

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE - UNIVILLE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PRPPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PATRIMÔNIO CULTURAL E SOCIEDADE

**PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS
DIRETORES DE JOINVILLE**

**CULTURAL, ENVIRONMENTAL AND ARCHAEOLOGICAL HERITAGE IN
JOINVILLE'S MASTER PLANS**

**PATRIMONIO CULTURAL, AMBIENTAL Y ARQUEOLÓGICO EN LOS PLANES
MAESTROS DE JOINVILLE**

ELEONORA BAHR PESSÔA

ORIENTADORA: PROF. DRA. MARILUCI NEIS CARELLI

COORIENTADORA: PROF. DRA. DIONE DA ROCHA BANDEIRA

JOINVILLE - SC

2022

ELEONORA BAHR PESSÔA

**PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS
DIRETORES DE JOINVILLE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre, sob a orientação da professora Dra. Mariluci Neis Carelli e coorientação da professora Dra. Dione da Rocha Bandeira.

JOINVILLE - SC

2022

Catálogo na publicação pela Biblioteca Universitária da Univille

Pessoa, Eleonora Bahr
P475p Patrimônio cultural, ambiental e arqueológico nos planos diretores de
Joinville / Eleonora Bahr Pessoa; orientadora Dra. Mariluci Neis Carelli; coorientadora, Dra.
Dione da Rocha Bandeira. – Joinville: UNIVILLE, 2022.

203 p.: il.

Dissertação (Mestrado em Patrimônio Cultural – Universidade da Região de
Joinville)

Planejamento urbano – Joinville (SC). 2. Patrimônio cultural.
3. Recursos naturais. 4. Arqueologia. I. Carelli, Mariluci Neis (orient.). II.
Bandeira, Dione da Rocha (coorient.). III. Título.

CDD 711.4

Termo de Aprovação

“Patrimônio Cultural, Ambiental e Arqueológico nos Planos Diretores de Joinville”

por

Eleonora Bahr Pessôa

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Mariluci Neis Carelli
Orientadora (UNIVILLE)

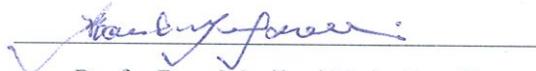
Profa. Dra. Dione da Rocha Bandeira
Coorientadora (UNIVILLE)

Profa. Dra. Cristina Vargas Cademartori
(UNILASALLE)

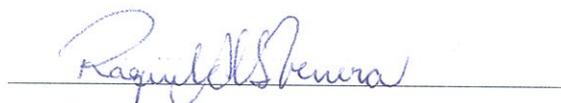
Profa. Dra. Ilanil Coelho
(UNIVILLE)

Prof. Dr. João Carlos Ferreira de Melo Júnior
(UNIVILLE)

Dissertação julgada para a obtenção do título de Mestra em Patrimônio Cultural e Sociedade, área de concentração Patrimônio Cultural, Identidade e Cidadania e aprovado em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade.



Profa. Dra. Mariluci Neis Carelli
Orientadora (UNIVILLE)



Profa. Dra. Raquel Alvarenga Sena Venera
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade

Joinville, 30 de agosto de 2022.

Dedicatória

A Renato

Bahr, Meu pai.

Mesmo ausente, sempre presente.

Homem visionário, que me deixou como legado
a luta pelo direito à cidade.

AGRADECIMENTOS

Ao meu grande Deus, pela minha vida e por todas as bênçãos recebidas! Por cuidar de mim e especialmente ter me permitido chegar até aqui.

Por tantas e tantas vezes nesse tempo pandêmico, ter me carregado a ponto de ter experimentado na prática, que só me restava esperar e descansar nEle. E que tudo o mais dependia única e exclusivamente dEle e da sua provisão!

Ao meu pai, uma pessoa muito à frente de seu tempo, que sempre pregou para suas filhas e filho que conhecimento é a única riqueza que importa acumular.

Seu exemplo foi e tem sido inspiração na construção de espaços mais justos e menos desiguais.

À minha mãe, mulher forte, cujo processo de empoderamento eu testemunhei, de quem aprendi a não desistir jamais e que no alto de seus 87 anos repetiu diversas vezes: “deixa que eu faço isso vá estudar”. Aos dois minha eterna gratidão. As experiências de vida deles e as vividas com eles, são minha maior formação, pautadas nelas, quero seguir adiante na minha experiência de vida!

Ao meu amado marido, com quem há 32 anos divido um só coração e um só caminho. A quem devo desculpas pela ausência, gratidão pelo cuidado, reconhecimento pela constante compreensão e pelo amor. Juntos construímos os dois maiores projetos da nossa vida, e todos os outros não teriam acontecido sem a sua incansável parceria... Amo você!

À Esther e à Sarah, minhas filhas amadas, minhas companheiras, bênçãos na minha vida!

Com quem aprendi que não é a ordem cronológica do nascimento que define quem sabe mais. Fomos alterando esta posição à medida que a experiência de vida de cada uma de nós foi se tornando o apoio necessário para aquela que

momentaneamente precisava mais do apoio e da ajuda das outras. Foi assim que fui carregada e pude usufruir da motivação, da troca de experiências, da ajuda tecnológica, revisão de textos e do compartilhar de ideias. Muito obrigada. Amo vocês!

Ao Willian. Meu filho menino que chegou grande e fez da nossa família uma família mais completa!

À minha netinha Isabel, que ainda está a caminho, mas já aumentou muito meu compromisso por um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações!

À Ane e ao Adolar, irmãos e melhores amigos, e suas famílias, especialmente a Jaque - com quem compartilhei a casa por um período - e ao Samuel - com quem compartilhei muitas caronas e conversas que enriqueceram minha pesquisa. Muito obrigada!

Aos demais da nossa família quero agradecer e lembrar que “nenhum de nós é tão bom quanto todos nós juntos”!

À minha amiga Luciane, pela parceria, pela escuta, pela troca de experiências e especialmente pelo otimismo - “tudo vai dar certo” - vividas nesse período da vida!

À minha orientadora e professora Dra. Mariluci Neis Carelli, pela parceria, paciência e constante contribuição, pela atenção no enfrentamento deste tema, pelo debate e pelos questionamentos. Meu muito obrigada!

E à minha coorientadora professora Dra. Dione da Rocha Bandeira, pela participação e contribuições na jornada.

A todos os Professores do Programa de Pós Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville - Mestrado, pelos conhecimentos

transmitidos, pelo incentivo à pesquisa e especialmente por terem me proporcionado a descoberta de um mundo fascinante, onde, aliás, eu gostaria ter chegado antes.

À Universidade da Região de Joinville (Univille), que mesmo de forma online, foi presente e foi cenário deste importante marco da minha vida profissional e acadêmica.

SUMÁRIO

RESUMO	9
ABSTRACT	10
RESUMEN	11
INTRODUÇÃO	12
1 O PATRIMÔNIO CULTURAL NOS PLANOS DIRETORES DAS CIDADES BRASILEIRAS: ESTADO DA ARTE	28
1.1 Resultados	36
1.1.1 Plano diretor e patrimônio cultural	48
1.1.2 Plano diretor e direito à cidade	55
2 POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS DIRETORES DE JOINVILLE DE 1965 ATÉ 2001	64
2.1 Planos Diretores de Joinville de 1965-2001	76
2.1.1 Plano Básico de Urbanismo de Joinville 1965 - PBU/65	79
2.1.2 Plano Diretor de Joinville – 1973	87
2.1.3 Lei 1411/1975 Revogada pela Lei 1839/1981	90
2.1.4 Plano Básico de Estruturação Urbana 1987 - PEU/87	92
2.1.5 Lei Complementar Nº 27/1996	98
2.2 Análise e Discussão dos Planos Diretores de Joinville (1965-2001)	101
3 POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS DIRETORES DE JOINVILLE DE 2001 ATÉ 2022	120
3.1 Planos Diretores de Joinville, período 2001-2022	131
3.2 Análise e discussão dos Planos Diretores de 2001-2022	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO	191
REFERÊNCIAS DA DISSERTAÇÃO	198

RESUMO

Essa pesquisa objetiva problematizar como Joinville abordou o patrimônio cultural, especialmente ambiental e arqueológico, nos planos diretores, de 1965 até o tempo presente. A Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988 traz um capítulo sobre política urbana. Ao regulamentá-lo, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) estabelece a gestão democrática e a inclusão da política patrimonial no planejamento urbano. Crê-se, assim, que a gestão do patrimônio cultural, participativamente construída, inserida no plano diretor, contribui com o direito à cidade sustentável. Essa dissertação está composta de três capítulos. primeiro pretendeu-se apresentar o estado da arte da produção acadêmica nacional que contemplam nas palavras chaves, patrimônio cultural, planos diretores municipais e direito à cidade. O segundo capítulo objetivou levantar e analisar a interlocução do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico com os planos diretores (documentos de regramento urbanístico) de Joinville no período de 1965 até 2001 - ano da promulgação do Estatuto da Cidade. O terceiro capítulo objetivou levantar-se e analisar o mesmo com os planos diretores de Joinville no período de 2001 - pós Estatuto da Cidade - até o presente momento. Este trabalho e as informações sistematizadas permitiram identificar que a tríade patrimônio cultural, plano diretor e direito à cidade, em conjunto, foi objeto de pouca produção acadêmica nos últimos dez anos. Também foi possível demonstrar que o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico é incipiente na pauta do planejamento urbano de Joinville. Problematizações foram levantadas com o objetivo de provocar reflexões sobre o patrimônio cultural ser objeto de políticas públicas na garantia do direito à cidade sustentável.

Palavras chave: Patrimônio Cultural; Plano Diretor; Direito à Cidade Sustentável, Estado da Arte.

ABSTRACT

This research aims to problematize how Joinville has approached the cultural patrimony, especially environmental and archeological, in its Master Plans from 1965 to the current days. The Federal Constitution of 1988 (CF-1988) designates a chapter to address urban policies. By regulating it, the City Statute (law 10.257 of 2001) establishes the democratic management and the inclusion of patrimonial policy in urban planning. Therefore, it is assumed that a participative management of the cultural patrimony, within the Master Plan, contributes to the right to the sustainable city. This master 's thesis is organized in three chapters. First it was aimed to present the state of the art of the national academic production that includes in the key words cultural patrimony, city master plans and right to the city. The second chapter had the objective of analyzing the interlocution among cultural, environmental and archeological patrimony and the Joinville Master Plans (urban regulation documents) from 1965 to 2001 - year of promulgation of the City Statute. The third chapter had the objective of raising and analyzing the same theme with Joinville Master Plans from 2001 - after the City Statute - to the present days. This research and the systematized information made it evident that the triad cultural patrimony, master plan and right to the city, as a whole, was the object of few academic productions within the past ten years. It was also possible to demonstrate that Joinville's cultural, environmental and archeological patrimony is incipient in urban planning. Several aspects were problematized, aiming to engage reflections about the cultural patrimony as object of public policies in order to assure the right to the sustainable city.

Keywords: Cultural Patrimony; Master Plan; Right to the Sustainable City; State of the Art.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo problematizar cómo Joinville abordó el patrimonio cultural, especialmente ambiental y arqueológico, en los planes maestros, desde 1965 hasta la actualidad. La Constitución Federal Brasileña (CF) de 1988 tiene un capítulo sobre política urbana. Al reglamentarlo, el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001) establece la gestión democrática y la inclusión de la política patrimonial en la planificación urbana. Se cree, por tanto, que la gestión del patrimonio cultural, construido participativamente, inserto en el plan maestro contribuye al derecho a una ciudad sostenible. Esta disertación está compuesta por tres capítulos. En primer lugar, se pretendió presentar el estado del arte de la producción académica nacional que contempla en las palabras clave, patrimonio cultural, planes maestros municipales y derecho a la ciudad. El segundo capítulo tuvo como objetivo plantear y analizar la interlocución del patrimonio cultural, ambiental y arqueológico con los planes maestros (documentos de ordenamiento urbano) de Joinville en el período de 1965 a 2001 - año de la promulgación del Estatuto de la Ciudad. El tercer capítulo tuvo como objetivo plantear y analizar el mismo con los planes maestros de Joinville en el período que va desde el año 2001 - después del Estatuto de la Ciudad - hasta el momento actual. Este trabajo y la información sistematizada permitieron identificar que la tríada patrimonio cultural, plan maestro y derecho a la ciudad, en conjunto, fue objeto de poca producción académica en los últimos diez años, así como también se pudo evidenciar que los aspectos culturales, ambientales y el patrimonio arqueológico es incipiente en la agenda del urbanismo en Joinville. Se plantearon problemas con el objetivo de provocar reflexiones sobre el patrimonio cultural como objeto de políticas públicas en la garantía del derecho a una ciudad sostenible.

Palabras clave: Patrimonio Cultural; Plan Maestro; Derecho a la Ciudad Sustentable, Estado del Arte.

INTRODUÇÃO

O jornalista uruguaio Eduardo Galeano escreveu certa vez, citando diálogo que teve com o cineasta Fernando Birri: “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para que eu não deixe de caminhar” (GALEANO, 1994, p.310). De certa forma, é isso... retomo a corrida atrás dos anseios da minha alma, de ver construídas cidades que contemplem lugar para todas e todos. Que se preocupem com o bem-estar das pessoas. Que promovam o direito à cidade sustentável. Seria a cidade sustentável utópica?

Na corrida pela sustentabilidade estaria se buscando um horizonte inatingível, como descreve Galeano (1994)? Às vezes parece que sim, até porque testemunhasse que ao mesmo tempo em que se criam cidades cada vez mais modernas, as pessoas têm sido cada vez mais maltratadas, gerando diversas consequências ambientais, sociais, legais, políticas e culturais.

Entretanto, parece que se está a caminho, porém os obstáculos desta caminhada são grandes e o desenvolvimento sustentável¹, aquele que promove o direito de vivenciar a cidade levando em conta todas as dimensões da vida, é desafiador. E essa utopia? Um sonho que, para se tornar realidade, precisa de alguém que acredite e que concorde com Carlos (1994, p.18), quando diz que:

Faz parte de nossas utopias uma sociedade mais justa, onde o homem possa se libertar das amarras impostas pela formação econômica e espaço capitalista, onde seu trabalho possa ser criativo, seu horário de lazer algo mais que "repouso físico", sua habitação,

¹ A partir do Relatório Brundtland - Nosso futuro comum (1991) - documento produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), compreende-se desenvolvimento sustentável “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991).

algo mais que um teto; e onde os homens tenham assegurado, na prática, o direito à vida, à felicidade e à diferença.

A inquietação experienciada na trajetória profissional² e o desafio de construir cidades que promovam lugar para todas e todos, despertou a vontade de pesquisar e investigar se essas cidades caminham em consonância com as políticas patrimoniais devidamente inseridas no planejamento urbano. E se, quando contempladas no Plano Diretor, podem promover o direito constitucional à cidade sustentável.

² No início da minha trajetória profissional, auxiliei meus pais, inicialmente na lavoura e mais tarde no comércio da família. Em 1986, estagiei na Controladoria da Embraco e mais tarde no Banco do Brasil. Em 1988 e 1989, lecionei no ensino técnico profissionalizante, no Colégio Estadual Lebon Régis. Entre 2001 e 2008, assumi a Secretaria de Administração do Município de Campo Alegre. Na época, a estrutura organizacional do município foi criada considerando a Secretaria de Administração como uma “secretaria meio”, com o objetivo de dar a todo o governo uma única linguagem e buscar a tão sonhada, necessária e desafiadora intersectorialidade. Esta foi uma experiência exitosa, que me permitiu transitar em todas as áreas. Foi possível compreender a dinâmica de uma cidade e a gestão municipal como um todo. Muitos foram os contatos estabelecidos e as diversas experiências que, tanto com os acertos quanto com os erros, originaram um grande aprendizado. Após essa experiência no setor público voltei para a iniciativa privada e em 2011 assumi a Secretaria Executiva da Amunesc (Associação de Municípios do Nordeste do Estado de Santa Catarina), que tem como associados os municípios de Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Itapoá, Joinville, Garuva, Rio Negrinho, São Francisco do Sul e São Bento do Sul. A Associação tem como missão “Promover, com base na ética e na independência político partidária, o município como unidade autônoma de governo. Fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços de qualidade, aprimorar a qualidade de vida de seus munícipes e fomentar o desenvolvimento local, com o objetivo de se alcançar uma sociedade democrática e a valorização da cidadania” (web, 2019). Mais uma vez tive o privilégio de ter experiências da vida nas cidades, agora de forma regional. Participei de forma bastante intensa nos municípios associados e ter estado na gestão me permitiu contribuir com o resgate da própria associação e destacar a sua importância. Participei também da coordenação de processos participativos de leituras comunitárias para elaboração e atualização dos planos diretores de alguns municípios, bem como da construção do projeto para elaboração dos planos de mobilidade dos municípios de Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Itapoá, Garuva, Rio Negrinho, São Francisco do Sul e São Bento do Sul, em parceria com o Centro de Mobilidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Em 2017, assumi a Gerência de Regulação de Leitos Hospitalares da Macrorregião Norte e Nordeste do Estado de Santa Catarina. Esta nova função foi desafiadora, devido à sua importância e complexidade, visto os recursos públicos serem finitos. Participei também de diversos outros eventos, cursos e palestras relacionados.

Foi Henri Lefebvre quem defendeu pela primeira vez o termo "Direito à cidade" como o direito de a população ter acesso à vida urbana, desenvolvido no livro de mesmo nome publicado em 1968, em francês: "Le droit à la ville". O direito à cidade é definido como aquele que

se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2008, p.134).

Daí se dizer que o direito à cidade requer a construção de uma cidade sustentável.

Do ponto de vista legal, o direito à cidade sustentável está contemplado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CF/88 (BRASIL, 1988). Esta traz em seu arcabouço um capítulo dedicado à legislação urbanística. Os artigos 182 e 183 determinam que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

Mais tarde, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, e estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Também oferece mecanismos e instrumentos para que o município possa intervir nos processos de planejamento e garantir a realização do direito à cidade. Dentre outros, estabelece o Plano Diretor como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento. Assim, o Plano Diretor deve contemplar as condições a que a cidade deve se conformar, a fim de cumprir a sua função social. E, para isso, estabelece diretrizes, dentre as quais, para este estudo, destacam-se:

(I) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (IV) planejamento do

desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...) e (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inciso I, II e XII do art.2º) (BRASIL, 2001).

Porém, apesar do direito à cidade estar contemplado nos documentos citados e no regramento jurídico brasileiro, a urbanização continua crescendo³ sem levar em conta o direito à cidade sustentável, haja vista que os ambientes urbanos passaram por várias transformações e modificações, se industrializaram, se urbanizaram e, concomitantemente, enfrentam problemas que promovem segregação socioespacial tanto nos municípios grandes como nos municípios pequenos. Conforme Villaça (2011, p.37), “o espaço urbano é socialmente produzido, ou seja, não é dado pela natureza, mas é produto produzido pelo trabalho humano”. Ele aponta que “o maior problema do Brasil não é a pobreza, mas a desigualdade e a injustiça a ela associada. Desigualdade econômica e desigualdade de poder político” (VILLAÇA, 2011, p.37).

Decorre daí ser possível dizer que a urbanização transformou o espaço e a ocupação do território alterou a paisagem e a estrutura das cidades, enquanto a ordem socioeconômica acentuou as diferenças sociais. Grandes são também os impactos ambientais.

Isso revela que os direitos contemplados na legislação parecem não ter alcançado os objetivos propostos e que problemas profundos (como a violência, o desemprego e a desigualdade) persistem nas cidades conforme observa Carlos (2007, p.83):

As desigualdades não podem mais ser ignoradas, não se pode mais governar forjando uma unanimidade. O acirramento das contradições urbanas, fruto do crescimento rápido, no qual o Estado se coloca a serviço da reprodução ampliada do capital, é um fato incontestável. O espaço urbano se reproduz, reproduzindo a segregação, fruto do privilégio conferido a uma parcela da sociedade brasileira.

³ Atualmente, conforme a ONU, 55% da população mundial vive em áreas urbanas e a expectativa é de que esta proporção aumente para 70% até 2050.

Isso implica em mudança nos modos de vida e em um reordenamento do desenvolvimento urbano, capaz de transformar os espaços ocupados em cidades sustentáveis.

Jan Gehl (2013, p.9), diz que "nós moldamos as cidades e elas nos moldam", justificando que o debate cultural deve tomar seu espaço em relação aos desafios urbanos.

Quando o desenvolvimento não leva em conta as dimensões (ambientais, sociais, culturais, econômicas, espacial, psicológica, política nacional e internacional)⁴, ele não promove o bem-estar das pessoas e de todos os seres vivos. Também não está presente no dia a dia das pessoas e das comunidades e ainda empurra as pessoas para lugares periféricos que normalmente ficam fora de suas tradições históricas e quase sempre são ambientalmente frágeis. Há relevância ainda, ao se considerar que não há como praticar a cultura da sustentabilidade sem preservar seus patrimônios culturais, incluído neles o patrimônio material e imaterial, bem como suas diversas "tipologias" ou "categorias", inclusive o patrimônio ambiental⁵ e arqueológico.

Importante destacar que na CF-88, a proteção ao Patrimônio natural e cultural está contemplada em mais de um artigo - 23, 215, 216 e 225 - como um direito fundamental do cidadão e uma obrigação do estado.

No artigo 23 está estabelecido que conservar o patrimônio público; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o

⁴O autor Ignacy Sachs, economista polonês e naturalizado francês, conceitua o desenvolvimento sustentável a partir de 8 dimensões específicas da sustentabilidade, a saber: dimensão ambiental, econômica, social, cultural, espacial, psicológica, política nacional e internacional. Destaca ainda que a plenitude do que se considera "desenvolvimento sustentável" depende do alcance de todas as 8 dimensões da sustentabilidade.

⁵ Patrimônio ambiental, conforme nos ensina Simone Scifoni, a partir da "revisão de significados do patrimônio como um movimento contemporâneo, possibilitou a incorporação definitiva da natureza às políticas culturais, em escala internacional." (SCIFONI, 2003, p.101)

meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora são, dentre outras, competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A CF/88 determina, em seu artigo 215, que - garantir o exercício dos direitos e o acesso à cultura nacional, apoiar e incentivar a valorização, a difusão das manifestações culturais para toda a população - é atribuição do Estado. Assim como proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

No artigo 216, a Constituição define o que constitui⁶ o patrimônio cultural e divide com a comunidade a função de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro por meio de diversas formas de acatamento e preservação. Destaca-se que em seu parágrafo primeiro o texto constitucional menciona algumas das formas de proteção. O parágrafo quinto faz o tombamento de todos os documentos e os espaços que detém lembranças dos antigos quilombos. Também a gestão documental é atribuída a administração pública, bem como a disponibilização para a consulta conforme o segundo parágrafo. Os parágrafos 3º e 6º versam sobre o

⁶ Constituem o Patrimônio Cultural Brasileiro de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acatamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011) § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais [...] (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

incentivo e o financiamento da cultura, possibilitando ainda a criação de um fundo para fomentar a cultura.

Mais tarde a Emenda 71 acrescentou à Constituição Federal o artigo 216-A⁷ com o objetivo de cumprir o mandamento constitucional de financiamento da Cultura Nacional. Assim foram instituídos o Sistema, a Política e o Plano Nacional de Cultura.

O artigo 225 da CF/88 diz que todos os da presente e da futura geração têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado e uma consequente melhoria na qualidade de vida. Por isso, o ser humano e o poder público, juntos ou isoladamente, devem defendê-lo e preservá-lo.

Por conseguinte, é possível asseverar que o equilíbrio ao que o legislador se refere deve acontecer no meio ambiente natural, artificial, cultural e o do trabalho. E

⁷ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012) § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: I - órgãos gestores da cultura; II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; IV - comissões intergestores; V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; IX - sistemas setoriais de cultura; § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).

que por sua natureza estão inter-relacionados e são interdependentes. Assim, pode-se argumentar que estes, para promover qualidade de vida, precisam estar ecologicamente equilibrados. Ou seja, necessitam de uma relação de existência equilibrada, onde toda a vida tenha acesso ao ar, à água, aos alimentos, ao sol, em condições e quantidades de razoável equilíbrio, garantindo a continuidade da vida no planeta. Optou-se, assim, por delimitar o conceito de meio ambiente para esta pesquisa, utilizando a definição apresentada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), segundo a qual meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Diante disso é evidente que para garantir os serviços ecossistêmicos necessários para a manutenção da vida, a dimensão ecológica deverá estar contemplada no planejamento urbano, princípio quase sempre esquecido no âmbito da gestão pública.

Percebe-se que, com o objetivo de proteger o patrimônio ambiental brasileiro, a legislação constitucional dá destaque à conservação da biodiversidade - uma vez que dos sete incisos do artigo 225, quatro estão relacionados a ela. Sendo assim, de acordo com a Constituição, cabe ao Poder Público: “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”; “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”; “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...)”, e “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (art. 225, § 1º, I, II, III e VII).

Biodiversidade, conforme a Convenção sobre a Diversidade Biológica - (CDB, 1992)⁸, significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens,

⁸Durante a ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) –, realizada no Rio de Janeiro foi estabelecida a Convenção

compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo, ainda, a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.⁹ Assim, biodiversidade é vida e é cultura. Protegê-la e conservá-la é fundamental para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A conservação da natureza, conforme CDB (1992), é o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável¹⁰, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência de todos os seres vivos em geral. Para que a conservação aconteça é necessário também que se estabeleça, preserve e que estes mantenham conectividade ecológica entre os fragmentos de floresta e outros remanescentes naturais que estejam fragmentados e isolados (áreas úmidas, campo nativo, mangue, etc) que ainda existem nas cidades por meio de corredores ecológicos¹¹.

sobre a Diversidade Biológica (CDB), com o objetivo de estabelecer as normas e princípios que devem reger o uso e a proteção da diversidade biológica em cada país signatário.

⁹A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do Snuc), incorpora também essa definição em que a diversidade biológica é expressa como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo, ainda, a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas” (art. 2º, III).

¹⁰Utilização sustentável significa a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

¹¹Corredores Ecológicos são, conforme a Lei nº 9.985 de 18 de Julho de 2000, em seu Artigo Parágrafo 2º, Inciso XIX - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam, para sua sobrevivência, áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Além disso, destaca-se a importância das políticas de proteção do patrimônio arqueológico, uma vez que são igualmente importantes para a constituição da identidade de um povo, segundo Kraisch (2007, p.7):

Os registros arqueológicos são um exemplo disso, de forma que eles apresentam elementos essenciais sobre o período pré-histórico e histórico da colonização do Brasil. Esses vestígios encontrados são de fundamental importância para a história, pois fazem parte das informações do passado deste território, deixadas por povos que já não mais existem. São o seu legado e, portanto, a nossa herança cultural.

Contemplar, incluir e considerar o patrimônio cultural na gestão das cidades e no desenvolvimento urbano como um dos meios de promover a sustentabilidade para as cidades está contemplado nas ações e metas da Agenda 2030 e nos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). Diante disso é importante destacar que o tema deste trabalho está alinhado com a Agenda 2030¹², aprovada pela ONU (*web*, 2015) em setembro de 2015, e prevê a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 17 objetivos globais e 169 metas para o período de 2016 a 2030. O 11º objetivo é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Dentre as metas desse objetivo destacamos: a 11.3 - Até 2030, “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países” (ONU, 2015); e a meta 11.4 - “Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” (ONU,2015). E incluem ainda outros dois objetivos dedicados à biodiversidade: 14º - “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015); e o 15º - “proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a

¹² A Agenda 2030 é um documento subscrito em setembro de 2015, por 193 Estados Membros da ONU. Este reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável - ODS - e contém 169 metas a serem alcançadas até 2030, criadas para erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade” (ONU, 2015).

O tema segue alinhado também com a Nova Agenda Urbana (NAU)¹³ (NOVA AGENDA URBANA, 2016), que dentre muitas outras referências estabelece, na 124ª diretriz, que os chefes de Estado e de Governo e seus Representantes assumam como compromisso considerar a cultura como um componente prioritário e estratégico nos seus instrumentos de planejamento. Assim, se comprometem a incluí-los nos planos diretores, por exemplo, para salvaguardar os patrimônios culturais materiais e imateriais e paisagens, como também protegê-los de possíveis impactos negativos do desenvolvimento urbano. Além disso, na 125ª diretriz os Chefes de Estado assumem fomentar a valorização do patrimônio cultural a apoiar a associação deste para o desenvolvimento urbano sustentável.

Ignacy Sachs, economista, defende o planejamento como uma das ferramentas para alcançar o desenvolvimento sustentável e lembra que precisa envolver vários grupos, entre eles: empresários, trabalhadores, a sociedade civil organizada, bem como o Estado, defendendo que o planejamento deve começar pelo nível local. Logo, o planejamento participativo para a elaboração do Plano Diretor Municipal envolve os diversos segmentos da comunidade na sua elaboração, implementação e acompanhamento¹⁴. O envolvimento desses grupos poderá garantir que a gestão democrática e participativa efetivamente aconteça. Infelizmente essa garantia, atualmente, ainda está diretamente relacionada ao valor atribuído a esse envolvimento pelos seus gestores. Sachs (2001) ainda afirma que

¹³ A Nova Agenda Urbana (NAU) - Habitat III foi adotada em 2016 como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, de 17 a 20 de outubro de 2016, onde foram pactuadas as diretrizes para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável nas cidades.

¹⁴ (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (inciso II do art.2º) (BRASIL, 2001).

a capacidade do desenvolvimento de um país está diretamente relacionada a sua habilidade cultural de pensar o que deseja para o seu próprio futuro.

