mercado intrinsecamente desiguais” (ZUCARELLI, 2006b: 02). Por meio destes mecanismos, os elementos que seriam suficientes para inviabilizar a obra tornam-se contornáveis e são inclusive assegurados pela instância jurídica. Ademais, trata-se de dispositivos que “assumem um caráter paliativo e enfatizam ‘reações’ ou ‘feedbacks’ de curto prazo” (ZUCARELLI, 2006b: 14). O ajuste de conduta, nesse quadro, estaria sendo utilizado como “subterfúgio de uma política de adequação, cujos pressupostos desenvolvimentistas conduzem toda uma justificativa para o não cumprimento da legislação ambiental e dos direitos sociais garantidos em lei” (ZUCARELLI, 2006b: 01-02). Se coloca em xeque, com isso, a eficácia – ou a própria existência – de uma tutela efetivamente preventiva dos direitos transindividuais em

questão. Ao invés de operar em um momento *pré-conceptivo*, o ajuste estaria condicionado à existência do *fato consumado*.

O que observamos no âmbito da arqueologia de contrato a partir dos anos 2000 se aproximou muitas vezes de uma prática póstuma, tardia, pautada pela lógica da compensação e regida pela redução de custos, de *gargalos e de obstáculos temporais* representados pela avaliação de impactos culturais. É neste sentido que se desenvolveram práticas de proteção do patrimônio arqueológico em que atividades que deveriam preceder determinada etapa do empreendimento acabariam por sucedê-la. Ao invés de se insistir em uma tutela efetivamente preventiva dos direitos em questão, e em engajamento com o futuro, nos termos de Högberb *et al* (2017), investiu-se com frequência em *mecanismos flexibilizantes*, de modo a endossar o equilíbrio ou a conciliação per se – em detrimento da defesa dos direitos originalmente atacados.

É importante frisar que desde a década sob análise até o presente uma série de mudanças se desenrolaram no cenário de proteção ao patrimônio arqueológico do país. Muitas delas de caráter político e econômico e concernentes ao campo do licenciamento ambiental (ver LEAL & SILVA, 2016), enquanto outras ainda próprias ao aparato de proteção ao patrimônio cultural – como a emissão de novos dispositivos jurídicos. A Portaria IPHAN nº 159/2016, que regulamenta os requisitos e procedimentos para celebração de TAC pelo órgão, é uma normativa de grande relevância para frear os usos inadequados do instrumento e, desse modo, uma resposta ao cenário desenhado no presente artigo – do qual os atores institucionais se tornam cada vez mais conscientes. A relevância da Portaria se dá, entre outras razões, por estabelecer em seu Art. 4º que o TAC deverá conter o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações, bem como a forma de fiscalização da sua observância, além da previsão de multa ou de sanção administrativa no caso de seu descumprimento.