Além de Henri Lefebvre (2008) defender que o direito à cidade se manifesta por meio de outros direitos, como o direito à liberdade, por exemplo, há que se considerar que Sen (2010, p.29) é categórico em afirmar que “o desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”. Nesse sentido, Sen tipifica cinco formas instrumentais de liberdade, capazes de produzir uma análise mais completa do grau de liberdade a ser conquistado. São elas: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora (SEN, 2010). O autor ainda explica como essas tipologias se relacionam:

Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem atuar complementando-se mutuamente [...]. Na visão do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral. (SEN, 2010, p.25).

A garantia dessas liberdades, aliada aos direitos cívicos - da democracia participativa, deveriam possibilitar a crítica e a liberdade de expressão. Se para efetivarmos a gestão democrática precisamos da participação social, então é imprescindível a instrumentalização para que esse direito esteja assegurado, permitindo a criação, gestão e acompanhamento das políticas públicas de proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico, conforme prevê o Estatuto da Cidade. Neste sentido, Ulpiano de Meneses afirma que:

[...] o campo da cultura e, em consequência, o do patrimônio cultural, é um campo eminentemente *político*. Político, não no sentido partidário, mas no de *pólis*, a cidade dos gregos, isto é, aquilo que era gerido compartilhadamente pelos cidadãos; a expressão correspondente entre os romanos, *res publica*, representa a outra face da moeda: a coisa comum, o interesse público. A democracia garante direitos e acesso; a república, finalidade e responsabilidades. A cidadania haveria de ser obrigatoriamente

democrática e republicana e instaurar direitos e as correspondentes obrigações. (MENESES, 2012, p.38).

A Constituição Federal de 1988 trouxe um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade como fruto da mobilização da sociedade e luta dos movimentos sociais envolvidos na reforma urbana:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

Considerando que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade definem o município como protagonista no desenvolvimento da política e gestão urbana, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico e como a peça que estava faltando para o enfrentamento dos principais dilemas urbanos - faz-se necessário definir o que é um Plano Diretor, uma vez que este têm recebido diversas definições e conceituações, e suas características variam de município para município.

Diante disso, Villaça (1999) argumenta que não existe um conceito que seja consenso entre os atores envolvidos na sua elaboração e aplicação.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas definiu o Plano Diretor como sendo o “Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1991). Já o Estatuto da Cidade conceituou o Plano Diretor como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40). Na mesma direção, Saboya conceitua o Plano Diretor como:

um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano

convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.
(SABOYA, 2007, p. 39).

Portanto, pode-se afirmar que as definições destacadas convergem entre si no sentido de que o Plano Diretor deve ser um instrumento que orienta as ações de intervenção sobre o território, quer sejam ações realizadas pelo setor público ou pelo setor privado.

Partindo desta premissa, esta pesquisa tem como objetivo geral **problematizar como Joinville aborda o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico nos planos diretores de 1965-2022.**

A partir do percurso reflexivo descrito e dos conceitos abordados até aqui, optou-se por uma pesquisa de natureza predominantemente qualitativa e exploratória com base bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros e artigos, dissertações e teses das áreas de conhecimento relacionadas ao patrimônio cultural, ambiental e arqueológico em convergência com a cidade sustentável. Também realizou-se uma pesquisa do estado da arte, no Banco de Teses e Dissertações (BDTD), no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no Portal de Periódicos da CAPES/MEC e na Scielo.

A pesquisa documental foi realizada por meio da análise da legislação urbanística do município de Joinville emitida a partir do ano de 1965 até o Plano Diretor vigente.

Em relação à delimitação temporal da dissertação, com recorte do período de 1965 até o tempo presente, faz-se necessário esclarecer que o ano de 1965, como marco inicial da análise, se justifica por ser o ano do primeiro regramento urbanístico da cidade de Joinville.

A dissertação está apresentada em formato “multipaper”, que consiste em um conjunto de artigos científicos.

Elegeu-se como o problema central desta pesquisa a seguinte pergunta: **Como Joinville aborda o patrimônio cultural, com ênfase no patrimônio ambiental e arqueológico, em seus Planos Diretores, no período de 1965-2022?**

Para atender ao objetivo geral e responder o problema de pesquisa, elegeram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir o estado da arte das pesquisas acadêmicas que dentre as palavras-chave trouxessem Patrimônio Cultural, Plano Diretor e Direito à Cidade ou Direito à Cidade Sustentável, simultaneamente;
- b) Levantar a trajetória da interlocução do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico, com os documentos de regramento urbanístico (Plano Diretor) de Joinville, no período 1965-2001 - quando foi promulgado o estatuto da Cidade;
- c) Levantar a trajetória da interlocução do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico, com os documentos de regramento urbanístico de Joinville, período 2001-2022;
- d) Discutir como as políticas de proteção do patrimônio se articulam com as políticas de ordenamento territorial de Joinville;
- e) Verificar se os Planos Diretores de Joinville prevêm mecanismos de proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico;
- f) Analisar se houve participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dada a relevância das políticas do patrimônio cultural em integrar o Plano Diretor da cidade como meio de assegurar o direito à cidade sustentável, objetivou-se realizar um levantamento das produções acadêmicas relacionadas.

Assim, para o primeiro artigo dessa dissertação, se produziu um estudo a partir da metodologia do estado da arte – que, segundo Romanowski (2006), possibilita ter uma visão geral do que vem sendo produzido sobre um determinado assunto - e discutiu-se o estado da arte das pesquisas acadêmicas que entre suas palavras-chave trouxeram Plano Diretor, patrimônio cultural e direito à cidade ou direito à cidade sustentável.

No segundo artigo foi discutida a trajetória da interlocução do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico com os diversos documentos de regramento urbanístico de Joinville, a partir de 1965 até o 2001. Buscou-se analisar, ainda, como as políticas de proteção do patrimônio se articulam com as políticas de ordenamento territorial de Joinville.

Já no terceiro artigo foi levantada também a trajetória da interlocução do patrimônio, porém agora com os documentos de regramento urbanístico de Joinville, a partir de 2001 até o presente momento. Abordou-se a necessária gestão democrática, os mecanismos normativos de proteção do patrimônio cultural, com ênfase no ambiental e no arqueológico de Joinville.

O trabalho se encerra com as considerações finais, que buscam articular as informações levantadas e sistematizadas ao longo dos três capítulos, respondendo aos questionamentos levantados nesta introdução.

1 O PATRIMÔNIO CULTURAL NOS PLANOS DIRETORES DAS CIDADES BRASILEIRAS: ESTADO DA ARTE¹⁵

RESUMO: As diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade a partir da Constituição Federal de 1988 determinam a garantia do direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática, ao planejamento do desenvolvimento das cidades. Objetiva-se assim a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, à inclusão da política patrimonial no planejamento e na gestão do desenvolvimento urbano. Sendo assim, a gestão do patrimônio cultural, participativamente construída e devidamente inserida no plano diretor deveria promover o direito constitucional à cidade sustentável. O objetivo deste trabalho foi realizar uma pesquisa do estado da arte no Banco de Teses e Dissertações - BDTD do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no Portal de Periódicos da CAPES/MEC e no Portal da Scielo (Scientific Electronic Library Online) sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural nos planos diretores municipais. O desenvolvimento da pesquisa e as informações sistematizadas buscaram inicialmente trabalhos acadêmicos e científicos que trouxessem entre suas palavras chaves a tríade: patrimônio cultural, plano diretor e direito a cidades simultaneamente. Diante da ausência de debate na problematização desta temática, na academia, ampliou-se a busca e verificou-se por meio da metodologia estado da arte que há pouca produção acadêmica relacionando o plano diretor ao patrimônio cultural e ao direito à cidade. Demonstrou-se graficamente a origem dos pesquisadores por região geográfica brasileira, por área do conhecimento e o volume de produções acadêmicas localizadas ao longo do recorte temporal previsto. Concluiu-se assim que o patrimônio cultural deve estar na pauta do planejamento urbano, uma vez que se trata de diretriz legalmente instituída para promover o direito à cidade. Não é possível alcançar a cultura da sustentabilidade sem proteger seus bens comuns – que são os patrimônios culturais.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural; Plano Diretor; Direito à Cidade Sustentável; Estado da Arte.

ABSTRACT: The guidelines presented by the City Statute based on the 1988 Federal Constitution assure the right to sustainable cities, to democratic management and to the planning of the cities development as a tool to avoid and correct the urban growing distortions and its negative effects on the environment; and the inclusion of patrimonial policy in the urban development planning and

¹⁵ Uma versão resumida deste artigo foi submetida à publicação na Revista Cadernos Metrópole (ISSN: 1517-2422).

management. Therefore the cultural patrimony management, participatively built and appropriately inserted in the master plan should promote the constitutional right to the sustainable city. The goal of this research was to research the state of the art of the national academic production related to the approach of the cultural patrimony in city master plans in the Bank of Thesis and Dissertations (Banco de Teses e Dissertações - BDTD) of the Brazilian Institute of Information in Science and Technology (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT), in the Thesis and Dissertations Catalog (Catálogo de Teses e Dissertações) of CAPES, in the Periodics Gateway of CAPES/MEC and in Scielo (Scientific Electronic Library Online) Gateway. Initially the research development and the information systematization looked for academic and scientific studies that simultaneously included among its key words the triad: cultural patrimony, master plan and right to cities. In the absence of discussions regarding this theme, the research was broadened and through the state of the art methodology it was observed that there is little academic production connecting the master plan to cultural patrimony and right to the city. The origin of the researchers considering the geographic regions of Brazil, the areas of knowledge, and the quantity of works throughout the analyzed time were represented graphically. The results demonstrate that cultural patrimony must be part of urban planning, considering this is a legal determination in order to promote the right to the city. It is not possible to create a sustainability culture without protecting its common goods - also known as the cultural patrimony.

Keywords: Cultural Patrimony; Master Plan; Right to the Sustainable City; State of the Art.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal/CF de 1988 traz, em seu artigo 182, a atribuição de aplicar a política urbana ao poder público municipal, em cooperação com a sociedade civil, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). Mais tarde, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, e estabelece os parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Este oferece instrumentos, entre estes o Plano Diretor, para que o município possa intervir nos processos de planejamento e garantir direito à cidade. Assim, o Estatuto da Cidade define o Plano Diretor como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento com a função de definir as condições a que a

propriedade deve se conformar para cumprir a sua função social. Para isso, estabelece como diretrizes, dentre outras:

(I) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...) e (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inciso I, II e XII do art.2º) (BRASIL, 2001).

Em setembro de 2015, a ONU (*web*, 2015) aprovou a Agenda 2030, que prevê a implementação dos 17 Objetivos Globais de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas para o período de 2016 a 2030. Dentre os objetivos destaca-se o 11º, que é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Dentre as metas para esse objetivo enfatizamos: a meta de número 11.3, que consiste em aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países, até 2030; e a meta de número 11.4, que visa fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo. Diante disso, faz-se necessário observar que,

a gestão do patrimônio cultural – independentemente de seu nível de reconhecimento: mundial, regional, nacional ou local – só rompe seu isolamento e se harmoniza com o real sentido de desenvolvimento sustentável, se fizer parte da pauta e do esforço de planejamento governamental e das ações do poder público e da iniciativa privada. Cada vez mais a dimensão cultural deverá se incorporar às outras dimensões do desenvolvimento, como a social e a econômica, relegando ao passado as soluções parciais, incapazes de proporcionar alternativas para uma realidade complexa e dialética (IPHAN, 2012).

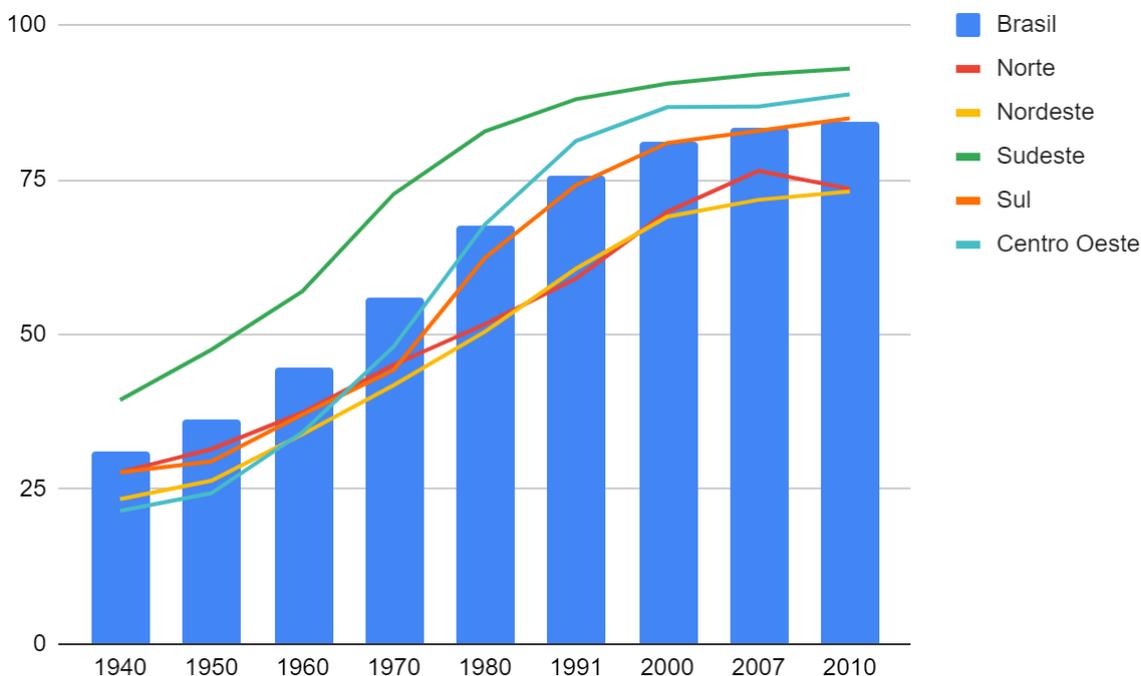
O direito à cidade, além da sua proteção no Estatuto da Cidade, da sua inclusão nos 17 Objetivos Globais de Desenvolvimento Sustentável (ODS), é referido em diversos documentos produzidos em fóruns internacionais da sociedade, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009) e a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010).

Pretendeu-se, assim, desenvolver este trabalho para discutir o estado da arte das pesquisas acadêmicas que contenham, entre suas palavras-chave, simultaneamente: Patrimônio Cultural, Plano Diretor e Direito à Cidade ou Direito à Cidade Sustentável. Para tanto, realizou-se uma pesquisa do estado da arte no Banco de Teses e Dissertações (BDTD), no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no Portal de Periódicos da CAPES/MEC e no Portal da Scielo.

Justifica-se esta pesquisa ao se considerar que as políticas do **patrimônio cultural**, devidamente inseridas no planejamento do plano diretor, poderão promover o direito constitucional à cidade sustentável. No entanto, apesar do direito à cidade estar contemplado nos documentos citados e no regramento jurídico brasileiro, problemas profundos (como a violência, o desemprego e a desigualdade) persistem nas cidades, conforme observa Carlos (2008, p.83):

As desigualdades não podem mais ser ignoradas, não se pode mais governar forjando uma unanimidade. O acirramento das contradições urbanas, fruto do crescimento rápido, no qual o Estado se coloca a serviço da reprodução ampliada do capital, é um fato incontestável. O espaço urbano se reproduz, reproduzindo a segregação, fruto do privilégio conferido a uma parcela da sociedade brasileira.

Essa realidade coloca em xeque a “garantia” do direito à cidade, estabelecida pelos documentos, enquanto a urbanização segue crescente conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Taxa de Urbanização no Brasil, 1940-2010

Fonte: Própria a partir de dados do IBGE (2021)

Dada a relevância do patrimônio cultural estar contemplado no plano diretor da cidade como meio de assegurar o direito à cidade sustentável, objetivou-se realizar um levantamento das produções acadêmicas relacionadas. Assim, optou-se pelo estado da arte¹⁶ que, segundo Romanowski (2006), possibilita ter uma visão geral do que vem sendo produzido sobre um determinado assunto.

¹⁶ O Estado da Arte, conforme Ferreira (2002), é uma metodologia de caráter inventariante e descritiva da produção acadêmica e científica. É desenvolvida com o objetivo de: [...] apontar caminhos que vêm sendo tomados e aspectos que são abordados em detrimento de outros. A realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise na definição de um campo, uma área, além de indicar possíveis contribuições da pesquisa para com as rupturas sociais (ROMANOWSKI e ENS, 2006, p. 39). Identificar o estado da arte e mapear a produção acadêmica de uma área de investigação é importante, uma vez que “o estado da arte favorece compreender como se dá a produção do conhecimento em uma determinada área de conhecimento em teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos de periódicos e publicações” (ROMANOWSKI e ENS, 2006, p. 39). Além disso, esta é uma metodologia que permite experimentar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses (GIL, 1999).

Nesse mesmo sentido, Romanowski e Ens (2006, p.39) elucidam que:

Estados da arte podem significar uma contribuição importante na constituição do campo teórico de uma área de conhecimento, pois, procura identificar os aportes significativos de construção da teoria e prática pedagógica, apontar as restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, as suas lacunas de disseminação, identificar experiências inovadoras investigadas que apontam alternativas de solução para problemas da prática e reconhecer as contribuições da pesquisa na constituição de propostas na área focalizada.

Pesquisas do Estado da Arte fornecem novas perspectivas àqueles que buscam elucidar um tema, como também destaca Soares:

Essa compreensão do estado de conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária no processo de evolução da ciência, a fim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições, e a determinação de lacunas e vieses. (SOARES, 1987, p. 3).

Considerando a relevância do Estado da Arte ressaltada pelos autores mencionados, optou-se, preliminarmente, por mapear estudos que relacionassem de alguma forma o patrimônio cultural e o plano diretor das cidades com vistas à promoção do direito à cidade. Assim, foi realizada uma pesquisa preliminar, em setembro de 2020, no BDTD, inserindo para as buscas os termos “plano diretor” AND “patrimônio cultural” AND “mapeamento de estudos” OR “plano diretor” AND “patrimônio cultural” AND “revisão de bibliografia” OR “plano diretor” AND “patrimônio cultural” AND “estado da arte”. Não foi encontrada nenhuma pesquisa relacionada aos termos procurados que indicasse a existência de um possível mapeamento de estudos relacionados às palavras-chave pesquisadas. Essa ausência de pesquisas anteriores do estado da arte justifica este estudo, que teve seu campo de busca alargado e que foi realizado seguindo o percurso metodológico descrito abaixo.

Para desenvolver a pesquisa sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural nos planos diretores dos municípios do Brasil, delimitou-se o objeto e as fontes de pesquisa, estabelecendo-se os seguintes parâmetros:

- a) Parâmetro temático: as obras associadas às seguintes palavras-chave: “patrimônio cultural”, “planos diretores” e “direito à cidade” ou “direito à cidade sustentável”;¹⁷
- b) Parâmetro linguístico: Produções acadêmicas e científicas nacionais, incluídas as produzidas por autores brasileiros e publicadas no exterior
- c) Fontes para consulta: periódicos, teses e dissertações do Banco de Base de Dados – BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses) do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia), no catálogo de Teses e Dissertações da CAPES/MEC (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação e Cultura), no Banco do Portal de Periódicos da CAPES/MEC (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação e Cultura) e na Scielo (Scientific Electronic Library Online).
- d) Parâmetro cronológico de publicação: últimos dez anos

Com os parâmetros estabelecidos, iniciou-se a investigação, que ocorreu entre os meses de setembro de 2020 até março de 2021, objetivando-se encontrar estudos produzidos no período entre 2011 e 2020 (últimos dez 10 anos), que trouxessem, entre suas palavras-chave, patrimônio cultural, plano diretor e direito às cidades sustentáveis.

Iniciou-se, assim, as seguintes buscas sistemáticas:

¹⁷ Aplicando-se o filtro “assunto”, com o objetivo de encontrar os trabalhos que de fato discorrem sobre os temas descritos nas palavras-chave e não apenas os mencionam em contextos diversos.

1. Utilizou-se, no campo de descrição, as palavras-chaves: “patrimônio cultural” AND¹⁸ “plano diretor” AND “direito à cidade” OR “direito à cidades sustentáveis”;

2. Considerando que não foram encontrados resultados para essa busca, optou-se por dar sequência na pesquisa utilizando-se, no campo de descrição, apenas a palavra-chave “Plano Diretor”;

3. Na sequência ampliou-se a busca utilizando a palavra “Plano Diretor” e acrescentando-se outra palavra-chave relacionada ao objeto de estudo: “Patrimônio Cultural”. Para tanto, foram inseridas no campo de busca as palavras “Plano Diretor” AND “Patrimônio Cultural”, obedecendo aos mesmos parâmetros descritos anteriormente.

4. Por último, foi realizada uma busca utilizando a palavra “Plano Diretor”, acrescentando-se outra palavra-chave relacionada ao objeto de estudo: “Direito à Cidade” OR “Direito à Cidade Sustentável”, utilizando os mesmos parâmetros.

Todas essas buscas foram realizadas, sequencialmente, nos seguintes bancos de dados:

- BDTD;
- Banco do Portal de Periódicos da CAPES;
- Scielo.

Para realizar a pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES utilizou-se a página do Portal Brasileiro de Dados Abertos, www.dados.gov.br. Uma vez acessada a página dos dados abertos, inseriu-se o termo Capes no campo de busca da página e selecionou-se os dados CSV, permitindo, assim, localizar os Catálogos de Teses e Dissertações que se encontram disponibilizados por ano, em arquivos de dados XLS e CSV. Baixaram-se, assim, os arquivos dos respectivos

¹⁸ AND e OR são operadores booleanos que têm o objetivo de informar ao respectivo sistema de busca a combinação de descritores utilizados na pesquisa. São escritos em letras maiúsculas. AND funciona como a palavra “E” - interseção - buscando apenas artigos que contenham simultaneamente as palavras-chave digitadas. Já o operador “OR” - união - funciona como a palavra “OU”, busca os artigos que contenham pelo menos uma das palavras que, normalmente, são sinônimas.

anos, selecionando-se os dados CSV. Cada arquivo foi sistematizado, aplicando-se os filtros de acordo com os parâmetros estabelecidos para a pesquisa.

Desta forma, os resultados encontrados nos portais de buscas foram levantados, catalogados, agrupados, quantificados e expressos em gráficos temáticos como tipos de trabalhos, ano de defesa, área do conhecimento e região geográfica das instituições de ensino a que os trabalhos estão vinculados. Também foram agrupados em dois blocos, separando no primeiro bloco os trabalhos que contêm entre suas palavras-chave os termos “plano diretor e patrimônio cultural”. No outro bloco foram separados os trabalhos que contêm entre suas palavras-chave os termos “plano diretor e direito à cidade ou direito à cidade sustentável”.

Com o objetivo de demonstrar o conteúdo temático das pesquisas selecionadas, estas foram analisadas pela técnica denominada análise de conteúdo, e demonstradas graficamente por meio da ferramenta nuvem de palavras ou tags. Para tanto, foram utilizadas as palavras-chave das 11 produções selecionadas. A ferramenta é um Software gratuito disponível no site: <https://www.wordclouds.com>. Esta se propõe a evidenciar a aproximação e relação entre estes e o assunto proposto nesta pesquisa.

1.1 Resultados

A partir do desenvolvimento do trabalho e das informações levantadas, sistematizou-se os resultados obtidos, constatando-se que a tríade “Patrimônio Cultural”, “Plano Diretor” e “Direito à Cidade” ou “Direito a Cidades Sustentáveis” não foi objeto da produção acadêmica ou científica na pesquisa realizada nestes bancos de dados para o período selecionado. No entanto, nas demais buscas foram encontrados os seguintes resultados:

Os resultados encontrados agrupados pelos descritores e por base de dados consultadas, estão demonstrados no Quadro 1, permitindo melhor visualização.

Quadro 1 - Levantamento das produções acadêmicas sobre Plano Diretor, Patrimônio Cultural, Direito à Cidade e Cidade Sustentável, no Brasil, de 2011 a 2020

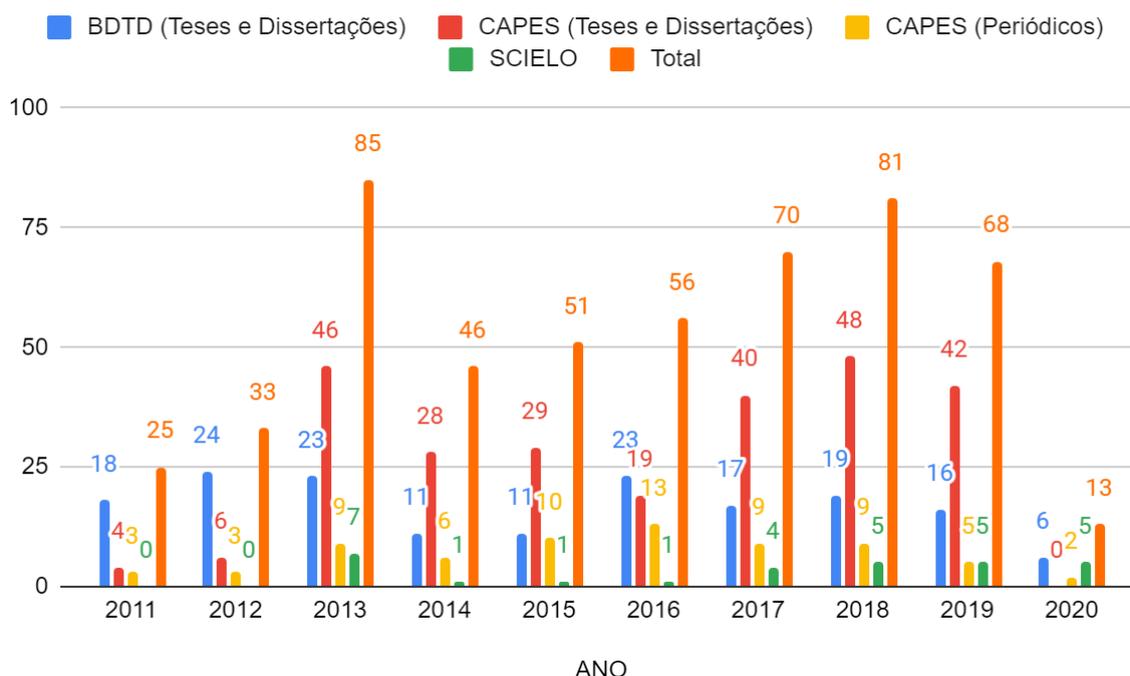
Quadro Comparativo				
Fonte	DESCRITORES			
	“Plano Diretor”	“Plano Diretor” AND “Patrimônio Cultural”	“Plano Diretor” AND “Direito à Cidade” OR “Direito à Cidade Sustentável”	“Plano Diretor” AND “Patrimônio Cultural” AND “Direito à Cidade” OR “Direito à Cidade Sustentável”
BDTD/IBICT	168 134 Dissertações e 34 Teses	Nenhuma produção	03 Dissertações	Nenhuma produção
Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES	262 217 Dissertações, 40 Teses, 03 trabalhos profissionalizante, 01 projeto de aplicação e 01 produto ou processo	05 Dissertações	14 12 Dissertações e 02 Teses	Nenhuma produção
Portal de Periódicos da CAPES	69 67 artigos e 01 tese e 01 livro	02 artigos	01 Artigo	Nenhuma produção
SciELO	29 artigos	01 artigo	Nenhuma produção	Nenhuma produção
Total	528	08	18	0

Fonte: Própria, (2021)

Na sequência, considerou-se relevante fazer o mapeamento da distribuição longitudinal das produções no decorrer do tempo pesquisado, demonstrando-se os resultados totais e por Bancos de Dados selecionados para a pesquisa. É possível

imaginar que o baixo volume de produção para o ano de 2020 esteja diretamente relacionado ao contexto da pandemia COVID-19.

Gráfico 2 - Mapeamento das teses, dissertações e artigos sobre Plano Diretor por ano de defesa/publicação, período 2011-2020

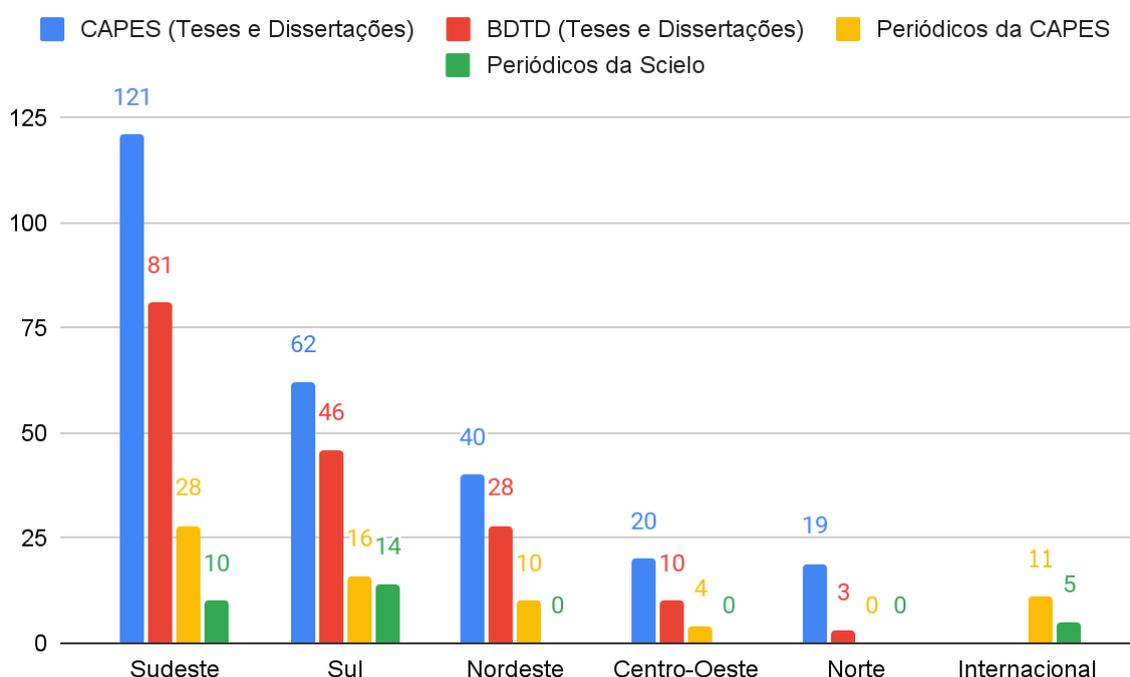


Fonte: Própria (2021)

A seguir, analisou-se a origem das produções acadêmicas encontradas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e no Portal da BDTD, no Portal de Periódicos da CAPES e na Scielo, relacionadas à temática “Plano Diretor” por região geográfica, conforme segue demonstrado no Gráfico 3. Ainda que tenha sido encontrado um número relevante em diversos estados da federação, pode-se perceber uma concentração consideravelmente maior na Região Sudeste com uma média aproximada de 45,5% das produções em todos os portais pesquisados (240 produções de um total de 528). A segunda maior concentração foi observada na Região Sul, com uma média de 26% dos trabalhos encontrados (138 produções de um total de 528). A Região Nordeste ocupa a terceira posição em número de

produções, com 15% dos trabalhos (78 produções de um total de 528). Na Região Centro-Oeste encontrou-se uma produção de 6,5% dos trabalhos (34 produções de um total de 528). E na Região Norte foram encontrados apenas 4% dos trabalhos relacionados à temática proposta (22 produções de um total de 528).

Gráfico 3 - Teses e dissertações sobre Plano Diretor, por região geográfica brasileira, período 2011-2020



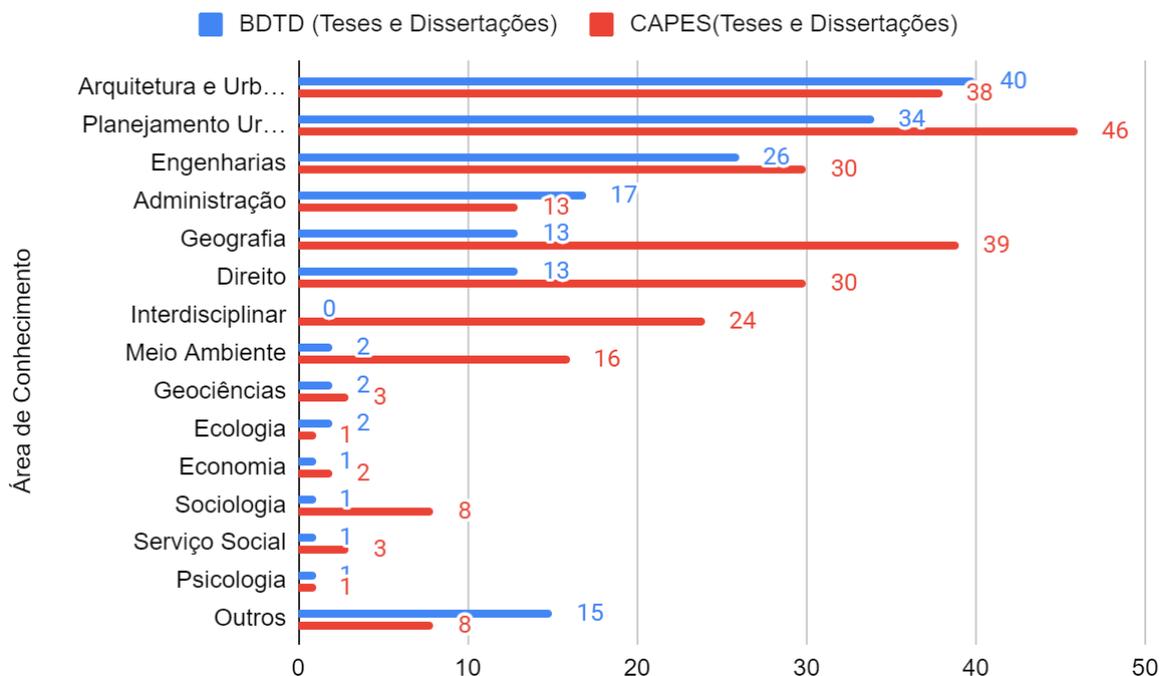
Fonte: Própria (2021)

Quanto à Área do Conhecimento em que os trabalhos acadêmicos estão relacionados, foram utilizados o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e o Portal do BDTD/IBICT, uma vez que o Portal de Periódicos da CAPES não traz essa informação. Verificou-se que as produções estavam relacionadas com mais intensidade às áreas de conhecimento da Arquitetura e Urbanismo, da Geografia, das Engenharias e do Planejamento Urbano, conforme demonstrado no Gráfico 4.

Os 96 artigos levantados por meio da pesquisa (67 do Portal de Periódicos da CAPES e 29 do Portal da Scielo), aplicando-se os parâmetros previamente

estabelecidos, encontram-se publicados em 51 revistas diferentes, conforme demonstrado no Quadro 2.

Gráfico 4 - Produções sobre Plano Diretor, por área do conhecimento, no Brasil, período 2011-2020



Fonte: Própria (2021)

Quadro 2 - Revistas que publicaram artigos sobre Plano Diretor, período 2011-2020

Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (ISSN)	Título das Revistas	Número de artigos
Publicadas no Portal de Periódicos da CAPES		
1678-6343	Caminhos de Geografia	5
2175-3369	URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana	5
1984-2295	Revista Brasileira de Geografia Física	5
1554-2769	Architectural Design	4
2182-1267	Geografia e Ordenamento do Território	4

2359-5361	Paisagem Ambiente: Ensaio	3
2237-1753	Revista UniVap	3
1980-6809	Pesquisa em Arquitetura e Construção	2
1679-0944	Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo	2
1980-5756	Gestão e Sociedade	2
2177-2738	Ra'e ga	2
2316-9834	Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade	2
2448-296X	Revista Projetar	2
2177-4560	Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego	2
2526-0022	Revista de Direitos Humanos e Efetividade	1
2318-8561	Revista Cenário	1
1982-0569	Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade	1
1983-9286	Prisma Jurídico	1
0100-8307	Ciência e Natura	1
2176-9478	Revista Brasileira de Ciências Ambientais	1
1677-9509	Textos & Contextos	1
2446-6549	InterEspaço	1
2177-5230	Geosul	1
2358-2448	Cadernos NAUI	1
2317-2762	Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura Urbanismo da FAUUSP	1
1808-0936	Revista Brasileira de Cartografia	1
2525-3409	Semina	1
2525-3409	Research, Society and Development	1
2178-0498	Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia	1

1806-9592	Estudos Avançados	1
1519-6186	Revista Espaço Acadêmico	1
1518-1634	Holos (Natal, RN)	1
1984-5537	GeoTextos : Revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia	1
1414-7106	Redes (Santa Cruz do Sul, Brazil)	1
2176-9109	Desenvolvimento e Meio Ambiente	1
2358-3401	Realização	1
2179-8214	Revista de Direito Econômico e Socioambiental	1
2256-5442	Cuadernos de Geografía (Bogotá)	1
Publicadas no Portal da Scielo		
1517 - 2422	Cadernos Metrôpole	2
1678 - 8621	Ambiente Construído	2
2175 - 3369	URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana	11
2182 - 1267	GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território	3
1984 - 7289	Civitas - Revista de Ciências Sociais	1
2317 - 1529	Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais	1
2182 - 2905	Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia	1
1809 - 4457	Engenharia Sanitária e Ambiental	2
1809 -4422	Ambiente & Sociedade	1
2256 - 5442	Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía	1
1984 - 0470	Saúde e Sociedade	1
1982 - 4513	Sociedade & Natureza	3

Fonte: Própria (2021)

Em continuidade, verificou-se os resultados obtidos na busca realizada quando se acrescenta a palavra “Plano Diretor” aos outros descritores relacionados ao objeto de estudo, como “Patrimônio Cultural” e “Direito à Cidade” ou “Direito à Cidade Sustentável”, conforme já relacionado nos Quadros 1, 2 e 3, e que totalizam 25 trabalhos. Destes, oito trabalhos trazem, entre suas palavras-chave, “plano diretor e patrimônio cultural”, constituídos por 05 dissertações e 03 artigos. Destes, 2 dissertações não estavam alinhadas ao objeto do estudo (uma delas tratava sobre o plano diretor de um patrimônio cultural edificado tombado e a outra de um patrimônio cultural da saúde) e foram excluídas deste estudo, permanecendo, assim, 06 trabalhos que foram identificados pelo título, ano de defesa, nome do autor e palavras-chave. Os 06 trabalhos selecionados são constituídos de 03 dissertações e de 03 artigos que seguem elencados no Quadro 3.

Quadro 3 – Publicações sobre “plano diretor” e “patrimônio cultural” encontradas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, Periódicos Capes e Scielo, período 2011-2020

Ano de Defesa	Título	Autor	Palavras-Chave
Dissertações			
2013	Plano Diretor como elemento de preservação do meio ambiente histórico-cultural	Juliana Chilanti TONIAL	Preservação Ambiental. Meio Ambiente Histórico Cultural. Patrimônio Cultural. Plano Diretor Município.
2013	O Patrimônio Cultural e a cidade: uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus	Allan Carlos Moreira MAGALHÃES	Direito ambiental. Patrimônio cultural. Plano diretor da cidade.
2017	A proposta de salvaguarda das unidades especiais de preservação (UEPs) de Maceió: uma avaliação após 10 anos de instituição do instrumento urbanístico	Rafaela Cristina Dos Santos CARVALHO	Plano diretor de Maceió; Unidades especiais de preservação; Patrimônio cultural edificado
Artigos			

2012	A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia-MG	Marlene Teresinha de Muno COLESANTI; Sanny Rodrigues Moreira CAMPOS	Patrimônio Cultural. Estatuto Da Cidade. Plano Diretor. Uberlândia
2014	Patrimônio Cultural, Cidade, Sustentabilidade: Qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento?	Vanessa Gayego Bello FIGUEIREDO	Preservação do patrimônio cultural; Desenvolvimento sustentável; Paisagem cultural; Plano diretor; Zonas especiais.
2016	Patrimônio Cultural e o Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte	Murilo Serafim TREVIZOL	Patrimônio Cultural; Plano Diretor; Função Social da Propriedade

Fonte: Própria (2021)

Os demais 18 trabalhos têm, entre suas palavras-chave, os descritores – “plano diretor” e “direito à cidade” ou “direito à cidade sustentável”. Destes, 13 não estavam alinhados e foram excluídos, permanecendo 05 trabalhos alinhados a esta pesquisa, identificados pelo título, ano de defesa, nome do autor e palavras-chave. Essas 05 produções selecionadas são constituídas de 02 teses, 02 dissertações e 01 artigo que seguem elencadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Publicações sobre “plano diretor e direito à cidade” no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Periódicos Capes período 2011-2020

Ano de Defesa	Título	Autor	Palavras-Chave
Dissertações			
2017	A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade	Jauro Sabino von GEHLEN	Direito à cidade; Democracia deliberativa; Plano diretor; Participação popular.
2018	O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa: a (in) existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)	Marcela Simões SILVA	Direito à cidade; Estatuto da cidade; Plano Diretor; Democracia.
Teses			

2018	O direito ao auto ordenamento: experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaguá-PR.	Marcelo Cunha VARELLA	Direito à cidade; Ordenamento territorial; Conflito territorial; Plano diretor; Novos movimentos sociais; Ação social; Planejamento subversivo.
2019	Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal/RN: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico	Ana Mônica Medeiros FERREIRA	Direito à cidade; direito urbanístico; Participação popular; Plano Diretor; Estratégia urbana em Natal/RN.
Artigos			
2015	Algumas Contribuições de Milton Santos para a Compreensão do Plano Diretor Participativo Das Cidades	Pedro Nunes Britto MOREIRA; Fernando Antonio de Carvalho DANTAS; Camila Ragonazi MARTINS	Direito e geografia; Plano Diretor; Direito à cidade; Participação Popular; Políticas Públicas.

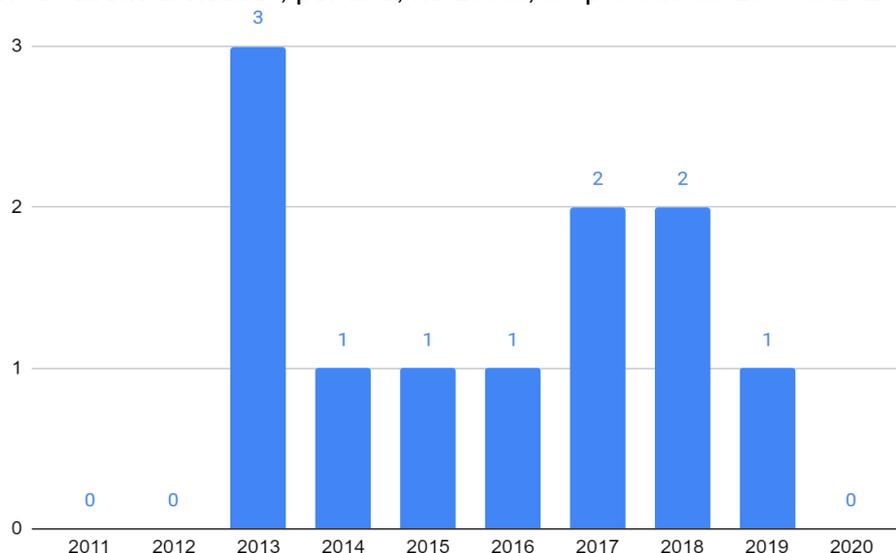
Fonte: Própria (2021)

Verifica-se, diante dos resultados demonstrados, que a tríade em conjunto - parâmetro temático, estabelecido para esta pesquisa - “Patrimônio Cultural”, “Plano Diretor” e “Direito à Cidade ou Direito à Cidade Sustentável” não foi objeto de nenhuma produção acadêmica na pesquisa realizada nas fontes para essa consulta: periódicos, teses e dissertações no contexto do Banco de Base de Dados – BDTD/IBICT, no catálogo de Teses e Dissertações da CAPES/MEC, no Banco do Portal de Periódicos da CAPES/MEC e na Scielo, para o parâmetro cronológico selecionado - últimos 10 anos.

E constatou-se, ainda, que apenas 1,14% (6 de 528) dos trabalhos relacionados ao Plano Diretor tem, entre suas palavras-chave, o Patrimônio Cultural, e 2,09% dos trabalhos relacionados ao Plano Diretor (11 trabalhos dentre os 528) apresentam afinidade com o tema deste estudo, não tratando especificamente do encontro temático proposto - Patrimônio Cultural, Plano Diretor e Direito à Cidade. Ainda assim, entendeu-se relevante defini-los como o *corpus* da pesquisa por estarem relacionados aos objetivos da pesquisa de que trata esta dissertação,

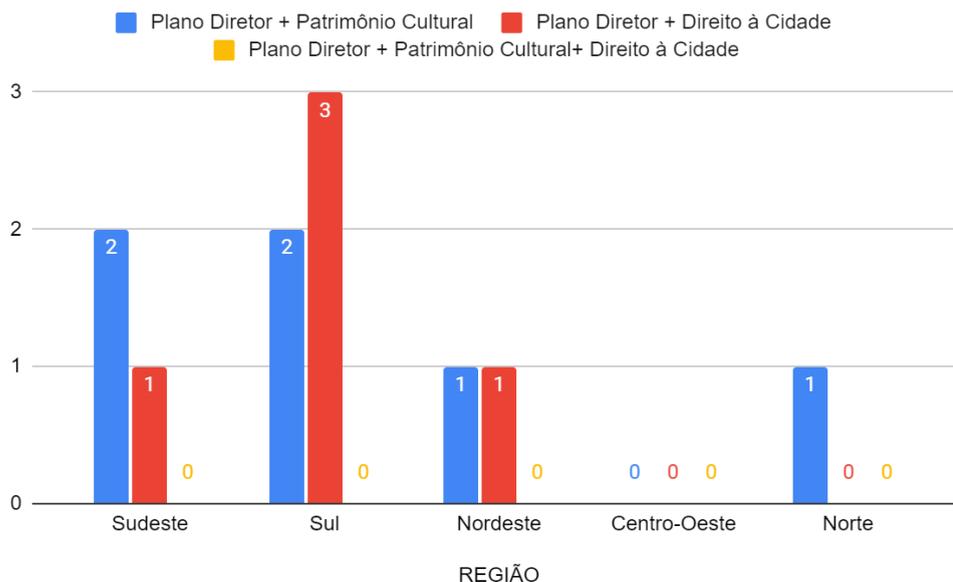
tratando do encontro temático proposto em partes de capítulos, parágrafos, ou até mesmo em frases ou citações.

Gráfico 5 - Produção que contempla, simultaneamente, “plano diretor” e “patrimônio cultural”; “plano diretor” e “direito à cidade”, por ano, no Brasil, no período de 2011 a 2020



Fonte: Própria (2021)

Gráfico 6 - Produção acadêmica que contempla, simultaneamente, “plano diretor” e “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à cidade”, e “plano diretor”, “patrimônio cultural” e “direito à cidade”, por região geográfica, no Brasil, no período de 2011 a 2020



Fonte: Própria (2021)

Figura 1 - Nuvem de palavras construída a partir das palavras-chave dos 11 trabalhos selecionados.



Fonte: Própria (2021)

Considerando que para essa pesquisa se estabeleceu como objetivo encontrar trabalhos que tivessem em suas palavras-chave “plano diretor”, “patrimônio cultural” e “direito à cidade”, percebe-se:

- Que o termo “plano diretor” figurou em todos os 11 trabalhos;
- Que o termo “patrimônio cultural” apareceu em 06 trabalhos;
- Que o termo “direito à cidade” apareceu em 05 trabalhos;
- Que os termos “participação popular” e “democracia” apareceram em 03 trabalhos;
- Que o termo “estatuto da cidade” apareceu em 02 trabalhos;
- E que os demais termos apareceram em apenas 01 trabalho.

Considerando, ainda, que a dimensão das palavras indica sua frequência e relevância temática, pode-se concluir que o “plano diretor” é o termo mais frequente, evidenciando ser ele o assunto mais relevante das produções selecionadas, seguido dos termos “patrimônio cultural” e “direito à cidade”.

Constata-se, diante disso, que ainda que não se tenha encontrado nenhuma produção acadêmica que tivesse como assunto a tríade “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à cidade”, as produções encontradas e selecionadas comprovam, através da análise possível para este tipo de ferramenta, que estas se relacionam com os parâmetros estabelecidos.

Considerando que esta pesquisa de dissertação é do Programa de Pós-graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade, da Univille, entendeu-se relevante fazer também uma pesquisa nas dissertações dos alunos egressos do Programa, nos últimos dez anos (2010 - 2020). Assim levantou-se: o ano, as palavras chaves, o nome do aluno, e o título da pesquisa. Foram levantadas 169 dissertações e dentre suas palavras chaves também não foram localizados trabalhos que trouxessem simultaneamente a tríade - Patrimônio Cultural, Plano Diretor e Direito à cidade ou Direito à Cidade Sustentável, simultaneamente, dentre as palavras chaves dos trabalhos. Todos têm o termo patrimônio cultural dentre suas palavras chaves. Porém não foram localizados nenhum trabalho que tivesse entre suas palavras chaves Direito à Cidade ou Plano Diretor.

1.1.1 Plano diretor e patrimônio cultural

Em continuidade à análise dos trabalhos selecionados (conforme Quadro 4), descrevemos cada um deles e destacamos questões relevantes relacionadas à inclusão das políticas patrimoniais na política do planejamento urbano dos municípios.

Dentre os trabalhos que consideram e pontuam a inclusão da política patrimonial por meio do plano diretor no planejamento e na gestão do desenvolvimento urbano como meio para promover o direito à cidade sustentável,

iniciou-se a análise pela Dissertação de Mestrado, apresentada em 2013, ao Programa de Pós-graduação em Direito, pela Universidade de Caxias do Sul, sob o título “Plano Diretor como elemento de preservação do meio ambiente histórico-cultural”. A autora, Juliana Chilanti Tonial, estuda o Plano Diretor como um meio de preservar o meio ambiente histórico-cultural. Com esse trabalho, a autora busca comprovar a necessidade de os planos Diretores Municipais contemplarem e regulamentarem o cuidado com o meio ambiente cultural, com a finalidade de preservá-lo para a atual e futura geração. A pesquisa evidenciou que é de competência do Poder Público Municipal e da sociedade o cuidado e a preservação do Patrimônio Cultural a fim de garantir um dos direitos fundamentais – o direito à cultura - e ainda garantir que histórias de gerações passadas cheguem às gerações futuras. Conclui reafirmando que o Plano Diretor Municipal é um dos importantes instrumentos para a preservação e cuidado do patrimônio cultural. Fazer constar do Plano Diretor os agentes responsáveis e suas respectivas atribuições é ainda um grande desafio a ser vencido.

Na mesma direção, versa a dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, em 2013, com o título “O Patrimônio Cultural e a Cidade: Uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus”, de Allan Carlos Moreira Magalhães. Esta objetiva compreender a relação entre a cidade, o patrimônio cultural e o plano diretor, na proteção dos bens de valor cultural por meio do planejamento urbano a fim de promover qualidade de vida para as pessoas que vivem na cidade. Cinco foram as perguntas que orientaram a pesquisa: “qual o paradigma que foi adotado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, no tombamento do centro histórico de Manaus? Como se insere o tombamento do centro histórico de Manaus na política urbanística do município de Manaus e sua relação com o plano diretor municipal? Qual seria o papel do patrimônio cultural para a formação de uma sociedade urbana ambientalmente equilibrada calcada nas premissas do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida nas cidades? O plano diretor seria instrumento apto a efetivação da tutela do

patrimônio cultural? Quais seriam as balizas legais e constitucionais e o alcance desta tutela?” A metodologia adotada para a pesquisa em referência foi uma pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial.¹⁹ A pesquisa se estendeu ainda aos meios de comunicação, junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN e junto à Câmara Municipal de Manaus. Em seus capítulos, o trabalho abordou a relação entre a cultura e natureza, a diversidade cultural e o patrimônio cultural, a cidade e o urbano, a cidade e o patrimônio cultural. O estudo, dentre outras referências significativas, se refere ao fato da CF-88 associar os valores culturais à identidade, à ação, à memória de seus respectivos grupos. Lembra que o conceito contemporâneo possibilita desvincular o patrimônio cultural da ideia de excepcionalidade e monumentalidade, que vêm atreladas à identidade nacional defendidas na era Vargas, para se considerar como patrimônio cultural aquilo que é relevante para os grupos formadores da sociedade brasileira. Aborda ainda o fato do patrimônio cultural se localizar nas cidades que são, além de um espaço geográfico urbanamente ocupado, resultado das manifestações culturais de seus povos, dos seus sistemas de produção e de seus conflitos sociais. Diante disso, defende a necessidade de envolver a sociedade na gestão da cidade, praticando a gestão democrática. Para tanto, as intervenções urbanas necessárias devem ser levadas ao conhecimento da sociedade. Os interesses envolvidos devem ser expostos e os valores culturais relacionados devem ser identificados para que, uma vez conhecidos, possam ser debatidos, e juntos, sociedade e poder público, possam decidir o que deve ser protegido e o que deve ser realizado na cidade, promovendo mais qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

A terceira dissertação selecionada é a de Rafaela Cristina dos Santos Carvalho, apresentada em 2017 ao Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, sob o título “A Proposta de Salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (Ueps) de Maceió: Uma Avaliação após 11 Anos de Instituição do

¹⁹ é uma pesquisa na jurisprudência que é o conjunto de decisões de juízes acerca de um tema específico

Instrumento Urbanístico”. Esta dissertação buscou estudar os conceitos utilizados no processo de criação das UEPs na legislação urbanística do município de Maceió e demonstrar os resultados já obtidos na preservação de 56 dessas unidades, desde a criação do instrumento, em 2005, até 2016. Em especial o fato de terem sido inseridas no Plano Diretor, Unidades Especiais de Preservação (UEPs), 56 imóveis de valor histórico, arquitetônico e simbólico, passíveis de serem protegidos. Neles estão incluídos bens com valor material e artístico e monumentos, mas também espaços públicos comuns, ligados a valores de memória e valores afetivos. Espaços antigos, mas também espaços modernos. A pesquisa também pretendeu conhecer como os municípios do Brasil vem protegendo seu patrimônio à luz da CF de 1988, que atribui a proteção do patrimônio cultural como tarefa a todos os entes da federação. Também se pretendeu com a pesquisa verificar como aconteceram os processos de escolhas das Unidades e qual o desempenho do instrumento, verificando a situação da conservação das unidades, reflexos das intervenções necessárias nos imóveis protegidos e o conhecimento da população envolvida. Constatou, por fim, que ainda que a proteção inserida no Plano Diretor não se equipara ao tombamento, este possui semelhanças. Isto porque o Plano Diretor contém condições, incentivos e penalidades relacionadas à conservação das Unidades e ainda conta com a gestão democrática, uma vez que o processo de construção do Plano Diretor deve necessariamente se dar num processo participativo. Ainda assim, neste caso, o estudo revelou que algumas dessas Unidades estão abandonadas e que a população não parece ter uma relação de pertencimento com os espaços protegidos. O método utilizado para a dissertação foi a revisão bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa de campo e história oral temática. Ao concluir a pesquisa se verificou que o Plano Diretor, como instrumento de proteção, tem conseguido impedir que os exemplares sejam demolidos, porém aponta algumas ações necessárias para que a proteção se efetive. A pesquisadora conclui deixando diversos questionamentos, entre os quais destaca-se: “O que a gestão patrimonial tem feito para que a população conheça quais os instrumentos e os incentivos para a preservação desse patrimônio?” (CARVALHO, 2017,p.17).

Também foram selecionados dois artigos por terem, em suas palavras-chave, os descritores: plano diretor e patrimônio cultural.

Desta vez, o primeiro a ser analisado é de Marlene Teresinha de Muno Colesanti e Sanny Rodrigues Moreira Campos, sob o título: “A Tutela do Patrimônio Cultural e o Município de Uberlândia-MG”. Neste artigo, as autoras discorrem sobre a responsabilidade imposta ao estado, a partir da CF 1988 e seus instrumentos, de atuar na defesa e preservação do patrimônio cultural. Tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm, entre suas atribuições, a responsabilidade de proteger os bens patrimoniais. O artigo está estruturado conforme segue: A cultura e o patrimônio cultural; O papel do município na proteção cultural; O papel do plano diretor na proteção do patrimônio cultural; A proteção do patrimônio cultural em Uberlândia. A autora lembra que a CF 88, em seu art. 216, apresenta um conceito amplo de patrimônio cultural e em seus parágrafos traz orientações relacionadas e aplicáveis. No entanto, pondera que a conceituação e um conjunto de normas não garantem a sustentabilidade do patrimônio cultural. Ainda assim, ter uma legislação que oriente quanto à gestão do patrimônio cultural é um grande passo. Outro aspecto importante destacado no estudo é o fato de a CF 88 reconhecer o Município como ente e atribuir a ele responsabilidades comuns com os Estados e com a União, artigo 23 (CF/88). Dentre as atribuições elencadas, está o dever de cuidar do patrimônio público (histórico, artístico e cultural). Descreve ainda sobre a Política Urbana, fruto de reivindicações de movimentos populares pela reforma urbana, que instituiu o novo Plano Diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano. Compreendido como o documento que, construído com a participação popular, deve orientar as ações e intervenções de um território, compatibilizando os interesses coletivos, distribuindo de forma justa os benefícios oriundos da urbanização, promovendo o direito à cidade e a proteção do patrimônio cultural. No caso de Uberlândia, o estudo constata que ainda que a participação do cidadão na proteção do patrimônio cultural esteja assegurada na legislação brasileira, na prática, inúmeras dificuldades são apresentadas quanto à efetivação deste direito.

Verifica-se, assim, que os quatro trabalhos abordados no primeiro bloco, já descritos até aqui, constataam (ainda que de formas distintas) que uma cidade sustentável - que gere bem-estar para as presentes e futuras gerações – precisa necessariamente que o planejamento urbano, por meio da gestão democrática, garanta que as políticas de proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico estejam asseguradas no seu plano diretor.