Cabe insistir, por fim, que o fortalecimento da regulamentação em torno do TAC não torna menos necessária a observância e o investimento constante em práticas efetivamente preventivas, seja em campo, na gestão ou aplicação dos instrumentos legais à proteção do patrimônio arqueológico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Alejandra Saladino, Djalma Santiago, aos amigos e às equipes da Superintendência do IPHAN no Amapá, do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural e Copedoc/DAF/IPHAN, e em especial aos colegas e técnicos do IPHAN que contribuíram com a pesquisa e com a coleta de dados. Agradeço igualmente aos avaliadores e revisores da revista que gentilmente contribuíram com suas observações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. 2010. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 284pp.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. 2003. "As três versões do Neo-institucionalismo". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58: 193-223.
- HÖGGER, Anders; HOLTORF, Cornelius; MAY, Sarah; WOLLENTZ, Gustav. 2017. "No future in archaeological heritage management?". *World Archaeology*, 49 (5): 639-647.
- LEAL, Claudia Feierabend Baeta; SILVA, Luciano de Souza e. 2016. "A preservação do Patrimônio Cultural no contexto do licenciamento ambiental: possibilidades sociais e produção de (des)conhecimento sobre ambiente, cultura e patrimônio". *Revista CPC*, 21: 8-35.
- LECOURS, André. 2005. "New institutionalism: issues and questions". In: LECOURS, André (Org.). *New institutionalism: theory and analysis*. London: University of Toronto Press. pp.3-26.
- LIMA, André Penin de. 2010. *Academia, Contrato e Patrimônio: visões distintas da mesma disciplina*. Tese (Doutorado em Arqueologia). São Paulo: Museu de Arqueologia e Etnologia, USP. 156pp.
- LIMA, Tânia Andrade. 2001. "A proteção do patrimônio arqueológico no Brasil: omissões, conflitos, resistências". *Revista de Arqueologia Americana*, 20: 51-79.
- LIMA, Tânia Andrade. 2002. *Atas do simpósio A Arqueologia no Meio Empresarial*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás / Sociedade de Arqueologia Brasileira.
- LIPE, William. 2009. "Archaeological Values and Resource Management". In: SEBASTIAN, Lynne; LIPE, William (Eds.). *Archaeology & Cultural Resource Management: Visions for the Future*. Santa Fe: School for Advanced Research. p. 41-63.
- MONTICELLI, Gislene. 2005. *Arqueologia em obras de engenharia no Brasil: uma crítica aos contextos*. Tese (Doutorado Internacional em Arqueologia). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. 2009. "Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1: 95-121.
- PARDI, Maria Lúcia Franco. 2002. *Gestão do Patrimônio Arqueológico, Documentação e Política de Preservação*. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão do Patrimônio Cultural). Goiânia: Universidade Católica de Goiás, IGPA. 289pp.
- PARSONS, Craig. 2007. *How to map arguments in political science*. Oxford: Oxford University Press. 208pp.
- POLO, Mario Junior Alves. 2014. *Dos instrumentos jurídicos e práticas do IPHAN para a arqueologia: o termo de ajustamento de conduta*. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, Rio de Janeiro. 281pp.
- RABELLO, Sonia. 2009. *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: IPHAN. 156pp.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. 2011. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Forense. 319pp.
- SALADINO, Alejandra. 2014. "IPHAN, arqueólogos e patrimônio arqueológico brasileiro: um breve panorama". *Revista de Arqueologia*, 27(1): 40-58.

- SALADINO, Alejandra. 2010. *Prospecções: o patrimônio arqueológico nas práticas e trajetória do IPHAN*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ. 420pp.
- SALADINO, Alejandra; COSTA, Carlos Alberto Santos; MENDONÇA, Elizabete de Castro. 2013. “A César o que é de César: o patrimônio arqueológico nas organizações formais do Brasil”. *Revista de Arqueologia Pública*, 8: 106-118.
- STANCHI, Roberto. 2017. “O Patrimônio Arqueológico: oitenta anos de delegações”. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, 35: 171-201.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. 2009. “Critérios de Valoração Econômica de Danos aos Bens Culturais”. *IV Encontro do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Cultural*. Ouro Preto.
- VARINE-BOHAN, Hugues de. 2008. “Museus e desenvolvimento social: balanço crítico”. In: BRUNO, Maria Cristina Olivera; NEVES, Kátia Regina Felipini (Coords.). *Museus como agentes de mudança social e desenvolvimento*. São Cristóvão: Museu de Arqueologia de Xingó. pp.11-20.
- ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (Org.). 2014. *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. 395pp.
- ZHOURI, Andréa (Org.). 2011. *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 327pp.
- ZUCARELLI, Marcos Cristiano. 2006a. *Estratégias de Viabilização Política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. 237pp.
- ZUCARELLI, Marcos Cristiano. 2006b. O Papel do Termo de Ajustamento de Conduta no Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas. GESTA/UFMG. Artigo apresentado no III encontro do Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Disponível em: <<http://principo.org/o-papel-do-termo-de-ajustamento-de-conduta-no-licenciamento-am.html>>.