Nesta perspectiva, o autor do segundo artigo (quinto trabalho do Quadro 4), Murilo Serafim Trevizol, sob o Título “Patrimônio Cultural e o Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte”, em jan-jun 2016, demonstra as dificuldades e fragilidades encontradas no planejamento urbano e destaca a importância do plano diretor para os municípios. O artigo trata das implicações no patrimônio cultural gerada por conflitos que podem ser desencadeados a partir de ações propostas por um plano diretor deficiente. O artigo faz a afirmação de que o Plano Diretor, exigido pelo Estatuto da Cidade, é a ferramenta chave para o ordenamento e equilíbrio entre as relações existentes numa cidade, ainda que ocupada por uma sociedade movida pelo capital. Porém demonstra também as fragilidades que existem em Planos Diretores que foram elaborados sem ler a cidade e o território adequadamente, impedindo que o Plano Diretor dê conta de garantir direitos, reduzir conflitos e diferenças e ainda preservar os bens culturais como referência para todas as camadas da sociedade. Afirma ainda a importância do texto do Plano Diretor contemplar e ser referência para todas as políticas públicas existentes em um município. O autor traz uma reflexão crítica, a partir da análise realizada no município de Rancho Queimado, na região da Grande Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, dos Planos Diretores nos pequenos municípios e como estes, quando não bem elaborados, podem gerar conflitos sociais e econômicos em uma cidade. Cita ainda como uma estratégia contida em um texto normativo de desenvolvimento territorial pode ser contra os seus próprios princípios fundamentais, gerando ainda conflitos e dissolvendo patrimônios culturais. Menciona, todavia, como equivocado, o Estatuto da Cidade - Lei federal 10.257/2001, quando não obriga os municípios de pequeno porte a elaborarem os seus planos diretores e

quanto ao fato de se fazer pouca referência ao planejamento das áreas rurais. O autor conclui que o município de Rancho Queimado está sofrendo as consequências de um planejamento não condizente com a sua cultura e sociedade, uma vez que em suas diretrizes permite a implementação e regulamentação de condomínios rurais, ao mesmo tempo em que pretende resgatar a identidade cultural da população rural. Conforme o autor, “O antagonismo destas duas estratégias revela a qualidade do planejamento territorial no Brasil” (TREVISOL, 2016, p.71).

A gestão do patrimônio cultural de uma cidade é sempre um problema muito particular para o qual não há uma receita pronta ou um manual a ser seguido. Porém, há instrumentos legais que podem, quando elaborados com a devida participação popular, orientar o desenvolvimento sustentável.

Nesta perspectiva, Vanessa Gayego Bello Figueiredo, em seu artigo sob o título “Patrimônio Cultural, Cidade, Sustentabilidade: Qual o Papel da Legislação Urbanística na Preservação e no Desenvolvimento?”, pauta a integração entre o planejamento territorial e as políticas setoriais, e considera o patrimônio cultural um recurso para o desenvolvimento sustentável e para a construção de um futuro menos desigual. No desenvolvimento do artigo, pretendendo investigar a noção de sustentabilidade e o conceito de patrimônio, a autora destaca duas experiências práticas: a ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural, criada pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo e a ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, instituída pelo Plano Diretor Participativo de Santo André (2004). A autora coloca que enquanto as ZEPECs, alicerçadas na idéia de monumento e numa visão segmentada do patrimônio e da cidade, com uma incongruência entre as políticas de preservação e de ordenamento urbano; a ZEIPP vincula o ordenamento territorial às políticas de preservação, conservação ambiental e desenvolvimento urbano e socioeconômico, trabalhando na perspectiva do planejamento e gestão integrados e participativos, formando, assim, uma política de conjunto. A autora também não se limita a considerar a paisagem como um testemunho às futuras gerações, mas sim como um importante recurso na busca pelo desenvolvimento sustentável das comunidades, criando identidade e memória,

valores fundamentais para a manutenção da política de preservação. Por isso, conforme Vanessa, a Política aplicada em Santo André, ainda que não seja um “modelo” a ser seguido, é uma experiência exemplar que buscou novas possibilidades de políticas sustentáveis para as cidades.

1.1.2 Plano diretor e direito à cidade

Neste grupo destacamos os 05 trabalhos selecionados, conforme Quadro 5, que tratam do plano diretor e do direito à cidade e que problematizam a gestão democrática na gestão das cidades, do planejamento urbano e, por conseguinte, na gestão do patrimônio.

Do ponto de vista legal, o direito à cidade sustentável já está contemplado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). Por sua vez, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da CF e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Este também oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos de planejamento e garantir a realização do direito à cidade. Mais tarde, o Estatuto da Cidade - Lei federal 10.257/2001 vem regulamentar os artigos 182 e 183 da CF 88, por sua vez, define o Plano Diretor como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento com a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra a sua função social.

Jauro Sabino Von Gehlen, em sua Dissertação “A Participação Popular e a Democracia Deliberativa como Legitimação das Políticas Urbanas e Garantia do Direito à Cidade”, lembra que:

Tanto na Constituição Federal como no estatuto da cidade foram previstos meios de participação popular, trazendo a expectativa de que a proposta de Lefebvre, no sentido de se planejar a cidade de acordo com a ótica do cidadão, tem plenas condições de ser atingida, bastando que esta participação seja efetiva e significativa (VON GEHLEN, 2017, p. 15).

Este estudo busca averiguar se a participação popular na formulação das políticas públicas vem assegurando o direito à cidade e a efetivação da democracia. Neste caso, no município de Chapecó-SC. Nele o autor faz uma análise da democracia deliberativa e sua relação com a efetiva participação nas políticas públicas. Avalia se a legislação vigente possibilita a efetiva participação popular na formulação das políticas públicas e no planejamento da cidade; e identifica as causas da deficiência no exercício da participação popular dos cidadãos e da sociedade civil organizada no âmbito das audiências públicas e dos conselhos deliberativos. O estudo busca levantar as possíveis consequências destas deficiências para a garantia do direito à cidade e a efetivação da democracia. Esta pesquisa, ainda que direcionada para o município de Chapecó, mostra-se muito relevante, uma vez que muitos dos municípios brasileiros têm a obrigatoriedade de fazer e ou revisar Planos Diretores a cada dez anos, cuja legitimidade está vinculada à participação popular. E todos os municípios têm baixa participação popular em reuniões comunitárias, audiências públicas ou outros eventos que demandam a participação popular. Enfrentam ainda o fato de que nem sempre os poucos que participam conseguem representar os interesses da grande maioria da população. Assim o problema da pesquisa é local, mas pode ser aplicado nacionalmente.

A outra dissertação é de Marcela Simões Silva, sob o título “O Espaço Urbano, a Lei e o Direito à Cidade em Disputa: A (in) existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)”. Este estudo trata da relação entre espaço urbano e gestão democrática na efetivação do direito à cidade do município de Pelotas, RS, especialmente do processo de revisão do III Plano Diretor. Para tanto, contextualizou a formação do espaço urbano brasileiro, tratou do conceito de direito à cidade tanto na teoria quanto no ordenamento jurídico e problematizou o princípio da gestão democrática como norteador da elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor. Analisou o Conselho Municipal do Plano Diretor da Cidade de Pelotas quanto ao seu caráter democrático. O método adotado foi revisão bibliográfica acerca da temática do espaço urbano, análise de legislações, com ênfase no

Estatuto da Cidade, e pautas e atas das pré-conferências e conferências do COMPLAD – Conselho Municipal do Plano Diretor, notícias em jornais e sítios virtuais da região. O estudo demonstrou que no caso analisado, a gestão democrática do espaço urbano não aconteceu, uma vez que o próprio funcionamento do COMPLAD desrespeitou a Lei Orgânica Municipal e os princípios públicos de publicidade e transparência, não sendo democrático nem na sua composição e nem na sua atuação. A autora, ao concluir, lembra que reivindicar espaços participativos é combater a mercantilização do espaço urbano e contribuir para fortalecer e consolidar a democracia como condição de justiça social.

Pode-se verificar, assim, que ainda que este caso seja específico do Município de Pelotas, a realidade ali encontrada parece ser a que prevalece nos processos de elaboração e revisão da maioria dos municípios brasileiros. Contribui, assim, não só com o aumento das desigualdades, da segregação socioespacial, mas também distanciando, cada vez mais, as pessoas do processo participativo, uma vez que o que se tem é uma participação não efetiva, um direito à cidade negado, um discurso tecnicista e o não exercício da cidadania.

Neste sentido afirma Varella (2018), em sua Tese: “O direito ao auto ordenamento: experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaguá-PR”:

A aproximação com os movimentos sociais permitiu, então, trazer à tona as potencialidades das ações coletivas cotidianas destes atores para se pensar na construção de um planejamento territorial “outro”, capaz de fomentar a autonomia dos grupos e, ainda, consolidar direitos concretos no dia a dia, servindo à luta contra a segregação socioespacial das cidades. (VARELLA, 2018, p. 8)

A tese de Marcelo Cunha Varella foi defendida no Curso de Pós-Graduação em Geografia, em 2019, que teve como objetivo provocar reflexão sobre as cidades brasileiras, especialmente quanto ao planejamento e gestão territorial, na realização do direito à cidade. Demonstra que o termo “direito à cidade”, na realidade brasileira, tem apresentado um desgaste histórico, pois apesar de estar previsto constitucionalmente, não se efetiva na prática. A proposta do estudo é buscar a

ressignificação deste conceito e evidenciar os potenciais que a efetivação do direito à cidade possui para a transformação da realidade socioespacial, atualmente cada vez mais segregada. Tem-se, na maioria delas, como natural ver as pessoas da classe alta vivendo em condomínios de luxo enquanto os trabalhadores são destinados a ocupar espaços que, na maioria das vezes, parecem invisibilizados e a quem o direito à cidade é constantemente negado. Ainda que o estudo se dê em Paranaguá, ele parece ser aplicável a todas as outras realidades brasileiras e por isso optou-se por selecioná-lo. O autor fala que subverter o plano diretor significa transformá-lo e ainda afirma que esta tarefa, em Paranaguá ou em qualquer outra cidade, é um grande desafio. Porém, destaca que a participação popular tem se mostrado como um caminho, uma vez que é na luta pelo direito à cidade, realizada pelos movimentos sociais, que se pode alcançar um planejamento urbano que resulte em menos segregação urbana e, gradativamente, conquistar o direito à cidade para todas e todos.

A outra tese selecionada é a de Ana Mônica Medeiros Ferreira, sob o título “Desenvolvimento e Políticas Públicas, Direito à Cidade e Participação Popular na Política Urbana da Cidade do Natal-RN: Uma Crítica Sociojurídica ao Direito Urbanístico”. Esta analisa o papel do direito urbanístico para fundamentar a compreensão do direito à cidade a partir da análise da gestão pública no contexto da política urbana em Natal/RN. Por fim, a autora conclui que o diálogo acerca da democracia e dos direitos de participação podem diminuir a desigualdade e a dominação nas cidades e que participação popular pode construir uma cidade melhor, mais justa e equilibrada.

O último artigo selecionado foi produzido por Pedro Nunes Britto Moreira, Fernando Antonio de Carvalho Dantas e Camila Ragonezi Martins, sob o título “Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo das Cidades”. Este artigo traz uma análise sobre as teorias de Milton Santos na dinâmica espacial e social das cidades e faz considerações sobre como tais análises podem ser relevantes para a compreensão do direito à política pública de planejamento urbano por meio do Plano Diretor. Ter previsto, na CF 88, o Plano

Diretor como uma obrigatoriedade foi uma grande conquista para os movimentos sociais que lutaram pela reforma urbana. Sendo o plano diretor uma lei municipal, é possível que ele possa cuidar do planejamento urbano de forma que a função social da propriedade e da cidade fiquem contempladas - permitindo que o espaço urbano na cidade contribua para que seus habitantes tenham seus direitos fundamentais garantidos. É nesse contexto que este trabalho define o Plano Diretor, a partir de uma análise das dinâmicas espaciais e sociais das cidades, como o instrumento capaz de contribuir efetivamente com a construção de uma cidade mais justa e mais democrática.

Por fim, há de se considerar que o patrimônio cultural é produto da relação do homem com a natureza; que ele conecta o passado, o presente e o futuro. Que ele está localizado geograficamente em todos os lugares do mundo, entretanto, primeiro ele se torna local ou municipal, depois é tombado, registrado ou chancelado como estadual, nacional ou mundial, mesmo que nem sempre siga essa lógica. Que o patrimônio deve ser usufruído prioritariamente por aqueles que são seus possesores; que deve ser uma ferramenta para induzir o desenvolvimento sustentável nos municípios; que sua gestão, ainda que por vezes desperte conflitos, deve ser feita de forma democrática e participativa. Dessa forma, o planejamento urbano, como instrumento de gestão, precisa contemplar o patrimônio cultural nos seus regramentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ponderando os objetivos propostos para este artigo - realizar uma pesquisa do estado da arte, no contexto do Banco de Teses e Dissertações do IBICT, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no Portal de Periódicos da CAPES/MEC, bem como no Portal da Scielo sobre a produção acadêmica nacional relacionada à abordagem do patrimônio cultural nos planos diretores municipais - foi

possível constatar - ainda que com algumas limitações, que há um volume significativo de pesquisas relacionadas ao plano diretor. Porém poucas abordam o patrimônio cultural. Assim, a partir de uma análise mais profunda, é possível evidenciar lacunas quanto à problematização do encontro temático da tríade proposta “gestão do patrimônio cultural”, “plano diretor” e “cidades sustentáveis”. Tais lacunas incluem:

1. a pouca produção acadêmica relacionando Plano Diretor ao patrimônio cultural;
2. a ausência de debates sobre a tríade “gestão do patrimônio cultural”, “plano diretor” e “cidades sustentáveis” na produção acadêmica;
3. pouca expressão do patrimônio cultural na pauta do planejamento urbano.

A identificação destas lacunas pode provocar o aprofundamento e expansão da temática aqui proposta, à medida em que:

1. geram reflexões sobre como a ausência de tais temas na teoria, demonstrada pela baixa produção acadêmica, vem se relacionando com a ausência na prática. São consequentes uma da outra?
2. problematizam a relevância das políticas patrimoniais integrarem o plano diretor, formando assim uma política de conjunto, uma vez que o desenvolvimento sustentável passa pela salvaguarda do patrimônio, conforme estabelecem os próprios regramentos urbanísticos;
3. indagam acerca do lugar do patrimônio cultural na pauta do planejamento urbano, uma vez que não há como praticar a cultura da sustentabilidade sem proteger seus bens comuns – seus patrimônios culturais - ambiental e arqueológico;
4. sugerem como ação necessária promover uma sensibilização sobre a importância do patrimônio cultural; no sentido de empoderar o cidadão para

participar efetivamente da gestão democrática e, assim, reivindicar a salvaguarda do patrimônio cultural em prol da sociedade sustentável para as presentes e futuras gerações.

Logo, espera-se que o trabalho se prolongue em reflexões mais amplas para as cidades se apropriarem de seus patrimônios culturais em prol do desenvolvimento e de se tornarem espaços menos desiguais, mais sustentáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 de julho de 2020.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequen%20ce=6%20Calizaya,>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

CARVALHO, R.C.S. **A Proposta de Salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (Ueps) de Maceió: Uma Avaliação após 11 Anos de Instituição do Instrumento Urbanístico**. Dissertação em Arquitetura e Urbanismo Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado Mestrado em Direito Ambiental. Universidade Federal de Alagoas, 2017.

COLESANTI, Marlene Teresinha de Muno e CAMPOS, Sanny Rodrigues Moreira. A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia-MG. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, Vol.40(2). pp 321-337. 01 Abril 2012.

ENCONTRO DE ESPECIALISTAS EM PATRIMÔNIO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Ouro Preto, **Anais 3 - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Sustentável**. Ouro Preto: Iphan, 2012. 73 p.

FERREIRA, A.M.M, **Desenvolvimento e Políticas Públicas, Direito à Cidade e Participação Popular na Política Urbana da Cidade do Natal-RN: Uma Crítica Sociojurídica ao Direito Urbanístico**. Tese - Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2019.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, ano XXIII, n. 79, p. 257-272, ago. 2002

FIGUEIREDO, V.G.B. “Patrimônio Cultural, Cidade, Sustentabilidade: Qual o Papel da Legislação Urbanística na Preservação e no Desenvolvimento?” **Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XVII. 2 p. 91-110. abr.-jun. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MAGALHÃES, A.C.M. **O Patrimônio Cultural e a Cidade: Uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus**. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental). Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, Resumo, 2013.

MOREIRA, P.N.B. DANTAS, F.A.C. MARTINS, C.R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo. **Caminhos de Geografia. Uberlândia., Vol.16(55). p. 174-185. 01 October 2015.**

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: SUTTI, Weber (Coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: sistema nacional de patrimônio cultural – desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão**. Brasília, DF: Iphan, p.25-39, 2012.

ONU. **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 11**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As Pesquisas Denominadas do Tipo "Estado da Arte" em Educação. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 6, núm. 19, septiembre e diciembre, 2006, pp. 37-50, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

SANTOS, B.S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SILVA, M. S. **O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande. p.15.2018.

SOARES, M. **Alfabetização no Brasil – O Estado do conhecimento**. Brasília: INEP/MEC, 1989.

TONIAL, J. **Plano Diretor como elemento de Preservação do Meio Ambiente Histórico Cultural**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, Resumo. 2013.

TREVIZAN, M. Patrimônio Cultural e o Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte. **Cadernos Naui**, Florianópolis, Vol.5(5) pp.48-73.01 January 2016.

VARELLA, M. C. **O direito ao auto-ordenamento: experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônomo em Paranaguá-PR**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná - p.8. 2018.

VON GEHLEN, J.S. **A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade** . Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó,p.15. 2017.

2 POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS DIRETORES DE JOINVILLE DE 1965 ATÉ 2001²⁰

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir a previsão de políticas públicas de proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico nos documentos de regramento urbanístico de Joinville, no período entre 1965 (primeiro regramento urbanístico do município) e 2001 (ano de publicação do Estatuto da Cidade). Partiu-se das constituições brasileiras quanto ao patrimônio cultural, considerando que essa normativa determina que sua proteção é competência do poder público e da coletividade. Explorou-se os regramentos urbanísticos do período selecionado, ou seja, o Plano Básico de Urbanismo - PBU/65, o Plano Diretor - PD de 1973, a Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975, o Plano de Estruturação Urbanística PEU 1987 (que não se consolidou como lei), a Lei 27/1996. A pesquisa realizada é de natureza interdisciplinar, qualitativa, exploratória e documental. Extraíu-se dos documentos mencionados que o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico é pouco expressivo nos regramentos urbanísticos do município de Joinville para o recorte temporal previsto. Também não são objeto de políticas públicas de proteção, no âmbito da promoção do direito à cidade sustentável. Foi verificada a ausência de mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural, nos planos diretores. Também foram discutidos e problematizados os resultados obtidos quanto à proteção e a gestão do patrimônio cultural nos municípios e a utilização destes como objeto de suas políticas. E, por fim, foi realizada uma análise de conteúdo com a ferramenta de tags, demonstrando, numa nuvem de palavras, a ausência ou baixa frequência de termos relacionados ao patrimônio cultural nos planos diretores do município de Joinville.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural; Plano Diretor; Direito à Cidade Sustentável.

ABSTRACT: The goal of this article is to discuss how public policies for protection of the cultural, environmental and archeological patrimony were forethought in urban regulation documents in Joinville, between the years of 1965 (first urban regulation document of the city) and 2001 (publication of the City Statute). The discussion was based in the Brazilian constitutions approach to cultural patrimony, assuming that this law determines that its protection is the responsibility of both the public administration and the society. The urban regulation documents within the determined time period

²⁰ Uma versão resumida deste artigo será submetida à publicação em periódico científico.

were analyzed, namely, Basic Urban Plan - PBU/65, Master Plan - PD of 1973, the Law n. 1839/1981 that updates the Law n. 1411/1975, the Urban Organization Plan - PEU 1987 (that was not consolidated as a law), the Law n.27/1996. The research has an interdisciplinary, qualitative, exploratory and documental character. The analysis of the mentioned documents demonstrated that cultural, environmental and archeological patrimony are inexpressive in Joinville urban law within the researched period of time. They are also not objects of protection of public policies, aiming to promote the right to a sustainable city. There were no protection mechanisms for the safeguarding of cultural patrimony in the master plans. The results regarding the cultural patrimony protection and management in the cities and its use as part of the policies were also discussed and problematized. Finally, the content analysis methodology was applied through the tags tool, showing in word clouds the absence or small expression of words related to cultural patrimony in Joinville master plans.

Keywords: Cultural Patrimony; Master Plan; Right to the Sustainable City.

Introdução

Um dos primeiros países a legislar sobre patrimônio no mundo foi Portugal. Conforme o ICOMOS - Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios, é de lá, datada de 1721, a mais antiga lei de proteção dos monumentos²¹. Mais tarde, em Bruxelas (1874), Paris (1889) e Haia (1899) foram realizadas as primeiras conferências relacionadas ao Patrimônio. Porém, apenas depois da 1ª Guerra Mundial foi criada a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual (CICI), cujo Serviço de Museus organizou, em 1931, uma conferência mundial em Atenas sobre o assunto. Nesta se redigiu a primeira norma internacional dedicada ao patrimônio. E em 1933, como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura, foi redigido um manifesto urbanístico denominado Carta de Atenas de 1933.

No Brasil, também em 1933, mais precisamente no dia 12 de julho, surge o primeiro decreto nº 22.928²², relacionado ao patrimônio cultural, que estabeleceu a

²¹ <https://www.icomos.pt/o-que-e-o-icomos/historia>

Acessado em 07/03/2021

²² Decreto assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, disponível em:

https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicac_aoriginal-80541-pe.html

cidade de Ouro Preto como Monumento Nacional e reconheceu que “é dever do Poder Público defender o patrimônio artístico da Nação, e que fazem parte das tradições de um povo os lugares em que se realizaram os grandes feitos da sua história”

O dever de proteger o patrimônio cultural ainda não era constitucional. Isso veio a acontecer no Brasil com a Constituição de 1934²³, que em seu artigo 10, inciso III, estabelece competência concorrente à União e aos Estados quanto à proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte. Essa mesma constituição, no artigo 148, determina que cuidar da cultura em geral e proteger o patrimônio é dever do Estado.

A partir de então, a proteção do patrimônio cultural brasileiro esteve presente em todas as constituições subsequentes.

A proteção normativa e constitucional do patrimônio cultural pelo Estado brasileiro é indispensável para esta pesquisa, visto que este estudo tem como escopo a relação entre plano diretor, patrimônio cultural, com ênfase no ambiental, e direito à cidade por meio do levantamento das políticas patrimoniais contidas nos regramentos urbanísticos de Joinville, no período de 1965 a 2001. Ou seja, o recorte temporal da pesquisa vai do primeiro regramento urbanístico do município até a publicação do Estatuto da Cidade.

Prosseguindo, a Constituição Brasileira de 1937, no artigo 134, além dos monumentos históricos, artísticos e naturais, inclui as paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza, como dignos de proteção e aos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. É deste ano também a edição do Decreto 25/1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN. E ainda, da criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN

Acessado em 07/03/2021.

²³ Texto da Constituição Federal de 1934

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

acessado em 07/03/2021

em 1937, pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Segundo Chuva (2011, p.40), este representa o marco da institucionalização da proteção do patrimônio cultural, quando o Estado brasileiro chama para si essa responsabilidade.

Na Constituição Federal - CF de 1946²⁴, os artigos 174 e 175 estabeleciam que o amparo à cultura é dever do Estado e determinou que as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.

Na mesma linha a Constituição Federal de 1967²⁵, no artigo 172, além de determinar que o amparo à cultura, a proteção sobre os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos, as paisagens naturais e notáveis são dever do Estado, inclui, no patrimônio, as jazidas arqueológicas.

A Emenda Constitucional nº 01 de 1969²⁶, no artigo 180, além de manter o conteúdo do artigo 172 da CF de 1967, institui no art. 160, como princípio da ordem econômica, a função social da propriedade.

Por fim, a CF de 1988, como resultado das discussões e reivindicações ocorridas ao longo do tempo, apresenta o tema mais consolidado, em matéria de regramentos e normativas, classifica as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos como bens da União. No artigo 23 estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à

²⁴ Texto da CF 1946 disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

Acesso realizado no dia 07/03/2021

²⁵ Texto da CF de 1967 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

Acesso realizado no dia 07/03/2021

²⁶ Texto da EC 1969 disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso dia 07/03/2021.

cultura, à educação e à ciência; no artigo 5º, inciso LXXII, legitima todo o cidadão a propor ação popular quando o meio ambiente e o patrimônio histórico são lesados; e admite, no seu artigo 24, que os três entes da Federação possam legislar concorrentemente sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

Em seus art. 215 e 216, conceitua e institui políticas de proteção do patrimônio cultural brasileiro e introduz a ideia de bens de natureza material e imaterial. E no seu art. 225, estabelece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, como bem de uso comum do povo e indispensável para a sadia qualidade de vida. Estabelece que é da competência do Poder Público (município, estado ou nação) proteger, preservar, valorizar e garantir o patrimônio cultural para que as próximas gerações possam exercer o seu direito ao meio ambiente cultural ecologicamente equilibrado.

O patrimônio cultural, de forma individual ou em conjunto, portador de referência e de memória dos diferentes grupos, imprime e demarca a paisagem urbana. Com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento social e econômico dessas paisagens (cidades), a CF de 88 traz um capítulo voltado para as questões relacionadas à política urbana no Brasil. Em seu artigo 182, diz que a política urbana será executada pelo poder público municipal com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, observando as diretrizes gerais fixadas em lei.

Estabelece o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Menciona também que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor.

Importante ainda destacar que o planejamento municipal, até o advento da CF de 88, não constituía uma regra jurídica, porém os benefícios do planejamento para a urbanização, difundidos especialmente pela área da administração, já eram conhecidos e utilizados como uma das ferramentas para ordenar o crescimento das cidades. “A ideia de Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930”

(VILLAÇA, 2005, p.10). E conforme o próprio Villaça (2005), isto se deve à influência especialmente, do Plano Agache²⁷ elaborado para o Rio de Janeiro. E a partir deste evento o conceito de Plano Diretor se espalhou pelo Brasil, porém os planos diretores só ganharam certo destaque com a criação do SERFHAU²⁸ - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964.

Sendo assim, faz-se necessário definir o que é um plano diretor, uma vez que este tem recebido diversas definições e conceituações, e suas características variam de município para município. Villaça (1999) argumenta que não existe um conceito que seja consenso entre os atores envolvidos na sua elaboração e aplicação. Diante dessa afirmação demonstrou-se através do quadro abaixo alguns dos conceitos encontrados:

Quadro 1 - Quadro dos conceitos de plano diretor encontrados na pesquisa realizada.

Fonte	Conceito
Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)	“Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1991).
Estatuto da Cidade	“um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”. (BRASIL, 2002, p. 40).
Saboya	um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39).

Fonte: Própria (2021)

Pode-se afirmar que as definições destacadas convergem entre si no sentido de que o plano diretor deve ser um instrumento que orienta as ações de intervenção

²⁷ Nesse ano foi publicado, em francês, o conhecido Plano Agache, elaborado por esse urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse plano, pela primeira vez, aparece a palavra “plan directeur” (VILLAÇA, 1999, p.10).

²⁸ Lei nº 4380/64 que institui o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, de acordo com seu artigo 55, alínea g, deve prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais.

sobre o território, quer sejam ações realizadas pelo setor público ou pelo setor privado.

Porém, considerando que até então não era lei, a menos que existisse alguma regra municipal específica, a sua adoção era discricionária, tão somente uma ação política administrativa do gestor público. Também não havia um modelo ou conteúdo mínimo a ser seguido ou cumprido. E de acordo com essa discricionariedade foram desenvolvidos os regramentos urbanísticos de Joinville de 1965 até 1988.

Diante do exposto, pode-se justificar que, por determinação legal, o patrimônio cultural e as cidades estão inter-relacionados e, pelas suas naturezas, o patrimônio cultural, as cidades e o desenvolvimento são correlacionados, como explica Varines:

o patrimônio é o resultante, material e imaterial, da atividade criadora contínua e conjunta do homem e da natureza. Nessa condição ele religa concretamente o passado, o presente e o futuro. Fonte, expressão e solo da cultura viva das sociedades e das comunidades, ele é também o trampolim a partir do qual a iniciativa de desenvolvimento pode engrenar e tomar seu impulso (VARINES, 2013, p.229).

Nessa perspectiva, pode-se dizer que é na comunidade que vive o homem e é da sua vivência que decorrem as diversas manifestações culturais. Toda cidade, ao se constituir, começa a juntar registros da vivência de seus moradores e formar o seu patrimônio. Para Fonseca (2001, p.69), patrimônio é

tudo o que criamos, valorizamos e queremos preservar: são os monumentos, e as obras de arte, e também as festas, músicas e danças, os folguedos e as comidas, os saberes, os fazeres, os falares. Tudo enfim que produzimos com as mãos, as idéias e a fantasia.

E, por isso, o cuidado com o patrimônio cultural deve ultrapassar seus bens excepcionais e seus monumentos, perpassar as suas políticas setoriais e integrar as

políticas de gestão urbanística.

Sendo assim, elegeu-se como o problema deste artigo a seguinte pergunta: como Joinville abordou o patrimônio cultural, com ênfase no patrimônio ambiental e arqueológico, em seus Planos Diretores, desde 1965 até 2001?

Buscou-se, como objetivo geral deste artigo, compreender a relação entre plano diretor, patrimônio cultural e direito à cidade ou direito à cidade sustentável por meio do levantamento das políticas patrimoniais contidas nos regramentos urbanísticos de Joinville, no período de 1965 até 2001.

Em Joinville, o primeiro regramento urbanístico aconteceu em 1965 e este fato marca o recorte temporal inicial desta pesquisa, estendendo-se até 2001, quando é publicada a Lei 10257 - Estatuto da Cidade - que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88.

Para tal, se estabeleceu, além desta introdução, o detalhamento da metodologia utilizada, a discussão dos resultados, uma análise de conteúdo realizada com a ferramenta de tags, demonstrando a relação entre os termos selecionados pela frequência ou ausência deles. E, por fim, nas conclusões relatou-se os principais resultados alcançados com este estudo e, ainda, problematizações e recomendações a serem consideradas quanto à proteção e a gestão do patrimônio cultural no município e a utilização deste como objeto de suas políticas.

A pesquisa é de natureza interdisciplinar, qualitativa, exploratória e documental. Utilizou-se como material de pesquisa:

a) a Legislação Municipal, constituída pelos planos diretores (de 1965 até 2001) e demais leis relacionadas ao regramento urbanístico do município de Joinville editadas neste mesmo período, listadas no Quadro 1:

Quadro 2 - Leis relacionadas ao regramento urbanístico do município de Joinville entre 1965 e 2001.

Data de publicação	Número	Ementa
--------------------	--------	--------

1965	Anteprojeto de Lei cujo anexo integra o PBU/65	Plano Básico de Urbanismo, o primeiro trabalho de natureza urbanística em Joinville.
1966	Lei n. 795/1966	Plano de uso do solo e diretrizes para um plano diretor.
1973	Lei n. 1.262/1973	Plano Diretor de 1973
1975/1981	Lei n. 1.411/1975 revogada pela Lei nº 1839/1981	Institui o Plano Diretor da Zona Industrial de Joinville e dá outras providências. Reestrutura o Plano Diretor da Zona Industrial de Joinville, instituído pela lei nº 1411/75 e dá outras providências.
1987	O PEU não se consolidou como Lei, não sendo, portanto, implementado.	Plano de Estruturação Urbana - PEU, no qual se fez uma análise urbanística detalhada do município e se traçou diretrizes de desenvolvimento.
1996	Lei Complementar nº 27	Dispõe sobre uso, ocupação e parcelamento do solo, revoga totalmente a Lei n. 1.410/1975 e parcialmente a Lei n. 1.262 /1973. Redefine os limites do perímetro urbano.

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável - SEPUD, 2019.

b) a legislação federal e estadual correlata quando necessária para a compreensão dos reflexos destas na legislação municipal;

c) as cartas patrimoniais, jornais, artigos e livros de autores como Flávio Villaça; Renato Saboya; Marcelo de Lopes Souza; Ermínia Maricato; Manuel Castells; Raquel Rolnik, Dominique Poulot, Rafael Winter Ribeiro, Françoise Choay, Fátima Althoff; Hugues de Varines, Orlando Alves e outros.

O desenvolvimento da pesquisa, após a definição do tema e do problema, seguiu o seguinte roteiro:

a) Leitura dos planos diretores e demais leis decorrentes desses planos, estabelecidas como parâmetro para a pesquisa, listadas no Quadro 1;

- b) Verificação e levantamento das relações do patrimônio cultural com os planos diretores e as demais legislações;
- c) Análise dos planos diretores do município de Joinville de forma temporal, verificando e aplicando um roteiro com os seguintes questionamentos: Quem os elaborou? Por que foram elaborados? Como se deu a sua construção? Quais as etapas dessa construção? O que dizem e quais objetivos vislumbram para Joinville? Há alusão à noção de sustentabilidade ou a termos relacionados? Qual a tônica desta preocupação? Concebem ou contemplam o patrimônio cultural? Como contemplam? Para que e para quem? Há mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural?
- d) Os resultados encontrados foram compilados, analisados e problematizados;
- e) Análise de conteúdo das leis dos planos diretores de Joinville tendo utilizado a ferramenta de "nuvem de tags", por meio do Software gratuito disponível no site: <https://www.wordclouds.com>, que possibilita uma representação visual.

A utilização desta técnica de pesquisa envolve diferentes fases que se organizam em três momentos distintos: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2004, p. 89), conforme segue:

1. A pré-análise consiste na fase de organização da pesquisa que foi feita, com a organização dos documentos como *corpus textual* e submetidos à análise;
2. A exploração do material - aplicando a nuvem de *tags*, o conteúdo foi categorizado;
3. E o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A nuvem de *tags* produzida representa, de forma gráfica, as palavras contidas no *corpus textual* dos Planos Diretores de Joinville. Trata-se de uma análise lexical, cuja estrutura da figura é criada em função da quantidade numérica de ocorrências que cada palavra tem no resultado da análise efetuada pelo software, após o processamento automático do *corpus textual*. Quanto maior e mais

centralizada estiver uma palavra na nuvem, maior é a frequência da palavra no *corpus textual* e quanto menor sua frequência mais afastada e menor será o seu tamanho. Também foi possível fazer a análise pela ausência de palavras.

Para a categorização do conteúdo foi adotado o seguinte roteiro:

1) Pesquisou-se no site <http://cvj.sc.gov.br/consultas> e extraiu-se o texto da versão original da lei, que decorre do Plano Diretor;

2) De posse do conteúdo das leis foi elaborado um texto único no word e inserido na plataforma da ferramenta que gerou uma lista;

3) Classificou-se, adotando o critério semântico (temas) e sintático (os artigos, advérbios, verbos, adjetivos e pronomes);

4) Dessas, as palavras que atenderam ao critério sintático foram excluídas da lista de palavras, excetuando-se os adjetivos, que não foram excluídos pelo fato de diversos adjetivos, nesse caso, se fazerem necessários e imprescindíveis para a análise. Da mesma forma, os verbos cuja raiz permitiram categorizá-los junto a outras palavras não foram excluídos, como, por exemplo: aprova, aprovada e aprovação; ou urbano, urbanizável, urbanístico, etc.;

5) Foram desprezadas as abreviaturas, os numerais e os nomes de pessoas;

6) Foram juntadas, ainda, as mesmas palavras com gênero e número diferentes; que iniciam com letra maiúscula e minúscula, como, por exemplo: planos e plano; vias, viárias e viários; transferidos e transferidas; Sociedade e sociedade; Instrumentos, Instrumento e Instrumental, seguindo-se a análise das palavras restantes;

7) Como indicadores de análise foram elencados:

a) Analisar o conteúdo do *corpus textual* - Leis 795/1966 (do PBU/65), a Lei 1262/73 (do PD/73) a Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975 e a Lei 27/1996 - que condicionaram a produção do

espaço urbano de Joinville de 1965 até 2001 - por meio da Nuvem de Tags para encontrar a centralidade do seu conteúdo;

b) Verificar se o Patrimônio Cultural, o ambiental e o arqueológico estão integrados e em que intensidade se encontram referidos no *corpus textual*, com o objetivo de problematizar como as políticas ambientais, culturais e de proteção do patrimônio se articulam com as políticas de ordenamento territorial geral da cidade;

c) Verificar se houve participação popular nos processos de elaboração das respectivas leis, se estas se encontram referidas e em que intensidade estão presentes no *corpus textual* analisado.

Conforme Bardin (2011), a presença ou ausência de certos elementos, como palavras e temas, pode ser um fator significativo da análise, assim como a frequência em que aparece dada unidade de registro. Neste caso, pretendeu-se analisar o conteúdo, pela pouca frequência ou ausência de elementos.

A Carta de Atenas conceituou a cidade como um organismo a ser concebido de modo funcional, na qual as necessidades do homem devem estar claramente colocadas e resolvidas. E, para tanto, propõe quatro funções básicas da cidade: habitação, trabalho, recreação e circulação. Trata ainda do patrimônio histórico das cidades, decretando que os valores arquitetônicos devem ser mantidos, respeitando-se a personalidade e o passado próprios da cidade.

A legislação urbanística é o termo utilizado, neste artigo, para o conjunto de leis, decretos ou normas relacionadas à vida nas cidades. Além disso, os termos regras ou regramentos também podem ser encontrados como sinônimo daquela expressão ao longo deste texto.

A legislação que compõe o regramento urbanístico aparenta ser indispensável para o ordenamento do espaço de uma cidade. E ainda que a legislação urbana seja recente, regramentos urbanos são antigos, haja vista que nas civilizações gregas e romanas já existiam recomendações para a construção de cidades.

Para Rolnik (1997), a legislação urbana tem a função de servir como referência para a população, até quando não são aplicadas, uma vez que delimitam o poder e organizam territórios, conferem significados e geram noções de civilidade e de cidadania. Funcionam como forte referencial cultural, ainda que não saiam efetivamente do papel, acabam marcando tempos e acontecimentos, estabelecendo um ideal e uma intenção e constituindo fatos da história urbana. “Aí reside, talvez, um dos aspectos mais interessantes da lei: aparentemente funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável” (ROLNIK, 1997, p.13).

2.1 Planos Diretores de Joinville de 1965-2001

Joinville está localizada ao Norte do Estado de Santa Catarina. Atualmente é apontada como a maior cidade do Estado. Conforme estimativas do IBGE, de 2021, Joinville tem 604.708 habitantes²⁹, sendo a terceira cidade mais populosa da Região do Sul do Brasil. Com uma área territorial de 1.127,946 quilômetros quadrados, ocupa a décima posição dentre os 295 municípios catarinenses.³⁰ Está localizada na Microrregião de Joinville e na Mesorregião do Norte Catarinense. Possui um dos maiores índices de desenvolvimento humano (0,809), ocupando a 21ª posição nacional entre os municípios brasileiros. Joinville tem, ainda, o maior Produto Interno Bruto do estado de Santa Catarina.

A fundação de Joinville é marcada oficialmente pela chegada dos primeiros imigrantes em 9 de março de 1851, à época denominada Colônia Dona Francisca. Por meio da assinatura de um contrato entre a Sociedade Colonizadora de Hamburgo e o filho do rei da França e Duque de Orleans, François Ferdinand Philippe Louis Marie, e a irmã de D. Pedro II, Francisca Carolina, 8 léguas quadradas (das 25 léguas das terras dotais da Princesa Dona Francisca) eram

²⁹ Estimativa populacional de 2021 - IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). cidades.ibge.gov.br. Consultado em 29 de dezembro de 2021.

³⁰ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e foram atualizados pela Portaria nº 177 de 15 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 19 de maio seguinte, tomando-se por base a divisão territorial do Brasil em 30 de abril de 2019.

cedidas para que fossem colonizadas aparentemente com o objetivo de auferir resultados financeiros (lucros). Porém, esses colonos não foram os primeiros a habitar esse território, caçadores-coletores ocupavam a região há pelo menos 6 mil anos. Conforme Bandeira:

Um dos primeiros grupos humanos a viver na baía da Babitonga foi de pescadores-coletores-caçadores, conhecidos por sambaquianos, que tinham como hábito construir montes, alguns monumentais, construídos predominantemente de conchas e areia, sendo que a intencionalidade para a sua estruturação é incerta [...] as construções não deveriam ter somente um sentido funcional, mas também simbólico (BANDEIRA, 2018, p.208).

E ainda conforme Bandeira (2004), “a pré-história não se restringe aos construtores de sambaquis, nela estão também os vestígios de outras populações, inclusive os diretamente relacionados aos povos indígenas que viviam na região no século XVI” (BANDEIRA, 2004, p.7), bem como famílias afrodescendentes e luso-brasileiras que já moravam na região desde o início do século XIX.

Em 1866, Joinville desmembrou-se de São Francisco do Sul, passando à categoria de Vila e, em 1877, passou à categoria de município.

O Brasil nos Governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek por meio do Plano de Reabilitação da Economia Nacional e do Plano de Metas investiu pesadamente em infraestrutura promovendo a industrialização brasileira. Em Santa Catarina, não foi diferente, também se instituiu planos de desenvolvimento governamental como o de Irineu Bornhausen (1951-55), de Jorge Lacerda (1956-58), de Heriberto Hulse (1958-60) e de Celso Ramos (1961-65) onde conforme, Isa de Oliveira Rocha, se “visou priorizar as estradas de rodagem (ligando portos ao interior), energia elétrica (construção de usinas), além da agricultura e educação”. (ROCHA,1994,55).

A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), proporcionou que as indústrias brasileiras tivessem crescimento, produzindo, em substituição, aos produtos industrializados que o Brasil deixou de receber, influenciando a

transformação de Joinville e contribuindo para que este se tornasse um polo industrial do país.

O crescimento acelerado de Joinville e da sua população³¹ - que nessa época (1964) é de aproximadamente 90.000 habitantes urbanos, ou seja, aproximadamente 84% da população total (de um total de 108.000 habitantes) viviam em área urbana - requer planejamento. Essa urbanização intensa que ocorreu em Joinville a partir dos anos 1950 é decorrente da industrialização acelerada que acontece como reflexo do desenvolvimento industrial brasileiro no período pós-guerra. Como pode “ser evidenciado pelas taxas de crescimento do emprego industrial alcançadas, provavelmente sem paralelo no Brasil: no período de 1949 - 1959, sua taxa foi de 6,38% ao ano e, no período de 1959-1963, alcançou 15,85% ao ano”. (PBU,1965, p. XIII).

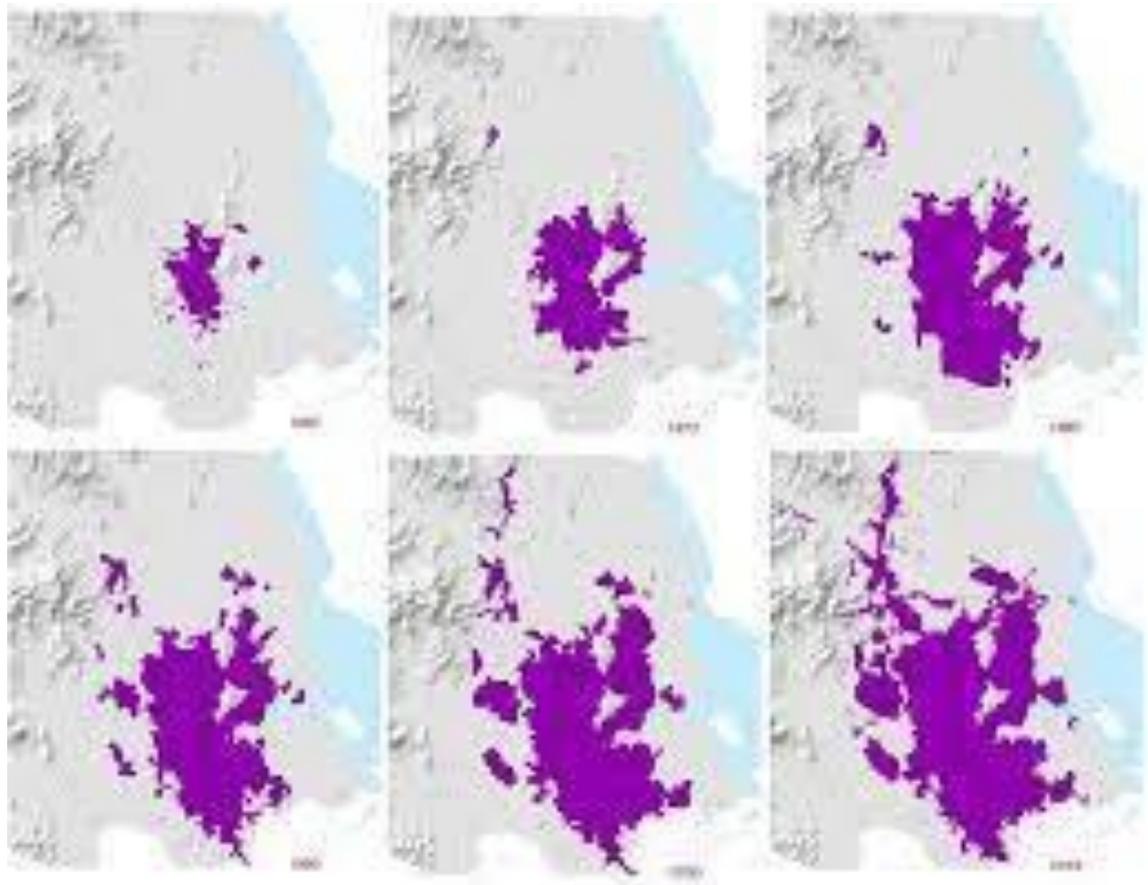
Para Lefebvre (2011), o processo de industrialização produz transformações na sociedade, e menciona que é dela que se deve partir quando se pretende compreender a problemática urbana.

Se distinguirmos o indutor e o induzido, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura (LEFEBVRE, 2011, p. 11).

Esse fenômeno fez com que Joinville também apresentasse taxas altas de crescimento demográfico, atraindo imigração das cidades vizinhas e emigração rural. Os novos habitantes vinham em busca de emprego e melhor qualidade de vida, transformando a cidade e refletindo no ordenamento territorial do solo e na construção da mancha urbana do município.

³¹ Conforme (PBU/65, p.6), a cidade de Joinville tinha, em fins de 1964, 90.000 habitantes sendo a segunda em população em todo o estado, segundo o Censo de 1960. E que a concentração urbana era de 84%, concluindo-se que a população total era de 108000 mil habitantes.

Figura 1 - Evolução da mancha Urbana de Joinville de 1920 até 2016



Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável -SEPUD (2019).

2.1.1 Plano Básico de Urbanismo de Joinville 1965 - PBU/65

O crescimento demográfico acelerado revelou a falta de infraestrutura, ocasionando perda de qualidade de vida em decorrência de triplicar sua população em apenas 14 anos. Segundo o documento, este déficit urbanístico agrava fragilidades vivenciadas por Joinville, sobretudo de cunho social, como: o “dilema-racial” (PBU, 1966, p. XV); “o fato de Joinville ainda não tomar consciência do seu crescimento e viver em função de e para a sua elite, ou seja, os descendentes de seus antigos povoadores” (PBU, 1966, p.XV); “miscigenação e

aculturação entre cidadãos de origem étnica diversa e pouca perspectiva e estímulos culturais para adolescentes” (PBU, 1966, p.XVI).

Ainda são apontados como problemas em Joinville a baixíssima densidade demográfica³² por hectare; nível baixo de renda e de investimento “per capita”³³ e “por habitante novo”³⁴.

Dada a necessidade de avançar em matéria de planejamento, o Prefeito Helmuth Fallgatter (1961-1965), do Partido Social Democrático (PSD), incentivado por alguns setores da cidade e em atendimento às determinações estabelecidas pela Lei Federal 4380 de 1964, cria o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. Órgão responsável pela elaboração e coordenação da política nacional no campo de planejamento local integrado e por prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores durante e após o golpe militar de 1964.

Para tanto, o Prefeito convocou uma comissão constituída por cinco engenheiros (Engenheiro João Batista Rezende, presidente da comissão; Engenheiro Fernando Perlingeiro Lovisi; Arquiteto Gunther Hermann Wetzel; Engenheiro Horácio Jordan; Engenheiro Pedro Hugo Petry), secretariada por Waldyr Norberto Schubert o Encarregado do Setor de Planejamento e Urbanismo da Diretoria de Obras Públicas de Joinville, pelo Vereador Wittich Freitag e pelo Advogado Dr. Aymoré Palhares. A comissão propôs a contratação de uma empresa para elaborar o plano diretor do município. Por conta disso, a Prefeitura de Joinville lançou uma concorrência administrativa e contratou, em 31 de maio de 1965, duas empresas: a empresa “Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda” e a “Jorge

³² Densidade Demográfica é a relação de habitantes por unidade de superfície, expressa pela expressão hab/km². <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP117#> - Consultado em 03/04/2022 - Conforme o PBU/65 a densidade (urbana) bruta atual (da época), ao se considerar uma população (urbana) de aproximadamente 90000 habitantes, seria da ordem de 15,5 habitantes/hectare, densidade baixíssima para os modernos critérios, pelos quais uma boa densidade estaria entre 70 e 100 habitantes/hectare. (PBU,1965,p.23)

³³ O investimento per capita do município é o total de recursos empregados em investimentos, dividido pelo total de habitantes.

³⁴ Entende-se, conforme o plano, investimento por "habitante novo" em um determinado ano, a relação entre os investimentos e o acréscimo de população neste ano. (PBU, 1965, p.65)

Wilheim - Arquitetos Associados” (ambas com sede em São Paulo) para, em colaboração, elaborar o Plano Básico Urbanístico de Joinville.

O Plano Básico de Urbanismo de Joinville é considerado a primeira legislação urbanística do município. Antes disso, apenas a Lei n. 667/1964, Código de Obras do Município, de 08 de maio de 1964, feita durante a gestão do prefeito Helmuth Fallgatter, trazia algumas regras que pretendiam orientar a conformação do ambiente urbano. Embora essa lei seja apenas um código edilício, pode-se perceber que ela trazia indícios do desejo de se construir uma cidade esteticamente planejada. Dentre outras medidas previstas, as edificações de madeira eram empurradas para fora das partes centrais da cidade à medida em que estas eram contempladas com ruas de calçamento (artigos 106 e 108). Também em seu art. 139, o Código de Obras do Município (Lei 667/1964) determinava que em alguns trechos de ruas centrais³⁵ eram permitidas apenas construções de no mínimo dois pavimentos.

O Plano Básico Urbanístico de 1965 - PBU/65 - de Joinville estabelece as premissas socioeconômicas e urbanísticas para desenvolvimento de trabalhos posteriores, com os seguintes objetivos:

- definir a situação e as tendências prováveis do desenvolvimento econômico e social urbanístico da
- cidade; visando à elaboração das diretrizes do Plano Diretor a ser realizado posteriormente;

³⁵ Art. 139 - Nas ruas abaixo discriminadas, os edifícios a serem construídos com as fachadas voltadas às vias públicas, terão 2 (dois) pavimentos no mínimo:

- 1 - Rua do Príncipe (entre as Ruas Louis Niemeyer e Rio do Sul);
- 2 - Rua 15 de Novembro (entre as Ruas Rio Branco e Blumenau);
- 3 - Rua 9 de Março (entre as Ruas Rio Branco e Dr. João Colin);
- 4 - Rua Princesa Izabel (entre as Ruas dos Andradas e Dr. João Colin);
- 5 - Rua dos Andradas (entre as Ruas 9 de Março e Princesa Izabel)
- 6 - Rua Dr. João Colin (entre as Ruas Princesa Izabel e 9 de Março)
- 7 - Rua São Joaquim;
- 8 - Travessa Sergipe;
- 9 - Travessa Mato Grosso.

Parágrafo Único - Para as construções em esquinas prevalecerá o disposto para a Rua de maior número de pavimentos.

- fixar um programa de realizações com a indicação das obras necessárias a curto, médio e longo prazo;
- propor medidas jurídico-legislativas que permitam a adequada execução do planejamento previsto, orientem a expansão urbana e impeçam o agravamento de problemas passíveis de acarretar ônus futuros ao município;
- definir os estudos complementares necessários ao prosseguimento do Plano Diretor.

O Plano delineava diretrizes para a proteção e orientação imediata de obras e prioridades para a cidade de Joinville.

O Plano em referência foi elaborado em cinco meses, durante os quais foram realizadas entrevistas (inquéritos) e levantamentos de informações sobre o município para subsidiar o estudo contratado. Conforme consta da introdução do PBU/65, foram realizadas diversas reuniões em Joinville com o objetivo de debater as hipóteses e premissas levantadas e apresentadas pela equipe de trabalho contratada. Essas reuniões foram assistidas pelo Grupo Local de Acompanhamento. Foram realizados, durante a elaboração do plano, seminários de acompanhamento com grupos locais e em cada reunião havia aproximadamente 100 convidados.

O Grupo Local de Acompanhamento era composto pela Comissão do Plano Diretor, pelo Setor de Planejamento e Urbanismo da Diretoria de Obras Públicas do município, Representantes de Órgãos e Associações de Classe e mais alguns convidados que, conforme o próprio plano, eram conhecedores e interessados no assunto³⁶.

O Setor de Planejamento e Urbanismo da Diretoria de Obras Públicas era integrado por Waldyr Norberto Schubert - Encarregado do Setor; Nelson Torrens e Jaime Arcion Dias.

³⁶ As pessoas, que conforme o PBU/65 descreve, foram consideradas conhecedoras e interessadas no assunto são as seguintes: Hans Peter Stein; Coronel Alires Borges Carneiro; Casimiro Slonczewski; Carlos Cassou; Arquiteto Paul Hellmuth Keller; Ervino Mueller; Felinto Jordan; Paulo Zimmermann; Ludwig Huelsmann; Egon Freitag; Lourenço Gerhard Heinzelmann.

Os Representantes de Órgãos e Associações de Classe eram o Cel. Remo Rocha - Comandante do 13º Batalhão de Caçadores como representante do 62º Batalhão do Exército Brasileiro; Major João Severo de Lima, Delegado Regional de Polícia; Álvaro Mais - Agente Municipal de Estatística; Domingos Filomeno Netto - Engenheiro Residente do DER (Departamento de Estradas e Rodagem); Engenheiro Flávio Serpa Griebeler - Diretor do SAMAE (Serviço de Abastecimento Municipal de Água e Esgoto); Antonio Floriano da Silva - Chefe da Guarda Municipal de Trânsito; Amélia Machado - Coordenadora do SESC (Serviço Social do Comércio); Pe. Raimundo Weizemann e Edmundo Torrens - da FUNDHAB de Joinville (Fundação de Habitação de Joinville); Hans Dieter Schmidt - Presidente da ACIJ (Associação Comercial e Industrial de Joinville); Professor Theo Fernando Bub - Presidente do Lions Club; Ruy Cardoso - Presidente do Rotary Club; David Ernesto de Oliveira - Presidente da Associação Joinvilense de Medicina; Manoel da Luz Fontes, Presidente da Associação Joinvilense de Advogados; Paulo Unger, Presidente da Associação Brasileira de Odontologia; participantes do Grupo de Ex Estagiários do 1º Ciclo de Estudos sobre Segurança Nacional em Santa Catarina da ADESG (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra) e União Cívica Feminina.

Os resultados dos trabalhos são compilados em dois volumes, totalizando 364 páginas.

O volume I é composto por:

1. Diagnóstico Socioeconômico;
2. Diagnóstico Urbanístico;
3. Proposta Urbanística;
4. Meios de Implantação do plano;
5. Programa de Realização.

O Volume II é composto por 15 anexos:

1. Inquérito para determinação da porcentagem da fuga do censo escolar;
2. População de Joinville em 1940-1964;
3. Evolução de alguns municípios de Santa Catarina;

4. Evolução demográfica no Brasil;
5. Inquéritos efetuados sobre imigrantes;
6. Repartição da população ativa na cidade de Joinville;
7. Estimativa do atual número de empregos industriais;
8. Inquérito sobre as indústrias;
9. Área industrial necessária por operário;
10. Análise do emprego da renda municipal;
11. Investimento em Infra-estrutura;
12. Evolução da frota de veículos e bicicletas;
13. Legislação tributária de Joinville;
14. Organograma funcional do Instituto de Planejamento Integral;
15. Orçamento estimado das principais obras do programa de realizações.

e por dois Apêndices:

1. Anteprojeto de Lei da Companhia Urbanizadora de Joinville;
2. Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Joinville.

Para o desenvolvimento do Plano em questão, os técnicos fizeram um diagnóstico socioeconômico e urbanístico de Joinville - um diagnóstico completo e detalhado, revelando ter sido realizada uma importante leitura da cidade. E concluem, após apontar diversas carências, que a realização do referido plano permite quantificar, prever e resolver problemas típicos enfrentados por cidades grandes. E apresentam, como proposta para Joinville, “desenvolver-se sobre si própria”, da BR-101 ao rio Cachoeira e da Estrada Dona Francisca ao Itaum, “crescendo organicamente no sentido norte-sul”. É estabelecido como critério para o crescimento, as seguintes diretrizes de urbanização: linearidade; adensamento; coesão social; hierarquia de vias; predominância no uso do solo; loteamentos; reloteamento; paisagem natural.

A fim de conseguir aplicar essas diretrizes foram apontadas algumas soluções específicas, das quais destaco para este trabalho as seguintes:

- Os morros seriam ocupados por edifícios de 6 pavimentos e na região do Bucarein seria criado um setor residencial denso, de bom padrão, porém popular, que contemplasse equipamento recreativo e de abastecimento;
- O Morro do Boa Vista seria transformado em um parque residencial, contendo uma floresta pública, conservando o patrimônio paisagístico por ele representado;
- Seriam criados distritos industriais e cada um dos distritos conteria um setor residencial com áreas de recreação e vivência de 200 hab./ha. Haveria uma continuidade viária no sentido norte-sul, marcada por diversas vias coletoras paralelas à BR 101, e um Distrito Industrial autônomo, no Boa Vista, para a Fundação Tupy;
- Nas zonas de predominância residencial, seriam permitidas indústrias desde que se enquadrassem numa classificação de coexistência flexível (como a potência instalada, nº de operários, de operações de descargas tonelagem diárias, de ruído e poluição). Os critérios de admissibilidade ampliariam a possibilidade das indústrias se instalarem nestas áreas residenciais.
- Previu-se dois locais para o centro, um cívico e um comercial, que seriam ligados pela rua do Príncipe com galerias cobertas para abrigar o pedestre. No centro cívico haveria um teatro e uma quadra destinada a escritórios administrativos. O centro comercial seria modelo e aconteceria por reloteamento. A localização do centro seria no sentido norte-sul, entre uma via rápida e o parque linear que acompanharia as margens do rio Cachoeira.

Previa também a necessidade imediata de projetar rede de esgoto, revisão da drenagem pluvial e resolver o problema dos mosquitos na cidade.

Também foi previsto tratamento paisagístico das margens dos rios (aparentemente o estudo se refere aqui ao rio Cachoeira e os seus afluentes), fazendo-os participar da paisagem urbana de Joinville. Neste tratamento, estava previsto um parque ao longo das margens, alargando-se no Bucarein, onde estavam

previstos um centro recreativo e a criação de um pequeno *polder*³⁷ para retenção da água transbordante.

Além do parque residencial do Boa Vista, previu-se um no Itaum, outro no Bom Retiro, objetivando disponibilizar oito metros quadrados de verde por habitante.

Foram traçados também planos de curto, médio e longo prazo.

O PBU/65 contempla a manutenção de áreas verdes e o paisagismo com um capítulo relacionado no Diagnóstico Urbanístico e outro na Proposta Urbanística apresentada. Com o objetivo de subsidiar a construção de uma proposta paisagística foi feita uma análise da situação paisagística da época. Espaços abertos, áreas de recreação pública, praças, ruas foram analisadas juntamente com outros fatores como clima, vegetação, etc.

O diagnóstico aponta que os rios de Joinville são ignorados pelos habitantes, não são atrativos especialmente por não terem recebido tratamento adequado que pudesse permitir o uso das suas margens ou de seus leitos para a prática recreativa ou desportiva. Os rios foram considerados os responsáveis pelas cheias recorrentes.

O Plano também faz um levantamento de todas as áreas de propriedade do município que são destinadas para serem área verde. Faz uma classificação destas áreas verdes em Monumento, Circulação e estacionamento, Recreação ativa e passiva e Educação cultural. O estudo destaca que essas áreas podem assumir mais de uma função ou acumular todas as funções.

Para melhor compreensão desta classificação, transcreve-se dois exemplos citados no PBU/65:

A praça do Sambaqui terá as funções estacionamento, recreação passiva, mas principalmente a função monumento, isto é, espaço em torno da arquitetura do museu a ser construído. Assim, também no Jardim Botânico poderemos ter as funções: circulação, estacionamento e recreação passiva, todavia a predominante será a função educação cultural (PBU, 1965, p. 131).

³⁷ Também conhecidos como diques e muros de contenção, polders são estruturas hidráulicas artificiais, uma das mais clássicas técnicas de drenagem para controle de enchentes em locais de baixa altitude próximos a rios, áreas ribeirinhas em geral e o mar. <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/entenda-o-que-e-um-polder/>

Também constam do PBU/65 considerações relacionadas à situação das áreas verdes quanto ao fato destas serem equipadas ou não e para qual finalidade. Considerações a respeito do raio e da área de influência foram incluídas, trazendo inclusive valores de referência para o número máximo de usuários simultâneos das áreas verdes por faixa etária.

O plano também apontou a falta de hortos e viveiros públicos ou particulares, que pudessem ser fornecedores de mudas de plantas, e não menciona em nenhum outro inciso, alínea, parágrafo ou artigo referência ou menção ao patrimônio cultural, ambiental ou arqueológico. Também não prevê mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural.

Por fim, o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Joinville, que se encontra no apêndice do Volume 2 dos trabalhos do PBU/65, foi transformado, com pequenas alterações, na Lei 795/1966, publicada em 25 de janeiro de 1966.

Em 31 de janeiro de 1966, Nilson Wilson Bender, do Partido da Aliança Renovadora Nacional - ARENA, assume como prefeito da cidade de Joinville e dá início a implantação do novo plano. Seguindo a determinação da referida lei, em seu mandato, ele desvinculou a estrutura de planejamento da Secretaria de Obras e criou a Assessoria de Planejamento Urbanístico de Joinville, vinculada diretamente ao gabinete do prefeito.

2.1.2 Plano Diretor de Joinville – 1973

Em 1970, Harald Karmann, do Partido da Aliança Renovadora Nacional - ARENA, assumiu a Prefeitura de Joinville, que tinha então 126095 habitantes - conforme IBGE - aproximadamente 70% dos quais viviam na área urbana do município.

Em 27 de agosto do mesmo ano ele criou, através da lei nº 1068/70, uma Comissão Permanente de Revisão e Atualização do Plano Básico Urbanístico de Joinville. A referida comissão era composta de 10 (dez) membros titulares com seus

respectivos suplentes, indicados por suas respectivas entidades e nomeados através de decreto pelo Prefeito Municipal. Faziam parte os seguintes membros: o Diretor da Assessoria de Planejamento Urbanístico, que seria o seu Presidente nato; três representantes da Associação Comercial e Industrial de Joinville; três representantes do Centro de Engenheiros de Joinville; um representante da Câmara Municipal de Joinville; um representante do Sindicato de Construção Civil de Joinville; e um representante do Clube dos Lojistas.

Em 1972, o Prefeito Harald Karmann contratou a Empresa Serete para elaborar, acompanhada pela Comissão instituída, o Plano Diretor do Sistema de Transportes Urbanos – PLADSTU, que foi sancionado somente em 27 de abril de 1973, já sob a gestão do Prefeito Pedro Ivo Figueiredo de Campos, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, MDB, uma vez que a gestão do Prefeito Harald Karmann encerrou em 15 de março de 1973. A lei sob o nº 1262/73 - Lei de uso e Ocupação do Solo - é conhecida como Plano Diretor de 73. Ela reestrutura o Plano Diretor de Joinville e aprova as Diretrizes Básicas para orientar e controlar o desenvolvimento do Município. Tem como objetivo desenvolver de forma integrada e harmônica o município, gerando bem-estar para a comunidade, assim como a anterior, nas funções de habitar, trabalhar, repousar, circular, recrear e comunicar. Estabelece diretrizes básicas para disciplinar e controlar o desenvolvimento urbanístico de Joinville.

Fazem parte da presente Lei os seguintes elementos:

I - Planta do Sistema Viário;

II - Planta do Zoneamento;

III - Quadro das Características das Zonas de Uso;

IV - Quadro das Características das Vias Principais e Secundárias;

V - Quadro com as secções transversais das Vias Principais e Secundárias;

VI - Plano Diretor do Sistema de Transporte Urbano;

VII - Descrição dos perímetros.

O plano diretor de 1973 também disciplina o uso do solo, permitindo a utilização de áreas, segundo certas predominâncias, cujas zonas são delimitadas

por vias e logradouros públicos. Para esta lei foram estipuladas zonas de Uso estritamente residencial com densidade demográfica baixa; de uso predominante residencial com densidade demográfica média; de uso predominante residencial com densidade demográfica alta; de uso misto com densidade demográfica média alta; uso misto, de densidade demográfica alta, tradicionalmente comercial; Uso misto, de densidade demográfica alta com tendência comercial; predominante industrial; Usos especiais e Áreas de preservação permanente.

O plano não faz nenhuma alusão à noção de sustentabilidade especificamente. No entanto, prevê áreas de preservação permanente, que a lei conceitua como sendo aquelas que tenham influência no equilíbrio ecológico, social, econômico e no desenvolvimento turístico do Município. E define como áreas de preservação permanente de Joinville:

- I. O Morro do Boa Vista, considerando área não edificável a partir da cota 40, porém deixando que os usos lá permitidos ficassem a critério do órgão de planejamento da Prefeitura.
- II. Cinturão Verde³⁸, área cuja finalidade é conter a expansão urbana além de ser o espaço para garantir o abastecimento primário do Município, incentivando atividades hortigranjeiras. Necessita de autorização dos órgãos competentes e o parcelamento do solo se fará mediante legislação municipal específica,
- III. Parque Turístico e Comercial de Santa Catarina, que era uma área destinada ao desenvolvimento turístico e comercial, onde eram permitidos usos relacionados a Serviço, Comércio e Instituições que tivessem vínculo com o objetivo turístico e comercial proposto para a área. O plano estabelecia restrições de uso para serviços incompatíveis com a finalidade do parque num raio de 1000 (mil) metros a partir do edifício de exposição da PROMOVILLE.³⁹

³⁸ Faixa de terra a oeste do município conforme planta nº2 anexa a lei nº 1262/73 disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/joinville?o=&q=1262%2F1973>

³⁹ PROMOVILLE. A Fundação Municipal de promoção da Indústria, criada pela Lei nº 834, de 23 de dezembro de 1966 e alterada pela Lei nº 916, de 22 de dezembro de 1967 e mais tarde pela Lei 1185 de 27 de março de 1972 com o objetivo principal de realizar feiras de amostras de Santa Catarina, bem aqueles de caráter industrial, comercial ou agrícola e outros que forem aprovados pelo Conselho de Administração. Subsidiariamente e dentro das possibilidades existentes no calendário de programações, a PROMOVILLE poderá

Além da previsão de área de preservação permanente, o plano inclui ainda na categoria de usos especiais, dentre outros, os espaços sujeitos à preservação, como monumentos históricos, mananciais de água e áreas de valor paisagístico especial. Porém, a lei não identifica quais são os espaços.

Não menciona em nenhum outro inciso, alínea, parágrafo ou artigo referência ou menção ao patrimônio cultural ou arqueológico. Também não prevê outros mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural.

2.1.3 Lei 1411/1975 Revogada pela Lei 1839/1981

A Lei Municipal nº 1839 de 4 de dezembro de 1981 reestruturou o Plano Diretor da Zona Industrial de Joinville que havia sido instituído pela Lei nº 1.411 de 12 de dezembro de 1975. Também aprovou as Diretrizes Básicas de orientação e controle da implantação da mesma Zona Industrial. Fazem parte integrante da Lei, com as suas especificações complementares, a Planta de situação e perímetros da Zona Industrial de Joinville, a planta de aproveitamento da Zona Industrial de Joinville, a Descrição dos perímetros das Zonas de Uso constante, o Quadro das Zonas com determinações das instalações e construções industriais e de serviços indicados, permitidos, proibidos e contraindicados na referida Zona Industrial, a Planta do Sistema Viário Básico da Zona Industrial.

Importante destacar que essa lei não substitui o Plano Diretor de 1973, que continua vigente e deve ser aplicado naquilo que couberem as suas disposições.

Para os fins previstos na Lei, a área de Zona Industrial de Joinville previu zonas para abrigar indústrias com potencial maior de geração de poluição, indústrias com grande geração de esgotos líquidos, zonas destinadas a pequenas indústrias em geral, visando a proteger as áreas habitacionais próximas e previu também zonas de áreas verdes de preservação ecológica e/ou paisagística permanente.

utilizar, locar ou ceder suas instalações para a realização de concentrações cívicas e atividades desportivas, educacionais, culturais, recreativas ou outras de interesse público.

A lei em referência remete para a Lei estadual nº 5.793 de 15 de outubro de 1980, delegando a competência das normas e disposições relacionadas à preservação do meio ambiente, saúde e segurança pública e do bem-estar dos trabalhadores e usuários da Zona Industrial e da população do Município em geral.

A Zona Industrial prevê que o seu Sistema Viário seja constituído por um Eixo principal, Eixos secundários, Vias secundárias de expansão, porém contemple caminhos para pedestres e ciclistas.

Além das disposições já citadas, a lei contempla um capítulo específico que trata da proteção do Meio Ambiente. Com o objetivo de proteger o meio ambiente, a lei considera como vegetação de preservação ecológica ou paisagística permanente toda aquela situada nas áreas verdes assim definidas pela própria lei e nas faixas de domínio do sistema viário. Nestas áreas o corte só seria permitido quando perfeitamente justificado e em consonância com o Plano Diretor da área industrial reestruturado e pelas Normas Técnicas. E nas encostas somente era permitido terraplenagem e construção, para aproveitamento das mesmas áreas, quando, além de estar de acordo com o Plano Diretor e com as Normas Básicas, houvesse projeto de recomposição e restauração ecológica e paisagística.

A lei previa compromisso, por parte do município, com o desenvolvimento de programas de reflorestamento, paisagismo e ajardinamento, destinados a aprimorar a vegetação das áreas verdes, dando preferência ao emprego de espécies nativas de médio e grande porte, preservando no mínimo 20% (vinte por cento) da flora nativa, garantindo que projetos de florestamento possuíssem no mínimo 20% (vinte por cento) de espécies regionais.

A lei prevê que os resíduos gerados na Zona Industrial deverão receber tratamento prévio no próprio estabelecimento gerador, garantindo que os que de lá precisem sair sejam inócuos.

Por fim, a Lei submete os empresários que farão uso dos terrenos da Zona Industrial de Joinville, ao que o Código Florestal (Lei Federal nº 4771 de 15/09/1965) estabelece e, para preservar o máximo da vegetação existente, outras disposições deverão ser observadas como preservar a vegetação de grande porte existente no

terreno, devendo justificar sua eliminação. Quando necessária, a possibilidade de flexibilizar os valores mínimos de recuos a fim de evitar o corte de exemplares de vegetação de grande porte; estímulo ao desenvolvimento de projetos de paisagismo e ajardinamento nos terrenos outorgados a empresários ou interessados em geral.

2.1.4 Plano Básico de Estruturação Urbana 1987 - PEU/87

Em 1986, por meio da Lei nº 2108, nova Comissão de Urbanismo foi instituída para promover estudos e debates relacionados ao Plano Diretor de 73 e suas alterações, para oferecer subsídios e sugestões e propor alterações para o Executivo Municipal. A Comissão de 11 membros titulares e suplentes, indicados por suas respectivas entidades e nomeados pelo Prefeito Municipal era composta pelo Secretário de Planejamento, que seria seu Presidente nato; dois representantes do Legislativo; três da Associação Comercial e Industrial de Joinville; três representantes do Centro de Engenheiros de Joinville; um representante do Sindicato da Construção Civil de Joinville e um representante do Clube de Diretores de Joinville.

Em 1987, o então Prefeito Wittich Freitag, do Partido Democrático Brasileiro, MDB, através da Secretaria de Planejamento e Coordenação, cujo Secretário era José Carlos Vieira, produziu, com a equipe técnica do município e a assessoria pelos Arquitetos Carlos A. de Souza Ribeiro Filho e Gilberto Cabral, a título de Consultoria, o Plano de Estruturação Urbana de Joinville. Este Plano não se efetivou como lei, porém trouxe análises, emitiu recomendações e algumas diretrizes para o município de Joinville, conforme estudo realizado pela Equipe Técnica da Fundação IPPUJ para delimitar a área urbana consolidada do município. “Apesar de não ter-se convertido em lei, suas diretrizes nortearam as ações de planejamento urbano de Joinville até meados da década de 1990.” (IPPUJ, 2016, p.20).

O PEU/1987 é composto por oito capítulos, num total de 172 páginas.

Importante destacar que o último estudo relacionado à questão urbana havia sido realizado em 1972, quando da elaboração do Plano Diretor de 1973. Diante disso, o município pretendia, inicialmente, elaborar um Plano de Desenvolvimento Municipal, mas dada a abrangência e a estrutura técnica demandada, comparada à estrutura de

planejamento existente para um trabalho dessa natureza, optou-se por limitar o trabalho às questões urbanísticas. Assim, o trabalho assumiu o caráter de plano de estruturação urbana com o objetivo de estabelecer diretrizes físico-territoriais de ordenação do espaço urbano.

Dentre as informações trazidas e as considerações levantadas na apresentação e introdução do documento, é possível verificar que o município entende e reconhece que o crescimento acelerado decorrente da industrialização fez de Joinville o polo econômico-industrial de Santa Catarina. Porém, trouxe preocupação quanto ao agravamento dos problemas sociais e urbanos. Observando, inclusive, que a contrapartida do desenvolvimento econômico acelerado vinha deteriorando aspectos da qualidade de vida urbana de Joinville.

A terra urbana disponível junto ao crescente processo de industrialização em Joinville provocava uma ampliação urbana vertiginosa. Como consequência, a ocupação dos lotes urbanos se intensificava e acelerava o processo de parcelamento do solo e a abertura constante de novas vias. Porém, ainda que submetida a um ritmo intenso de urbanização, os vazios urbanos e as discontinuidades físicas dessa ocupação, a não observância das condições morfológicas da topografia - não respeitando as faixas de drenagem canalizando rios e córregos - a retirada da cobertura vegetal para facilitar aterros e corte (de terra) de elevações provocavam, conforme relatado no plano, constantes e sérios prejuízos para o funcionamento do conjunto urbano.

Nessa época, conforme análise realizada pela equipe técnica do PEU/87, do parcelamento e uso do solo na cidade, apenas 45% da área do perímetro urbano parcelada era efetivamente ocupada, evidenciando a reserva de uma grande área de terrenos passíveis de ocupação, resultando em prejuízos para a provisão e gestão dos serviços públicos. Porém, a pressão do mercado imobiliário por mais áreas para parcelamento estava gerando novas divisões do solo, sob a alegação de que a cidade necessitava de mais espaços para crescer. Por conta disso, fazia-se necessária a definição dos Índices urbanísticos básicos a serem adotados com base no

adensamento populacional desejável e na capacidade da infra-estrutura instalada e futura.

Assim, os técnicos que construíram o PEU, com a colaboração de técnicos de outras áreas do Governo Municipal e de posse dos levantamentos aerofotogramétricos já disponíveis, adequaram o conjunto de normas urbanísticas à realidade da época. E elaboraram um instrumento orientativo para que o planejamento promovesse o desejado desenvolvimento urbano equilibrado de Joinville.

As etapas e a metodologia utilizada na elaboração do PEU/87 foram os seguintes:

- a. Estabelecimento de um termo de referência em que foram definidas as premissas básicas norteadoras do trabalho;
- b. Coleta e análise dos dados disponíveis em fontes primárias e secundárias;
- c. Definição do macro-zoneamento do município com base nas áreas propícias à urbanização e nas restrições de caráter ambiental;
- d. Definição de pré-zoneamento a partir dos vetores de expansão identificados segundo as tendências de crescimento da área urbana;
- e. Definição dos Índices urbanísticos básicos a serem adotados com base no adensamento populacional desejável e na capacidade da infra-estrutura instalada e futura, considerada na escala urbana e de vizinhança;
- f. Elaboração do documento final.

O PEU/1987, como documento técnico, além de conter análises e recomendações para o ordenamento territorial urbano, forneceu elementos para a discussão relacionados a problemas e potencialidades da cidade, necessitando, para sua eficácia, nos termos da apresentação do próprio plano, de ajustes, de detalhamentos e de legislação para atender interesses e anseios da comunidade.

Assim, diante da diversidade morfológica existente no território do município, o PEU/1987 propôs o macrozoneamento de uso do solo, compatibilizando, aparentemente pela primeira vez, o uso e a ocupação do solo com as respectivas características físico-territoriais, por meio da seguinte organização:

1. Área urbana e de expansão urbana;

2. Área rural e agricultável;
3. Área de proteção ambiental da Serra do Mar;
 - a. Zona Agrícola com Aptidão Restrita;
 - b. Zona de Proteção dos Mananciais;
 - c. Zona de Proteção da Encosta;
4. Área de Preservação Permanente dos Mangues;
5. Área de Estação ecológica;
6. Área de Proteção Ambiental da Estação Ecológica.

Ao estabelecer as diretrizes para a reestruturação urbana, o PEU/87 utilizou, para a área urbana e de expansão urbana, a política de vetores e suas implicações no adensamento de áreas específicas, onde o sistema viário, na maioria das vezes, é o estímulo à esta ocupação. Partindo do princípio de que, em Joinville, o núcleo central é que definia - à época - a estrutura, este foi denominado como o Vetor O, e a partir dele mais 10 Vetores foram sugeridos. Por meio desses vetores os técnicos puderam fazer uma leitura generalizada da estrutura urbana e a partir daí caracterizar diversas zonas de uso. Assim, o pré-zoneamento de uso do solo urbano foi organizado nas seguintes zonas: Residencial; Área central e de Tendência comercial; Industrial exclusivo; Industrial predominante; Zona Verde de Preservação e lazer; Área de interesse especial; Expansão urbana; de influência da rodovia federal/estadual; Equipamento de transporte e Equipamento urbano.

O PEU/87, além de contextualizar a evolução urbana do município, faz referências a diversos aspectos, que após uma análise técnica, da equipe do PEU, orienta rever os instrumentos normativos pertinentes (Leis de Perímetro Urbano, de Uso do Solo, e Código de Obras e Código Tributário). Tais alterações, alegam os técnicos da equipe do PEU/87, são necessárias para legitimar as diretrizes propostas, bem como orientar o desenvolvimento urbano e adotar o sistema de extrafiscalidade para o ordenamento e gestão da cidade, instituindo alíquotas do IPTU diferenciadas (progressivo ou regressivo) por zonas de uso, observando o comportamento da estrutura urbana por meio do esquema estrutural de vetores de expansão urbana.

O PEU/87 analisou as relações das áreas verdes existentes com as áreas ocupadas pelo município. Para avaliar essa relação, a equipe técnica usou como parâmetro os índices mínimos aceitos pela Organização Mundial Saúde (OMS) - 12m²/hab, sendo o mínimo de 3m²/hab localizados em praças e os 9m²/hab em parques e reservas florestais.

O estudo também analisou a relação das áreas verdes constituídas de cobertura vegetal significativa no município, afirmando que aproximadamente 10,73% da área do município encontrava-se parcelados. Ao fazer esta análise relacionada à área urbana, observou-se que aproximadamente 60% dela está parcelada, sendo que os 40% restantes constituem-se em áreas verdes. Estes 40% equivalem a 81,0 km², destes 10,0 km² encontram-se - conforme PEU/1987

-formalmente protegidos por lei e o restante, 71,0 km², são áreas privadas.⁴⁰

Analisou-se a situação das praças em Joinville, verificando que Joinville contava com um déficit de 2,7 m²/hab ou 1.026.000 m² de praças. O PEU/87 menciona, ainda, que se encontrava em implantação um projeto de revitalização de espaços de uso público. O uso público compreendia a transformação da área de duas praças existentes em um único espaço equipado. A ideia era harmonizar espaços livres, lago, playground etc., e totalizaria uma área de 18.000 m², consolidando um novo espaço de praça bastante significativo para a cidade.

Além de diversas outras recomendações fornecidas por este estudo, destacamos as seguintes:

- a) Adequação da legislação municipal de uso do solo, restringindo a ocupação urbana em áreas impróprias, caracterizadas como de interesse de preservação, e o estabelecimento de instrumentos normativos de manejo dos solos e cobertura vegetal;

⁴⁰ Em relação às áreas formalmente protegidas de que trata o PEU/87, após pesquisa constatou-se que nessa data apenas a Estação Ecológica do Bracinho - de gestão Estadual - estava formalmente criada. O Decreto Estadual nº 22768/1984 aponta que a mesma tem área de 46 km² - não correspondendo com os 10 km² de, área protegida, descrita no PEU/1987.

- b) Ampliação das áreas verdes de preservação permanente segundo Código Florestal de 1965;
- c) Estabelecimento de uma política municipal de criação de áreas de uso público dotadas de infra-estrutura, que contemple espaços de lazer nos bairros (praças e parques) próximo às habitações dos usuários;
- d) Os fundos de vale (rios), ainda não comprometidos com a ocupação e, que possam contar com uma faixa mínima livre, em torno de 20 m, devem potencialmente ser preservados. Prevendo-se, gradativamente, a transformação de suas margens em áreas de lazer equipadas, como parques públicos lineares, garantindo a necessária conservação das faixas de drenagem dos rios.

Com relação ao patrimônio cultural com ênfase no ambiental e arqueológico, muitas são as análises e recomendações referentes ao patrimônio ambiental e ações relacionadas à sustentabilidade. Com relação ao arqueológico, nenhum sambaqui é mencionado. Faz-se referência a um trabalho desenvolvido pelo SPHAN/Fundação Nacional Pró-Memória, que pretendia implantar o roteiro cultural da Estrada Dona Francisca, ao longo desta, considerando a ocupação histórica da Colônia à época, na área.

Determinava, ainda, que se priorizasse estudos que viabilizassem a criação de proteção ecológica da Serra do Mar, considerando-se tratar de um patrimônio ecológico de grande relevância para a cidade, uma vez que abriga os principais mananciais de abastecimento de água do município. Não previa outros mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural.

Em 4 de setembro de 1995 o Prefeito Municipal Wittich Freitag sancionou a Lei Nº 3187/1995, que criava o Conselho Municipal de Desenvolvimento

Econômico⁴¹, que dentre outras tinha a finalidade de elaborar o plano de desenvolvimento municipal.

2.1.5 Lei Complementar Nº 27/1996

A Lei Complementar nº 27/1996, ainda que não seja uma lei de plano diretor, foi incluída neste estudo porque revoga parcialmente a Lei n. 1.262 /1973 (PD de 73), atualiza as normas de uso e ocupação, e redefine os limites do perímetro urbano do município. A lei contém 175 artigos e foi sancionada pelo Prefeito Wittich Freitag, agora do Partido Frente Liberal, PFL, em 27 de março de 1996. Esta Lei Complementar traz diretrizes para o ordenamento territorial da totalidade do município de Joinville, tanto para a área urbana quanto para a área rural. Define como área rural aquela não ocupada ou não prevista para ocupação por funções urbanas, sendo destinadas às atividades agrosilvopastoris, que dependem de localização específica, e foi subdividida em Área Rural de Utilização Controlada e em Área Rural de Conservação e Preservação.

Como área urbana a lei 27 definiu a área ocupada por funções urbanas, sendo destinadas às atividades residenciais, industriais e comerciais, e está subdividida em Área Urbana de Ocupação Não Prioritária e em Área Urbana de Ocupação Prioritária.

Para manter as atividades agrosilvopastoris, incentivar as atividades de lazer e a conservação e preservação da natureza esta lei admitiu, nos termos e índices urbanísticos estabelecidos e autorizadas pela Prefeitura Municipal, e ainda mediante consulta ao órgão federal competente, edificações para algumas finalidades na Área Rural de Utilização Controlada.

⁴¹Conforme Art 3º da Lei 3187/1995 o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico será composto por representantes: I - Da Prefeitura Municipal; II - Da Associação de Joinville e Região da Pequena. Micro e Média Empresa - AJORPEME; III - Da Associação Comercial e Industrial de Joinville/SC - ACIJ; IV - Do Banco do Brasil S.A.; V - Câmara de Dirigentes Lojistas de Joinville - SC - CDL; VI - Universidade da Região do Joinville - UNIVILLE; VII - Associação Catarinense de Ensino - ACE; VIII - Dos Sindicatos de Trabalhadores de Joinville;

Em observância à Lei Estadual nº 6063/82, o município estabelece também a Área Rural de Conservação e Preservação que fica dividida em Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar e em Área de Preservação Permanente dos Mangues. E ainda subdividiu a Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar em Área de Preservação Permanente das Encostas e Área de Proteção dos Mananciais e Preservação Cultural Paisagística.

Conforme determinação da lei, a regulamentação dessas áreas deve conter no mínimo as principais características que justifiquem o interesse na proteção e preservação; a indicação de planos e programas que devem ser realizados quando for o caso e as diretrizes de uso, ocupação, exploração econômica e preservação a serem observadas.

As principais características das áreas urbanas de ocupação não prioritária se encontram nas limitações da oferta de infraestrutura básica, pela baixa densidade de ocupação e pela existência de condições físico-naturais, que restringem a urbanização e têm como objetivo conter a expansão da malha urbana, ficando a Prefeitura desobrigada de novos investimentos na região, limitando-se à manutenção do existente.

Por outro lado, a Área Urbana de Ocupação Prioritária caracteriza-se pela oferta de infraestrutura básica, maior densidade de ocupação e existência de condições físico-naturais que favoreçam a urbanização tendo como objetivo o desenvolvimento da malha urbana. A Área Urbana de Ocupação Prioritária (AUP) subdivide-se em Zonas Urbanas e Setores Especiais, conforme a seguinte classificação: Zona Residencial; Zona Central; Zona Industrial; Zona Corredores Diversificados; Zona de Proteção de Faixas Rodoviárias; Setores Especiais.

O município, por meio dessa lei, também previu Setores Especiais que, em função de interesse público e/ou existência de características ambientais ou, ainda, da sua posição na estrutura urbana, necessitem de um tratamento de uso e ocupação com índices e diretrizes diferenciadas das demais zonas de uso, das quais se destaca o Setor Especial do Patrimônio Ambiental Urbano, Setor Especial de Áreas Verdes, Lazer, Recreação e Turismo, Setor Especial de Controle de

Ocupação Várzeas. Esta Lei também definiu os novos limites do perímetro urbano do município, estabelecendo o seguinte: Sede; Núcleo Urbano dos Espinheiros; Núcleo Urbano do Jardim Paraíso; Núcleo Urbano do Morro do Meio; Núcleo Urbano da Vila Cubatão; Sede do Distrito de Pirabeiraba.

O parcelamento do solo para fins urbanos deveria ser regido por esta lei, observando ainda as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979, e pela Lei Estadual nº 6.063, de 24 de março de 1982. Além disso, a lei não permitia construção de edificações em locais onde as condições geológicas não eram apropriadas, como aqueles com declividade igual ou superior a 30%; em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações, sem o exame e a anuência prévia da Prefeitura Municipal e antes de tomadas as providências estabelecidas para assegurar o escoamento das águas, a implantação dos lotes e arruamento fora das cotas históricas de enchentes.

Não poderiam ser parcelados os terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública ou onde a poluição impedisse condições sanitárias suportáveis, sem que fossem preliminarmente saneados, conforme dispõe o Inciso I do artigo 114 da Lei 27/96; as áreas de preservação histórica, ecológica ou paisagística e as áreas que faziam parte do manancial de água potável do Município, assim definidas por lei ou por relatório técnico da Prefeitura Municipal de Joinville.

Previa uma faixa "*non edificandi*", localizada ao longo das águas correntes e dormentes, dos fundos de vales, e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos.

Previa ainda que os cursos d'água não poderia ser aterrados, alterados ou afetados, e as áreas com vegetação densa não poderiam ser destruídas ou afetadas, sem o prévio consentimento da Prefeitura.

Seriam considerados urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. E comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde e lazer.

2.2 Análise e Discussão dos Planos Diretores de Joinville (1965-2001)

Compreender como o patrimônio cultural, com ênfase no patrimônio ambiental e arqueológico, foi abordado nos Planos Diretores de 1965 - marco temporal do primeiro regramento urbanístico de Joinville - até 2001 - quando foi publicada o Estatuto da Cidade - é o objetivo deste artigo. Assim, levantou-se a legislação desse período para perceber a relação entre plano diretor, patrimônio cultural e direito à cidade ou direito à cidade sustentável.

É importante observar que o conceito de sustentabilidade surgiu efetivamente a partir da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, na Suécia, em 1972. No entanto, nas décadas de 1960 e 1970 iniciaram-se movimentos sociais e reflexões científicas sobre os danos causados ao meio ambiente. Gradativamente o tema foi se tornando um assunto global, influenciado, inclusive, por fatos importantes como o lançamento do best-seller “A Primavera Silenciosa”⁴² (1962), de Rachel Carson, demonstrando a urgência do cuidado com a questão ambiental.

Foi também nesta década que foi editado o Estatuto da Terra, Lei 4504/1964. Em 1965, o Código Florestal Brasileiro é reeditado e entre outras políticas estabelece a proteção das áreas de preservação permanente. A proposta apresentada pelo PBU/65 de Joinville, resumidamente faz alusão à questão ambiental, no entanto, estranhamente, não faz menção nem ao Estatuto da Terra e nem ao novo Código Florestal de 1965.

⁴² O nome é Rachel Louise Carson, bióloga e escritora responsável pelo livro “Primavera Silenciosa” (Silent Spring), em outubro de 1962. Uma referência ao silêncio dos pássaros mortos pela contaminação dos agrotóxicos.

O fato de Jorge Wilhelm,⁴³ o Arquiteto responsável pela realização do PBU/65, ser considerado um arquiteto à frente do seu tempo, especialmente pela sua afinidade com o meio ambiente, e ter desenvolvido alguns trabalhos relevantes durante a sua atuação, alguns deles na esfera pública, reforça a ideia de que o meio ambiente tenha permeado o plano em referência. Portanto, há que se observar ainda que a noção de sustentabilidade, que levemente permeia as propostas urbanísticas do plano, diz respeito à dimensão econômica e ambiental, muito pouco relacionada à dimensão social. Isso porque não fica evidente que as diretrizes propostas pretendam promover, no tempo e no espaço, a questão social e a preservação de recursos naturais.

Passadas seis décadas, é necessário problematizar, a partir da visão de Sachs, que pondera o seguinte:

Infelizmente, o crescimento econômico promovido pelas forças do mercado traz, mesmo quando bem sucedido em nível econômico, resultados sociais opostos aos almejados: as diferenças sociais aumentam, a riqueza concentra na mão de uma minoria, com marginalização de uma parcela importante da população. (SACHS, 2008, p.118).

Em relação ao Patrimônio Cultural no PBU/65 de Joinville, faz-se necessário observar o fato de que este considera o início de Joinville a partir da colonização e assim elabora um plano para o município sem fazer menção, em nenhuma linha sequer, ao homem do Sambaqui, não fazendo referências a ele e nem aos seus monumentos. Ainda que a lei que dispõe sobre os Monumentos Arqueológicos e Pré-históricos no Brasil - Lei nº 3.924 - seja datada de 26 de julho de 1961 e estabeleça em seu artigo 1º que:

⁴³ <http://www.jorgewilhelm.com.br/legado/Arquiteto>

Jorge Wilhelm nasceu em 1928, na cidade italiana de Trieste e aos 12 anos mudou com a família para o Brasil. Faleceu em fevereiro de 2014, aos 85 anos, 60 dos quais dedicados à arquitetura, ao urbanismo, à administração pública, à produção intelectual e às artes. "Um homem que pensa a cidade", Wilhelm se destaca como um dos mais importantes e visionários urbanistas brasileiros. Por mais de seis décadas, seu profundo conhecimento sobre a dinâmica urbana se transformou em soluções vibrantes e inovadoras em prol da qualidade de vida nas metrópoles em desenvolvimento.

Os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que neles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público, de acordo com o que estabelece o Artigo 175 da Constituição Federal. (BRASIL, Lei nº 3.924,1961).

Estranho, ainda, o PBU/65 ter se limitado a mencionar, apenas como exemplo, a praça do Museu do Sambaqui, e não delinear diretrizes relacionadas ao patrimônio arqueológico da cidade, uma vez que o Prefeito Helmuth Fallgatter havia adquirido, por meio da Lei nº 620/1963, material arqueológico pertencente a Guilherme Tiburcius - “a maior e mais completa coleção de sambaquis de que os mais autorizados estudiosos têm conhecimento” (FALLGATTER, 1965, p.110), cuja aquisição teve um custo que representava para o município, na época, uma importância ponderável, mas “graças à corajosa decisão do Executivo a aquisição foi efetivada” (FALLGATTER, 1965, p.110). Ainda conforme Fallgatter, na época o município se preocupava com a construção do Museu do Sambaqui para abrigar a coleção de aproximadamente 15000 peças e mais 2000 peças recebidas de doação do Sr. Carlos Ficker, Presidente da Comissão do Museu de Colonização e Imigração (FALLGATTER, 1965, p.110). Conforme jornal local, em 23 de julho de 1963, uma nota publicava que Joinville seguramente sediaria o mais importante Museu Arqueológico de Sambaqui do mundo, porém, os sítios arqueológicos não foram incluídos no diagnóstico e nem na proposta urbanística do PBU/65. Ainda que, conforme a Carta de Lausanne (1990), seja reconhecido por unanimidade que:

o conhecimento das origens e do desenvolvimento das sociedades humanas assume uma importância fundamental para toda a humanidade, permitindo-lhe reconhecer as suas raízes culturais e sociais. O património arqueológico constitui um testemunho essencial sobre as actividades humanas do passado. A sua proteção e gestão cuidadas são, por conseguinte, indispensáveis para permitir aos arqueólogos e a outros especialistas o seu estudo e interpretação em nome e para benefício das gerações presentes e futuras (CARTA DE LAUSANNE, 1990).

O PBU/65 de Joinville, além de não considerar o homem do sambaqui também não menciona as famílias de origem portuguesa - do Século XVIII - que adquiriram lotes das terras chamadas sesmarias nas regiões que hoje são

conhecidas por Cubatão, Bucarein, Boa Vista, Itaum e Morro do Amaral. Também não leva em conta a população tradicional indígena e afrodescendente do município no seu ordenamento territorial, relacionado à existência de algumas reflexões que denotam o apagamento de vários grupos culturais que vivem no município em mais de um trecho do Diagnóstico Sócio Urbano do PBU/65, como:

É inegável que a sociedade de Joinville está profundamente marcada pela mítica da colonização e do "germanismo". A supervalorização do pioneirismo dos "colonos", da ascendência racial e da cultura alemã são componentes importantes para compreender-se o caráter da sociedade local (PBU, 1965, p.48).

E em outro trecho o diagnóstico demonstra que "O crescimento rápido da cidade nos últimos anos exige uma intensificação das relações com o resto do Brasil, a fim de diminuir o "germanismo" dominante e suas conseqüências" (PBU, 1965, p.39). Essa é uma temática que merece mais estudo, entretanto, foge ao objetivo desta pesquisa.

Quanto à participação da comunidade nos trabalhos de elaboração do PBU/65, realizado pela SERETE, foram acompanhados pelo grupo local que era composto por pessoas em cargos de confiança do Prefeito e pela Comissão do Plano Diretor, que era composta por representantes do Governo Municipal e de Órgãos e Associações de Classe, e, ainda, por algumas pessoas que, conforme o próprio plano, eram conhecedoras e interessadas no assunto. Há de se considerar que nessa época se estivesse vivendo sob o regime da ditadura no Brasil e que não houvesse nenhuma determinação legal para a participação popular no planejamento urbano. Porém, o PBU/65 previa um grupo de acompanhamento nomeado pelo município para acompanhar os trabalhos. No entanto, este não representava os interesses de toda a sociedade Joinvilense, uma vez que a maioria deles representava setores bem específicos e dominantes da sociedade. Da mesma forma, os voluntários que acompanharam o Plano representam famílias influentes da cidade, corroborando com Villaça quando diz que "A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem

nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria” (VILLAÇA, 1999, p.50).

Não há também registros de que algum movimento social tenha se envolvido ou questionado a construção do PBU/65, e para esse comportamento do Joinvilense o Diagnóstico do Plano tem explicação, alegando que “qualquer inconformismo indesejável poderia ser taxado de "subversivo", pelos que detinham a posição de mando ou estavam a eles vinculados” (PBU, 1965, p.45).

Tal comportamento era atribuído, por eles, à pouca experiência política do operariado local e à influência de algumas normas, como “relacionamento da cúpula sindical com o empresariado”, “assistencialismo sindical”, “assistencialismo empresarial”, “paternalismo reinante”, aliada, ainda, às tradições de vida operária. O proletariado local não conseguia definir e pôr em prática um padrão de ação político-social independente.

É óbvio, pois, o sucesso na difusão dos ideais dos grupos empresariais por toda a comunidade, o que pode ser exemplificado pelo caso particular da Fundação Tupy S/A. Esta mantinha um jornal que era distribuído regularmente pela direção com o objetivo de difundir os ideais e os padrões de comportamento coerentes com o convívio harmonioso entre as classes. Assim, na Edição do Correio Tupy de nº 5, p.1 lê-se: “Só tem direito à vida as (pessoas) que produzem e as que trabalham” (PBU, 1965, p.49). Ainda, na 1ª página da edição de 9 de agosto de 1963, Correio Tupy, nº8, leu-se um artigo com o seguinte título "Corrupção e Comunismo" (PBU, 1965, p.43), explicando, talvez, o que o próprio Plano chama de situação “sui generis” - a notável relação entre as classes, uma vez que esta era marcada pela ausência de tensões sociais (PBU, 1965, p.42). Afirma, também,

[...] que a própria cultura da comunidade está orientada no sentido de definir sempre negativamente as atitudes e expectativas, as organizações e comportamentos que combatam ou apenas discutam os interesses estabelecidos. O inconformismo político, por exemplo, não é admitido e nem aceitável, pois que pode afetar a participação das classes sociais no produto ou na estrutura de poder. Isso significa que a ordem democrática está fortemente limitada pela configuração do "status quo" (PBU, 1965, p.44).

Um outro ponto bastante questionável quanto à sustentabilidade ambiental é o fato de o PBU/65 prever um Distrito Industrial autônomo, no Boa Vista - próximo a Baía Babitonga - para a Fundação Tupy, e prever ainda que no seu entorno pudessem se estabelecer residências para os trabalhadores. Especialmente se levar em conta que a Lei Federal nº 4.771/1965, conhecida como Código Florestal, já protegia a vegetação no território nacional e estabelecia o manguezal como área de preservação permanente (APP).

O **Plano Diretor de 1973**, apesar de ter como objetivo desenvolver de forma integrada e harmônica o bem-estar da comunidade, não faz nenhuma alusão à noção de sustentabilidade especificamente. No entanto, prevê como áreas de preservação permanente aquelas que tenham influência no equilíbrio ecológico, social, econômico e no desenvolvimento turístico do Município. E define o Morro do Boa Vista, a partir da cota 40, o Cinturão Verde e o Parque Turístico e Comercial de Santa Catarina como áreas de preservação permanente de Joinville.

Importante destacar que no ano anterior, 1972, mais precisamente entre 5 e 16 de junho foi realizada a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente em Estocolmo, na capital da Suécia. Foi o primeiro evento promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de discutir questões ambientais de maneira global. E em nível local, em 1972, Joinville sofreu duas grandes enchentes, onde numa delas rompeu-se a barragem do Cubatão pela primeira vez. É possível problematizar o fato de que estes dois acontecimentos - a conferência e as enchentes - não tenham motivado um conteúdo mais específico, no plano, alusivo ao patrimônio e ao meio ambiente de forma geral. Também não são incluídas nas áreas de preservação as áreas dos manguezais de Joinville.

A área de preservação permanente é também a única alusão ao patrimônio cultural ambiental. O plano não menciona em nenhum outro inciso, alínea, parágrafo ou artigo referência ou menção ao patrimônio cultural, ambiental ou arqueológico. Também não prevê mecanismos de proteção para a salvaguarda desse patrimônio.

Quanto à participação da comunidade, ela aparentemente se resumiu à comissão, mais uma vez praticamente restrita a setores que representam as entidades de classe e os interesses daqueles que detêm o capital na cidade. Além deles, nenhum representante da parcela da sociedade que não tem vínculo com essas entidades de classe e nenhum movimento social é convidado para integrar a comissão.

Assim como o PBU/65, o PD de 73 também não contempla nada relacionado ao patrimônio arqueológico. Fato este que parece contraditório ao se considerar a aquisição do acervo feito em 1963, a construção do Museu do Sambaqui iniciada em 1965, a criação do museu por meio da Lei nº 1042 de 1969 e a inauguração em 1972. Soma-se a isso a criação da Lei nº 1126 de 1971, que incorpora ao patrimônio do Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville, o Sambaqui de Rio Comprido e o bosque anexo. Sambaqui tombado pela DPHAN (Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e num contexto em que o Estado de Santa Catarina é signatário do Compromisso de Brasília⁴⁴, assinado em 1970.

Quanto ao **PEU/1987**, é importante que se destaque que a década de 1980 foi marcada pelos movimentos da Reforma Urbana, que já começavam a influenciar a gestão urbana numa perspectiva mais social, em substituição ao planejamento mais tecnocrático dos anos 1960 e 70. Porém, percebe-se que ainda assim a Comissão de Urbanismo instituída para promover estudos e debates relacionados ao Plano Diretor vigente, com o objetivo de oferecer subsídios e sugestões e propor alterações ao Executivo Municipal, é composta por representantes do Poder Público e de entidades de classe, e ainda nenhum movimento social é incluído na discussão. O PEU/87 não se efetivou como lei e foi um trabalho desenvolvido internamente pela equipe técnica da Secretaria de Planejamento e Coordenação, diferentemente dos planos anteriores que haviam sido desenvolvidos por uma

⁴⁴ I Encontro de Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados e Presidentes e Representantes de Instituições Culturais com o objetivo de reafirmar os deveres que cada ente tem para com a cultura, na preservação e proteção de monumentos pré-históricos, históricos, artísticos, paisagísticos, botânicos e arqueológicos.

empresa contratada, a SERETTE. Este estudo, denso, produziu análises, emitiu recomendações e suas diretrizes serviram de base para o planejamento urbano de Joinville. Percebe-se, pela leitura do texto do estudo (PEU/87, Introdução), que o município, diante do desenvolvimento acelerado provocado pela industrialização, constata agravamento dos seus problemas sociais e urbanos, que deterioraram aspectos da qualidade de vida de Joinville, a ponto da equipe técnica do plano permitir se questionar: “até que ponto o resultado desse desenvolvimento local, baseado no desenvolvimento industrial, empregando mão-de-obra predominantemente de baixa renda seria conveniente para o município” (PEU/87, Introdução).

Percebe-se na metodologia do planejamento uma maior preocupação com a sustentabilidade necessária para promover um desenvolvimento urbano equilibrado ao estabelecer, aparentemente pela primeira vez, que a definição do macrozoneamento do município compatibilizasse o uso e a ocupação do solo com as respectivas características físico-territoriais.

Pelo PEU/87, é possível verificar que o município fez avanços quanto à legislação em assuntos ambientais, até então de competência federal e estadual, demonstrando de forma mais contundente a preocupação com o Meio Ambiente ao desejar promover desenvolvimento urbano equilibrado e incluir, como etapa da metodologia, a definição do macrozoneamento do município com base nas áreas propícias à urbanização e as áreas com restrições de caráter ambiental. Assim, além das Áreas urbanas e de expansão urbana, e a rural e agricultável, todas as demais áreas sugeridas são justificadamente voltadas para a preservação e proteção do meio ambiente, conforme demonstrado a seguir:

- I. Área de Proteção ambiental da Serra do Mar: Que abrange toda a região da Serra do Mar a partir da cota altimétrica de 100 m até os limites do município e subdivide-se em:
 - a. Zona Agrícola com Aptidão Restrita: situada no planalto, na localidade de Rio de Júlio e, por ter solos com aptidão restrita para a atividade da agricultura o que pode trazer redução de produtividade em curto

espaço de tempo e um conseqüente aumento progressivo de insumos químicos, a lei determina acompanhamento intenso quanto às técnicas de conservação do solo.

- b. Zona de Proteção dos Mananciais: Abrange as bacias dos rios Piraí e Motucas, além do rio Cubatão e por se constituir no principal manancial de abastecimento de água da cidade requer cuidados especiais em relação ao uso e ocupação do solo. Haja vista que conforme PEU/87 as bacias têm condições de suprir a demanda até o ano de 2.050, sem represamento.
 - c. Zona de Proteção da Encosta: Que se desenvolve ao longo da Serra do Mar com alta limitação topográfica e indicada, por razões ecológicas, para a preservação permanente. Sugere-se estudos mais detalhados visando integrar essa região à Estação Ecológica do Bracinho já implantada pelo Governo do Estado.
- II. Área de Preservação Permanente dos Mangues: Onde o município reconhece as áreas ocupadas nos mangues - região estuarina do rio Cachoeira - não atingida pela futura estação ecológica da Baía Babitonga.
 - III. Área de Estação Ecológica: Abrange os manguezais e vegetação de transição situada entre o rio Palmital - os rios Iririú-guaçu e do Ferro - Ilha da vaca ou Firmo Dias em direção ao município de Garuva. Conforme o PEU/87, esta área deverá se constituir numa reserva de espaço para a efetivação da Estação Ecológica da Baía Babitonga, pelo Governo Federal.
 - IV. Área de Proteção Ambiental da Estação Ecológica: faixa de terra de 500 metros de largura, situada entre a Estação Ecológica da Baía da Babitonga e o limite do perímetro urbano da cidade de Joinville.

O PEU/87 foi o primeiro plano a delimitar a área de mangue como área de preservação.

Quanto ao patrimônio cultural com ênfase no ambiental e arqueológico, muitas são as análises e recomendações referentes ao patrimônio ambiental e ações

relacionadas à sustentabilidade. Quanto ao patrimônio arqueológico, igualmente aos planos anteriores, nenhum sambaqui é mencionado e há apenas uma menção ao Museu do Sambaqui quando é citado como um dos equipamentos públicos existentes na área central do município. Nenhuma outra análise, referência ou recomendação foi feita em relação ao patrimônio cultural, arqueológico. Uma menção a um trabalho desenvolvido pelo SPHAN/Fundação Nacional Pró-Memória, que pretendia implantar o roteiro cultural da Estrada Dona Francisca, ao longo da referida estrada, considerando a ocupação histórica o principal legado da colonização alemã ainda existente, à época, na área. Não previa outros mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural.

Importante destacar que em 1980 o município sancionou a Lei nº 1773, dispondo sobre a proteção do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Natural do Município. E dentre outras diretrizes previu que, sem o consentimento da Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, não se podia fazer obra, de qualquer espécie nem no bem tombado e nem na redondeza do bem tombado. Estranhamente o PEU/1987 não faz menção e nem remete à referida legislação.

É promulgada a CF-88, influenciada pela Reforma Urbana, que introduz um novo jeito de pensar a cidade e cujos reflexos gradativamente vão se incorporando nas legislações municipais.

A Lei Complementar nº 27/1996, apesar de não ser um novo plano diretor, revoga parcialmente o PD de 73, atualiza as normas de uso e ocupação, e redefine os limites do perímetro urbano. Inserir esta lei neste estudo se justifica especialmente, pelo fato dessa alteração acontecer quase uma década depois da promulgação da CF 1988 e porque a partir da CF os planos diretores voltam ao cenário, desta vez como uma obrigação constitucional para os municípios com mais de vinte mil habitantes. Esse fato é o marco entre dois períodos distintos na história do planejamento urbano brasileiro. Conforme Villaça (1999, p.235):

A década de 1990 foi considerada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organizações populares. Essa politização ficou clara desde as

metodologias de elaboração e do conteúdo de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país.

Ela não faz menção ao termo sustentabilidade, mas repete, em três momentos, o termo Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável. Pode-se verificar que as alterações introduzidas aumentaram a preocupação da legislação com o meio ambiente e a sustentabilidade. Assim, por meio da lei, o município passou a ter um Setor Especial do Patrimônio Ambiental Urbano para as áreas que detém conjuntos arquitetônicos ou elementos naturais de interesse histórico, paisagístico ou cultural que devem ser preservados. Também um Setor Especial de Áreas Verdes, Lazer, Recreação e Turismo cujos atributos naturais devam ser preservados e/ou requerem uma ocupação adaptada a cada caso, podendo constituir reservas biológicas, áreas residenciais de ocupação restrita, áreas de lazer, complexos turísticos, recreação e turismo. E, por fim, um Setor Especial de Controle de Ocupação Várzeas, que compreende as áreas sujeitas a inundações, onde devam ocorrer programas ou projetos governamentais que, por suas características, requeiram controle na ocupação ou um regime de ocupação específica. É possível que o aumento de interesse na questão ambiental demonstrado no teor dessa lei tenha sido promovido pelo Código do Meio Ambiente Municipal, que foi sancionado no município por meio da Lei Complementar nº 29/1996 em 14 de junho de 1996. E que prevê como instrumentos da política do meio ambiente de Joinville, o zoneamento ambiental e a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, dentre outras unidades de conservação. Observa-se, no entanto, que o município a essa época possuía quatro Unidades de Conservação - Parque Ecológico Prefeito Rolf Colin - de 1992; Parque Municipal Morro do Finder, de 1993; Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca de 1997; e o Parque da Ilha do Morro do Amaral de 1989, que em 2012 tem sua categoria alterada para Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). No entanto, estas também não foram contempladas ou inseridas em nenhum dos planos diretores de 1965 até 2001.

Uma das situações para ser problematizada, referente a esta legislação, é a possibilidade de ela ampliar a permissão de alguns usos, na Área Rural de Utilização Controlada, com o objetivo, conforme texto legal, de manter as atividades agrosilvopastoris e incentivar as atividades de lazer, e a conservação e preservação da natureza. Porém, desde que autorizadas pela Prefeitura Municipal e ainda mediante consulta ao órgão federal competente. O que de certa forma é interessante para a manutenção da atividade na região, mas questionável pelo fato de a aprovação não estar vinculada a critérios claros e objetivos previstos na legislação, mas a um parecer, condição que fragiliza as condicionantes necessárias à preservação da área frente aos interesses do setor privado.

Por fim, com o objetivo de demonstrar graficamente os resultados, foi realizada uma análise de conteúdo. A Figura 2, nuvem de *tags*, representa de forma gráfica as palavras contidas na Lei 795/1966 (do PBU/65), na Lei 1262/73 (do PD/73), na Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975 e na Lei 27/1996 - cujo texto foi definido como *corpus textual*.

Aplicando os indicadores de análise elencados:

- a) Percebeu-se que a centralidade do conteúdo do *corpus textual* - Leis 795/1966 (do PBU/65), a Lei 1262/73 (do PD/73), a Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975 e a Lei 27/1996 - que condicionaram a produção do espaço urbano de Joinville de 1965 até 2001 - está no planejamento urbano, uma vez que os resultados expressam que, no corpus textual analisado por meio da ferramenta selecionada, os termos relacionados diretamente ao Planejamento Urbano apresentaram as maiores frequências.
- b) Demonstrou-se que as políticas culturais, ambientais e arqueológicas e de proteção ao patrimônio, no recorte temporal proposto, estão pouco contemplados no regramento urbanístico de Joinville, haja vista que palavras relacionadas ao Patrimônio Cultural, ao Meio Ambiente, à Arqueologia, Direito à Cidade ou Desenvolvimento Sustentável possuem uma fraca incidência no *corpus textual* analisado.

c) Também restou demonstrado que não houve participação popular efetiva nos processos de elaboração das respectivas leis presentes no *corpus textual* analisado, levando em consideração que palavras relacionadas à gestão democrática estão ausentes da representação gráfica, demonstrando que elas não se encontram no *corpus textual* da análise.

Com o objetivo de destacar a baixa incidência e relação do patrimônio cultural no *corpus textual*, a palavra “patrimônio” na nuvem de *tags* foi representada graficamente na cor vermelha e, ainda assim, dificilmente consegue ser identificada.

Foi feito levantamento do PBU/65, do PD de 1973, da Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975, do PEU 1987 (que não se consolidou como lei) e da Lei Complementar nº 27/1996. Destes instrumentos extraiu-se o conteúdo necessário enquanto se explorou um roteiro de questionamentos. Compreendeu-se, assim, a relação entre plano diretor, patrimônio cultural e direito à cidade ou direito à cidade sustentável, em Joinville, por meio do levantamento das políticas patrimoniais contidas no regramento urbanístico referente ao período eleito. E questiona-se: Quem tem a garantia do direito à cidade?

Assim, este texto aponta que aparentemente o patrimônio cultural não está contido na maioria dos regramentos urbanísticos, ou aparece pouco contemplado. Influenciado por legislações ambientais, os planos foram incorporando, ao longo do tempo, uma maior preocupação com questões ambientais que poderiam representar vestígios de sustentabilidade. Também não fica evidente a utilização do patrimônio cultural como ferramenta de gestão ou como objeto de políticas públicas em prol da promoção do direito à cidade sustentável.

Em vista do que foi observado, o patrimônio cultural, enquanto bem ambiental, implica na identidade, na memória e promove qualidade de vida nas cidades. Considerando que o primeiro regramento urbanístico apresentou propostas que valorizassem o patrimônio natural da cidade - Serra do Mar, Morro do Boa Vista, Iririú, Rio Cachoeira e Bucarein - como preservar e criar parques lineares nas margens dos rios, ampliar a área verde da cidade, oferecer área de lazer para os moradores, problematiza-se: teriam essas ações, caso tivessem sido realizadas, impactado positivamente na paisagem local, na qualidade de vida e na memória dos diferentes grupos formadores da sociedade de Joinville?

Gestar o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico de uma comunidade, em um território, é uma tarefa repleta de particularidades. É relevante, então, que a comunidade pactue regras, limites e diretrizes relacionadas ao espaço urbano onde o seu patrimônio está inserido. Neste sentido, restou prejudicada a relação comunidade, patrimônio e desenvolvimento, especialmente, ao considerar que o plano diretor deve ser o instrumento condutor dessa relação e uma vez que a

participação da comunidade na construção dos planos diretores ao longo do recorte temporal proposto para esta pesquisa, ainda que não fosse uma determinação legal, foi incipiente.

Muitas outras análises são possíveis a partir da frequência ou da ausência de palavras no *corpus textual* da análise, haja vista que palavras relacionadas ao Patrimônio Cultural, ao Meio Ambiente, à Arqueologia, Direito à Cidade ou Desenvolvimento Sustentável possuem uma fraca incidência no *corpus textual* analisado.

Por fim, conclui-se que essa convergência - entre as políticas do patrimônio e as políticas urbanas - para que se torne efetiva e promova o direito à cidade sustentável, demanda ainda de estudos e pesquisas relacionadas. Faltam respostas para questões tais como: poderiam de fato as políticas de proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico, devidamente inseridas no planejamento do plano diretor, promover o direito constitucional à cidade sustentável?; poderia uma única lei - plano diretor - composta de instrumentos, diretrizes, parâmetros (ambientais, culturais e urbanísticos) específicos, estabelecidos a partir da realidade, pactuados participativamente, orientar o desenvolvimento sustentável?

Referências

BANDEIRA, Dione da Rocha. **Ceramistas pré-coloniais da Baía da Babitonga, SC: arqueologia e etnicidade**. 2004. 257p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1596584>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BANDEIRA, Dione da Rocha et al. Resultados preliminares da pesquisa no sambaqui sob rocha Casa de Pedra, São Francisco do Sul, Santa Catarina, Brasil. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas**, v 13 n 1. Pp 207-225, jan/abr. 2018.

BRASIL. Lei n 10.257 de 10 de julho de 2001 – **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequen ce=6%20Calizaya,>>. Acesso em 05 de junho de 2020.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em 20 de julho de 2020.

_____. Lei no 3.924 de 26 de julho de 1961 – **Estatuto da Cidade**. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/busca?search_query=lei+3984%2F1961&do_search=y buscar=buscar> Acesso em 14 de fevereiro de 2022.

CHUVA, Márcia. Entre vestígios do passado e interpretações da história: introdução aos estudos sobre patrimônio cultural no Brasil. In: CUREU, Sandra et al. (Coord.). **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 37-49.

ENCONTRO DE ESPECIALISTAS EM PATRIMÔNIO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Ouro Preto, **Anais 3 - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Sustentável**. Ouro Preto: Iphan, 2012. 73 p.

ICOMOS, **Carta para a proteção e a gestão do patrimônio arqueológico** ICOMOS/ICAHM. Carta de Lausanne, 1990.

FALLGATER, Helmuth - **Prefeito Helmuth Fallgatter presta conta de seus 5 anos de administração**. 1965.

FONSECA, Maria Cecília Londres. (org.) **Revista Tempo Brasileiro**. Patrimônio Imaterial. Out.-Dez N. 147, pp. 69-78, RJ, 2001.

FUNDAÇÃO IPPUJ (2016). (Joinville). **Área Urbana Consolidada de Joinville. Volume I: Metodologia de Identificação e Delimitação**. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/%C3%81rea-urbana-consolidada-de-Joinville-Volume-I-Metodologia-de-identifica%C3%A7%C3%A3o-e-delimita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

JOINVILLE.Cidade em Dados 2020/ Prefeitura Municipal de Joinville. Joinville. 2020. 64 páginas

_____. **Lei 795/1966 de 25 de janeiro de 1966.** Disponível no paço Municipal.

_____. **Lei Ordinária nº 1262, de 27 de abril de 1973** (Plano diretor).1973. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 12 de junho de 2021.

_____.**Lei Ordinária nº 1411, de 12 de dezembro de 1975.** Disponível em [.https://leismunicipaisom.br/a2/sc/j/joinville](https://leismunicipaisom.br/a2/sc/j/joinville) Acesso em 12 de junho de 2021.

_____. **Lei Ordinária nº 1839, de 04 de dezembro de 1981.**Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville/lei>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

_____. **Plano Básico de Urbanismo – Volumes I e II.** Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville/Sociedade SERETE de estudos e projetos Ltda./Jorge Wilhem Arquitetos Associados, 1965.

_____. **Plano de Estruturação Urbana (PEU).** 1987.

_____.**Lei Complementar nº 027/1996.** 1996. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville/lei> Acesso em: 03 de agosto de 2021.

ROCHA,I.O. **Industrialização de Joinville: da gênese às exportações.** 1994. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Geografia.Universidade Federal de Santa Catarina.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei.** São Paulo: Nobel, 1997.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SACHS, I. **Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o papel da política.** In: ABRAMOVAY, R. et al. (Orgs.). *Razões e ficções do desenvolvimento.* São Paulo: Editora Unesp/Edusp, 2001.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual N° 22.768/1984.** Criou a Estação Ecológica do Bracinho.1984. Disponível em:

<https://www.wikiparques.org/wiki/Esta%C3%A7%C3%A3o_Ecol%C3%B3gica_do_Bracinho>. Consultado em 03/04/2022

TERNES, A. **História de Joinville, uma abordagem crítica**. Joinville: Meyer, 1981.

_____. **História Econômica de Joinville**. Joinville: Meyer, 1986.

_____. **Joinville, a construção da cidade**. São Bernardo do Campo - SP: Bartira Gráfica e Editora S/A, 1993.

VARINE, Hugues de. **As Raízes do Futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local**. Tradução Maria de Lourdes Parreira Horta. Porto Alegre. Medianiz, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, Vol.25, nº 71, São Paulo, 2011.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil** São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute. Acesso em: 28 jun. 2022. , 2001

_____. **A ilusão do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilu-sao_pd.pdf>. Acesso em: 25 mar de 2021

3 POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS DIRETORES DE JOINVILLE DE 2001 ATÉ 2022⁴⁵

RESUMO: O objetivo deste artigo é levantar e discutir as políticas do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico contidas nos documentos urbanísticos de Joinville, no período compreendido entre 2001-2022. A pesquisa é de natureza interdisciplinar, qualitativa, exploratória e documental. A Constituição Federal -CF 88 traz um capítulo voltado para as questões relacionadas à política urbana no Brasil. Também estabelece o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e o poder público municipal como o responsável por ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em 2001, é publicada a lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, denominada Estatuto da Cidade, que prevê as diretrizes para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Dessas diretrizes destacam-se: a garantia do direito à cidade sustentável, a participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores, assim como a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. A legislação federal determina que o patrimônio cultural seja objeto de políticas públicas para construir espaços com qualidade de vida. Assim verificou-se que em Joinville seu patrimônio cultural, ambiental e arqueológico está pouco contemplado em seus planos diretores municipais também neste período pós-estatuto da cidade. Também são pouco contemplados instrumentos de proteção e salvaguarda do patrimônio cultural nestes planos e constatou-se ainda que a participação popular na gestão cultural/urbana se mostra incipiente no município de Joinville.

Palavras-chave: Patrimônio Cultural; Plano Diretor; Direito à Cidade Sustentável; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT: The goal of this article is to list and discuss the cultural, environmental and archeological policies in Joinville urban documents, between the years of 2001 and 2022. The research has an interdisciplinary, qualitative, exploratory and documental character. The 1988 Federal Constitution - CF 1988 dedicates a chapter to address matters related to urban policy in Brazil. It establishes the master plan as the fundamental tool of the urban development and expansion policy and the city public administration as responsible for organizing the development of the social functions of the city and assuring the well-being of its inhabitants. In 2001 the law

⁴⁵ Uma versão resumida deste artigo será submetida à publicação em periódico científico.

named City Statute was published, regulating the articles 182 and 183 of the Federal Constitution and determining the guidelines for organizing the development of the social functions of the city. These guidelines include, among others: the assurance to the right to the sustainable city, the popular participation in the master plans formulation and revision, as well as the protection, conservation and retrieval of the cultural, historical, artistical, scenic and archeological patrimony. The federal laws establish that public policies must contemplate cultural patrimony in order to build spaces of well being. It was verified that cultural, environmental and archeological patrimony has small expression in Joinville master plans after the City Statute publication, as well as before. Cultural patrimony protection and safeguarding tools also have small expression in these documents and it was possible to notice that the popular participation in the cultural/urban management is incipient in Joinville.

Keywords: Cultural Heritage; Master plan; Right to the Sustainable City; City Statute.

Introdução

Constitucionalmente, as cidades brasileiras têm como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, entre outros. E como objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, visando garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem-estar de todos (Constituição Federal de 1988 - Art.1º II e III e 3º I,II,III e IV).

A Constituição Federal (CF-88) traz, pela primeira vez na história, um capítulo voltado para as questões relacionadas à política urbana no Brasil. Estabelece em seu artigo 182, que a política urbana será executada pelo poder público municipal, para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, observando as diretrizes gerais fixadas em lei. Estabelece o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Menciona, também, que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor.

Mais de uma década depois, em 2001, com o objetivo de regulamentar o capítulo da política urbana da constituição brasileira, é publicado o Estatuto da

Cidade - Lei 10257/2001. Seu objetivo principal é orientar o crescimento urbano, fazendo com que o solo seja usado e ocupado para criar uma sociedade mais justa e sustentável. Para tanto, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da CF-88, dentre as quais destacam-se, para este artigo, as seguintes diretrizes⁴⁶(I), (II)e (XII) .

Para complementar essa linha de raciocínio, faz-se necessário destacar que o Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, estabelece em seu artigo 39:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Pela ordenação normativa, a política urbana é responsabilidade do município e o plano diretor é o instrumento básico do desenvolvimento dessa política. É importante observar que o plano diretor não é um documento meramente urbanístico. Ele deve contemplar diretrizes que ordenem o pleno desenvolvimento da cidade como um todo, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes, ou seja, possibilitar a todos os seus habitantes o acesso aos direitos sociais definidos na CF-88 em seu Art 6º:

São os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Assim, o plano diretor, baseado no que estabelece a Constituição Federal e o

⁴⁶ (I) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inciso I, II e XII do art.2º) (BRASIL, 2001).

Estatuto da Cidade, quando elaborado e implementado de forma eficaz, pode ser a ferramenta para enfrentar a desigualdade urbana instalada ou a segregação socioespacial urbana.

Segundo, Jyoti Hosagrahar, “Colocar a cultura no coração das políticas de desenvolvimento é a única forma de garantir um desenvolvimento centrado no ser humano, inclusivo e equitativo” (UNESCO, 2017). Conforme a UNESCO, a cultura é o que nós somos e o que molda a nossa identidade, e o patrimônio cultural é constituído por bens que são [...] “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (art. 216, CF/88), e estão relacionados à qualidade de vida de uma cidade.

A utilização da expressão Plano Diretor, no Brasil, está relacionada com o Plano Agache, publicado em 1930. Nesse ano foi publicado, em francês, o conhecido Plano Agache, elaborado por Alfred Agache, urbanista francês, para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse plano, pela primeira vez, aparece entre nós a palavra “plan directeur” (VILLAÇA, 1999, p.10). A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal - artigos 182 e 183, o Plano Diretor foi instituído como instrumento da política de desenvolvimento urbano. Política que tem como objetivo constitucional “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2008, p.125). A partir da CF-88, o planejamento municipal constitui uma regra jurídica, obrigatória para os municípios com mais de 20.000 habitantes⁴⁷.

Para a política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais - em atendimento ao disposto no artigo 182 da CF/88 - que, dentre outras diretrizes, inclui

⁴⁷ O Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para aqueles que pretendam utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; para os integrantes de áreas de especial interesse turístico; para os inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e para aqueles com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (BRASIL, 2001, p.26).

a adoção de medidas de proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural e natural como integrante da política urbana.

Integrar o patrimônio cultural na gestão das cidades e no desenvolvimento urbano como um dos meios de promover a sustentabilidade das cidades está contemplado nas ações e metas da Agenda 2030 da Unesco e nos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). Também integram a nova agenda urbana do Habitat III, Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, ocorrida em Quito, Equador, em 2016, quando em suas metas, especialmente a 124^a, consta que

Incluiremos a cultura como um componente prioritário dos planos e estratégias urbanos na adoção de instrumentos de planejamento, incluindo planos diretores, diretrizes de zoneamento, códigos de obras, políticas de gestão costeira e políticas de desenvolvimento estratégico que salvaguardam uma gama diversificada de patrimônios culturais materiais e imateriais e paisagens, e iremos protegê-los de potenciais impactos negativos do desenvolvimento urbano. (HABITAT III, 2016, p.33).

A partir do Estatuto da Cidade, os gestores públicos municipais não têm mais a opção de proteger, preservar e recuperar o patrimônio cultural, mas têm uma imposição constitucional de interesse coletivo.

Compreender a relação entre plano diretor, patrimônio cultural, direito à cidade ou direito à cidade sustentável - através do levantamento das políticas patrimoniais contidas no regramento urbanístico de Joinville, no período entre 2001 e 2022 - é o objetivo desta pesquisa. Elegeu-se como problema central deste capítulo a seguinte pergunta: como Joinville abordou os patrimônios ambiental e arqueológico em seus Planos Diretores, de 2001 até 2022? O recorte temporal inicial deste capítulo é 2001, data em que foi publicada a Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade - que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88.⁴⁸

Assim, para este capítulo, detalhou-se os planos diretores do período

⁴⁸ O primeiro regramento urbanístico aconteceu em 1965, o Plano Básico de Urbanismo de 1965, o PBU/65, seguido do Plano Diretor de 1973, PD de 73, da Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975, Plano Diretor da área Industrial, o Plano de Estruturação Urbana de 1987 (que não se consolidou como lei), e a Lei 27/1996 - que atualiza o PD de 73.

2001-2022 e discutiu-se os resultados encontrados. Problematizações quanto à proteção e à gestão do patrimônio cultural nos municípios e à utilização destes como objeto de suas políticas também foram realizadas. Por fim, foram relatadas ainda lacunas percebidas na trajetória da pesquisa que poderão ser inspiração para novos estudos.

A pesquisa é de natureza interdisciplinar, qualitativa, exploratória e documental. Utilizou-se, como material de pesquisa:

- a) a Legislação Municipal, constituída pelos planos diretores (de 2001 até 2022) e demais leis relacionadas ao regramento urbanístico do município de Joinville, editadas neste mesmo período, listadas no quadro abaixo (Quadro 1):

Quadro 1 - Planos Diretores de Joinville e regramentos urbanísticos de 2001 até 2022

Data de publicação	Lei	Ementa
2008	Lei Complementar nº 261	Dispõe sobre as diretrizes estratégicas e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville e dá outras providências.
2011	Lei Complementar nº 336	Regulamenta o instrumento do Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança - EIV - conforme determina o artigo 82 da Lei Complementar nº 261/2008.
2012	Lei Complementar nº. 380	Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável "CONSELHO DA CIDADE" e regulamenta a Conferência Municipal da Cidades, conforme determinam os Incisos I e II do Art. 82 da Lei Complementar Nº 261, de 28 de fevereiro de 2008 - Plano diretor de 2008.
2017	Lei Complementar n. 483	Acrescenta o inciso VII ao art. 45 da Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008 - Plano diretor de 2008.

2017	Lei Complementar nº 495	Extinção do IPPUJ e criação da Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, em substituição ao IPPUJ.
2018	Lei Complementar Nº 500	Altera as Leis Complementares nºs 261/08 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville e 470/17 - Lei de Ordenamento Territorial, estabelecendo o conceito e aplicação do Uso Condicionado, com objetivo de promover o desenvolvimento social e urbanístico em consonância com o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.
2018	Lei Complementar nº 520	Acrescenta o art. 110A e altera o art. 111, ambos da Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008, e transforma o Parágrafo único em § 1º e acrescenta os §§ 2º, 3º, 4º e 5º ao art. 7º, da Lei Complementar nº 470, de 09 de janeiro de 2017.
2019	Lei Complementar nº 523	Regulamenta os Instrumentos de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável previstos na Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville.
2019	Lei Complementar nº 524	Institui, nos termos do § 4º do art. 182 da Constituição Federal, os instrumentos de Indução ao Desenvolvimento Sustentável visando o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de Joinville e dá outras providências.
2019	Lei Complementar Nº 553	Institui o regime de Estruturação Urbana, Uso e Ocupação do Solo de Área de Expansão Urbana Leste, conforme o disposto na Lei Complementar nº470, de 09 de janeiro de 2017, e dá outras providências.

2019	Lei Complementar nº 539	Dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo em áreas decorrentes de ampliação do perímetro urbano do Município de Joinville e nas Áreas Urbanas de Proteção Ambiental (AUPA).
2010	Lei Complementar nº 318	Lei de Estruturação Territorial, define um novo limite para o perímetro urbano, bem como o macrozoneamento do Município.
de 2010 até 2017	Leis Complementares Nºs 318/2010; 327/2011; 328/2011; 329/2011; 330/2011; 331/2011; 337/2011; 342/2011; 343/2011; 345/2011; 346/2011; 353/2011; 354/2011; 355/2011; 356/2011; 358/2011; 364/2011; 367/2012; 375/2012 376/2012; 403/2014; 416/2014 429/2014.	Nesse período a Lei de estruturação territorial, parte integrante do Plano Diretor de 2008, recebeu diversas alterações.
2017	Lei Complementar 470	Institui a Lei de Ordenamento Territorial, que regulamenta a divisão territorial, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo. Na sua elaboração, entre outros aspectos, levou-se em consideração a infraestrutura existente e a planejada, as restrições ambientais, a paisagem urbana e as áreas de interesse cultural, de forma a atender as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor
2017 até 2022	Leis Complementares Nºs 476/2017; 482/2017 490/2017; 491/2017 498/2018; 500/2018 502/2018; 503/2018	Alterações da Lei nº 470/2017 - LOT realizadas no período compreendido entre 2017 e 2022.

	506/2018; 512/2018 515/2018; 520/2018 521/2019; 523/2019 538/2019; 544/2019 545/2019; 546/2019 553/2019 555/2020 559/2020 560/2020 564/2020 568/2021 570/2021; 574/2021 581/2021 583/2021 594/2022.	
2018	61/2018	Projeto de Revisão do Plano Diretor de 2008.

Fonte: Própria (2022).

- b) Resoluções do Conselho da Cidade, atas de suas reuniões, bem como as atas da Conferência da Cidade de 2006;
- c) a legislação federal e estadual correlata quando necessária para a compreensão dos reflexos destas na legislação municipal;
- d) jornais, artigos e livros de autores como Flávio Villaça; Renato Saboya; Marcelo de Lopes Souza; Ermínia Maricato; Manuel Castells; Raquel Rolnik, Dominique Poulot, Rafael Winter Ribeiro, Françoise Choay, Fátima Althoff; Hugues de Varines, Orlando Alves, Ignacy Sachs, Cynthia Roncaglio, Henri Lefebvre, Henri Acselrad, Amartya Sen e outros.

A realização da pesquisa seguiu os seguintes procedimentos:

- a) Coleta de documentos;
- b) Leitura dos planos diretores e demais leis estabelecidas como parâmetro para a pesquisa, listadas no Quadro 1;
- c) Verificação e levantamento das relações do patrimônio cultural com os planos diretores e demais legislações;
- d) Análise dos planos diretores do município de Joinville de forma temporal, verificando e aplicando um roteiro com os seguintes questionamentos: Quem os elaborou? Por que foram elaborados? Como se deu a sua construção?

Quais as etapas dessa construção? O que dizem e quais objetivos vislumbram para Joinville? Há alusão à noção de sustentabilidade ou a termos relacionados? Qual a tônica desta preocupação? Concebem ou contemplam o patrimônio cultural? Como contemplam? Para que e para quem? Há mecanismos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural?

- e) Os resultados encontrados foram compilados, analisados e problematizados;
- f) Os dados dos planos diretores (2001-2022) foram analisados pela técnica denominada análise de conteúdo e demonstrados graficamente por meio da ferramenta nuvem de palavras ou tags. Essa ferramenta é um Software gratuito disponível no site: <https://www.wordclouds.com>.

A nuvem de *tags* produzida representa de forma gráfica as palavras contidas no *corpus textual*. Trata-se de uma análise lexical, cuja estrutura da figura é criada em função da quantidade numérica de ocorrências que cada palavra tem no resultado da análise efetuada pelo software, após o processamento automático do *corpus textual*. Quanto maior e mais centralizada estiver uma palavra na nuvem, maior é a frequência da palavra no *corpus textual* e quanto menor sua frequência, mais afastada e menor será o seu tamanho. Também é possível fazer a análise pela ausência.

Para Bardin (2004, p. 89) a utilização desta técnica de pesquisa envolve fases que se organizam em três momentos distintos: 1) A pré-análise: fase de organização dos documentos como *corpus textual*; 2) Exploração do material: categorização; 3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Para a categorização do conteúdo foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

- 1) Pesquisou-se no site <http://cvj.sc.gov.br/consultas> e extraiu-se o texto da versão original das leis;

2) De posse das leis foi elaborado um texto único no word e inserido na plataforma da ferramenta “Nuvem de Palavras” que gerou uma lista de palavras contidas no texto;

3) Classificou-se essas palavras, adotando o critério semântico (temas) e sintático (os artigos, advérbios, verbos, adjetivos e pronomes);

4) Dessas, as palavras que atenderam ao critério sintático foram excluídas da lista, excetuando-se os adjetivos imprescindíveis para a análise (por exemplo: “terra urbanizada, desenvolvimento sustentável, patrimônio cultural, função social”, etc.). Da mesma forma, os verbos cuja raiz permitiram categorizá-los junto a outras palavras não foram excluídos, como por exemplo: aprova, aprovada e aprovação, ou urbano, urbanizável, urbanístico etc.

5) Foram desprezados abreviaturas, numerais e nomes de pessoas;

6) Foram juntadas ainda as palavras com gênero e número diferentes, as que iniciam com letra maiúscula e minúscula, como por exemplo: Planos e plano; vias, viárias, viários; transferidos e transferidas; Sociedade e sociedade; Instrumentos, Instrumento e Instrumental, seguindo-se a análise das palavras restantes;

7) Como indicadores de análise foram elencados:

a) o conteúdo das leis que condicionaram a produção do espaço urbano de Joinville de 2001-2022 (Lei 261/2008, 470/2017 e suas alterações), por meio da Nuvem de Tags para encontrar a centralidade do seu conteúdo;

b) a frequência em que as políticas de proteção cultural e ambiental do patrimônio se articulam com as políticas de ordenamento territorial da cidade;

c) a frequência ou não da participação popular nos processos de elaboração das leis.

Conforme Bardin (2011), a presença ou ausência de certos elementos, como palavras e temas, pode ser um fator significativo da análise, assim como a

frequência em que aparece dada unidade de registro. Neste caso, pretendeu-se analisar o conteúdo, pela pouca frequência ou ausência de elementos.

3.1 Planos Diretores de Joinville, período 2001-2022

Em 23 de janeiro de 1997, o então Prefeito Luiz Henrique da Silveira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, sancionou a Lei Ordinária nº 3415 que criou o DESENVILLE - Conselho de Desenvolvimento de Joinville para formular políticas municipais de desenvolvimento econômico, emprego e renda, com os objetivos de: prospectar um novo modelo de desenvolvimento para Joinville; definir instrumentos de apoio à sustentabilidade; promover a expansão das empresas locais e atração de novas empresas; revitalizar a microempresa; expandir a atividade turística; melhorar os níveis educacionais e de formação profissional dos trabalhadores Joinvilense, a capacidade tecnológica e gerencial, a formação de empreendedores e a sustentabilidade ambiental e cultural do município.

O DESENVILLE era integrado por 15 membros, tendo o Prefeito e o Vice-Prefeito como membros natos e os demais membros indicados por Decreto do Prefeito, dentre pessoas que atendiam os seguintes critérios: ter formação acadêmica superior, ampla visão das realidades local, estadual, nacional e internacional; ter larga experiência com as questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social; plena vivência nos processos de gestão administrativa, expansão empresarial, geração de emprego e renda; atualização em relação aos novos métodos de administração e grande relacionamento nos meios empresariais, institucionais e governamentais, em Santa Catarina, no Brasil e no exterior.

Em 05 de setembro de 2002, já sob nova gestão, o Prefeito Marco Antônio Tebaldi, do Partido Social Democrático Brasileiro, PSDB, por meio da Lei nº 4638 revogou a Lei nº 3415 e alterou o DESENVILLE, especialmente quanto aos seus objetivos e sua composição. Agora, ao invés do Conselho formular políticas públicas ele passa a assessorar o Prefeito Municipal na formulação de políticas públicas para o Município de Joinville, tendo em vista os seguintes objetivos: melhoria contínua

nos indicadores de qualidade de vida do Município; desenvolvimento econômico do Município; fortalecimento do setor de serviços; desenvolvimento e busca da competitividade da empresa local; prospecção de novos negócios; busca da sustentabilidade ambiental no Município; Integração dos municípios da região norte/nordeste de Santa Catarina e Desenvolvimento social do Município.

O DESENVILLE passou, então, a ser integrado por 21 (vinte e um) membros, sendo considerados membros natos o Prefeito; o Vice-Prefeito; o Presidente da ACIJ - Associação Comercial e Industrial de Joinville; o Presidente da AJORPEME - Associação de Joinville e da Região da Pequena, Micro e Média Empresa; o Presidente da CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas de Joinville; o Presidente da ACOMAC - Associação dos Comerciantes de Materiais de Construção de Joinville, e o Secretário da Qualidade, Desenvolvimento e Integração ou da Secretaria que viesse a sucedê-la. Os demais membros eram nomeados pelo Prefeito, por meio de decreto, desde que atendessem aos mesmos requisitos da Lei nº 3415, excluindo o requisito da formação acadêmica em ensino superior e incluindo como requisito a atualização em relação aos avanços tecnológicos.

Em paralelo a isso, em 2002, conforme Karam (2008), iniciou no município um movimento social constituído por aproximadamente 50 entidades, chamado "Pensando Joinville", que se inspirou na necessidade de contribuir com o desenvolvimento da cidade. O movimento Pensando Joinville publicou um documento com ações prioritárias para o município, denotado no tema Planejamento Estratégico, que foi levado para ser discutido no Desenville. O prefeito Marco Antônio Tebaldi, em uma reunião com o Desenville, assumiu o compromisso de contratar uma consultoria especializada para apoiar a implantação do PEJ (Plano Estratégico de Joinville). A empresa contratada foi a Pagnoncelli & Associados, representada por Dernizo Pagnoncelli, consultor responsável pelo projeto. O PEJ foi iniciado em 19 de maio de 2003, sendo criado o Comitê Executivo, composto por técnicos da Secretaria da Qualidade, liderada pelo secretário Ivo Gramkow e profissionais terceirizados, com a missão de coordenar e executar a elaboração do referido plano. Mais tarde foi implantado um Conselho Diretor, composto por

"pensadores" da cidade, com a missão de orientar o Comitê Executivo. E ainda foi constituído o Conselho da Cidade do PEJ, composto por 73 das entidades mais representativas do município, com o objetivo de analisar e validar o plano, com a participação da comunidade na decisão do futuro de Joinville.

O conteúdo gerado teve a finalidade de servir de referência para o planejamento e tomada de decisão juntamente com todos os órgãos públicos, instituições e organizações da sociedade civil, independentemente da cor partidária ou linha ideológica, era esse o discurso do momento. No processo foram ouvidas mais de três mil pessoas dos diversos segmentos da sociedade, tendo como resultado dessa etapa a Cartilha de Planejamento Estratégico de Joinville, que retrataria a realidade e as aspirações de toda a comunidade. O PEJ foi concluído em 9 de dezembro de 2003.

Nesse contexto, o município de Joinville, a título de revisão do seu Plano Diretor datado de 1973, e da necessidade de se adequar ao estabelecido no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10257 - deflagrou o processo de construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para ser elaborado com base na Constituição da República Federativa do Brasil, da Lei Orgânica do Município de Joinville, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e do Plano Estratégico de Joinville -PEJ.

A construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville foi coordenada pelo município por meio da Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ, seguindo as orientações e recomendações expedidas pelo Conselho Nacional das Cidades, órgão do Ministério das Cidades.

O referido trabalho iniciou com a formulação/aprovação de um termo de referência, junto ao Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, promovido pela Caixa Econômica Federal, que oferecia apoio financeiro do governo federal para a realização do processo de revisão do Plano Diretor em todas as suas etapas. Com o termo de referência e apoio financeiro aprovado, em junho de 2005, o município realizou quatro eventos de sensibilização nos quais foi apresentada a

metodologia para revisão proposta pelo comitê executivo do Plano, coordenado pelo IPPUJ.

A seguir, por meio do Decreto 12.532/2006, foi nomeado o Conselho Gestor do Plano, formado por 15 membros, representantes do poder público e sociedade civil organizada. Na sequência, ainda como etapa de sensibilização, no dia 13/07/2005 foi realizado um evento na Câmara de Vereadores para divulgar o processo e apresentar a metodologia para a população. Para este evento foram distribuídos 330 convites e divulgados contatos telefônicos, link e e-mail do Plano Diretor como canais de participação. Foi realizado também o evento de lançamento junto à imprensa no dia 11/08/2005, no qual foram apresentados a metodologia e os canais de participação.

Passou-se, então, para a segunda etapa do plano que foi a Leitura Comunitária, que aconteceu em três fases: a) consulta à população, em que foram distribuídos 180.000 formulários⁴⁹; b) reuniões comunitárias, realizadas por região geográfica, incluindo a área rural e as localidades de Itoupava-Açu⁵⁰ e Morro do Amaral; c) reuniões comunitárias, por segmento socioeconômico com interesses afins.

A terceira etapa foi a Leitura Técnica, realizada em três fases: a) levantamento de dados, preparação da base cartográfica e mapeamento temático; b) reuniões temáticas, e c) reuniões de trabalho. Juntas, as leituras comunitárias e as leituras técnicas formaram a leitura da cidade.

Na quarta etapa, foi realizada, em 05/05/2006, a 1ª Audiência Pública do Plano Diretor.

⁴⁹ Tratava-se de uma consulta à população, por meio de questionários formulados com o propósito de fazer um levantamento prévio dos principais problemas e potencialidades de Joinville na opinião da população. Composto por cinco perguntas abertas: “o que você gosta em Joinville e que deve ser preservado?”; “O que falta em Joinville e o que deve ser melhorado?”; “O que você gostaria de ver debatido no Plano Diretor?”; “Em que bairro você mora?”; e “Em que bairro você trabalha?”.

⁵⁰ A Lei 6327/2008 autoriza Joinville à transferir o Bairro Itoupava-Açu, criado pela Lei Municipal nº 4.769, de 20 de maio de 2003, ao Município de Schroeder, fundamentado na Lei Estadual nº 13.993, de 20 de março de 2007, que consolidou as divisas intermunicipais do Estado de Santa Catarina.

Na quinta etapa do processo de revisão foi realizado um seminário técnico, no qual foi apresentado o regulamento da 1ª Conferência do Plano Diretor e a estrutura da minuta da Lei Plano Diretor.

A sexta etapa foi a 1ª Conferência do Plano Diretor, que, por meio de oficinas temáticas, possibilitou uma discussão sobre as diretrizes do Plano. A população foi mobilizada para participar e contribuir com os trabalhos.

A última etapa foi a sistematização das propostas, que de acordo com a orientação do artigo 33⁵¹ do Regimento Interno da 1ª Conferência do Plano Diretor de Joinville, seria realizada pelos técnicos do IPPUJ. Também incluiu a análise jurídica da legalidade e constitucionalidade por parte da Procuradoria-Geral do Município, especialmente para ser avaliado à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Desta forma, a minuta original foi alterada diante da necessidade dos ajustes legais e técnicos para o aperfeiçoamento, transformou-se no Projeto de Lei Complementar encaminhado para a Câmara de Vereadores. Em 28 de fevereiro de 2008 foi sancionada, pelo então Prefeito Marco Antônio Tebaldi, do Partido Social Democrático Brasileiro - PSDB - a Lei Complementar nº 261, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município de Joinville e dispõe sobre as suas diretrizes estratégicas. A lei é composta por 141 artigos, elaborados em conformidade com a Constituição Federal, a Constituição do Estado de Santa Catarina; a Lei Orgânica de Joinville; a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade; a Lei Complementar nº 27, de 27 de março de 1996 - do Uso e Ocupação do Solo de Joinville e do Planejamento Estratégico de Joinville.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, na condição de instrumento básico da política urbana e rural, foi construído em cumprimento à premissa constitucional de garantir as funções sociais da propriedade

⁵¹ Art. 33 do Regimento Interno da Conferência do Plano Diretor dispõe que: As propostas aprovadas pela 1ª Conferência do Plano Diretor de Joinville orientam a elaboração de Projeto de Lei Municipal para o novo Plano Diretor de Joinville, sendo a análise acerca de sua viabilidade técnica, urbanística e jurídica do mesmo, atribuição legal do IPPUJ e da Procuradoria-Geral do Município.

e da cidade. Nele estão previstos diretrizes e orientações para reformular as leis urbanísticas vigentes e para elaborar planos, programas e projetos setoriais. Prevê ainda a instituição dos instrumentos de política urbana e rural indicados no Estatuto da Cidade e a implantação do Sistema de Informações Municipais para acompanhamento e controle do plano.

O Plano Diretor - Lei nº 261 - contempla sustentabilidade e inicia conceituando o desenvolvimento sustentável como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada, a economia, o meio ambiente, a justiça social, a diversidade cultural e a democracia política e institucional, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Ainda define que a função social da propriedade é cumprida quando a propriedade atende às exigências fundamentais com relação às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e à justiça social. E quando consideram a geração e a distribuição da riqueza, o equilíbrio ambiental e o patrimônio cultural.

A função social da cidade é cumprida quando se direcionam os recursos e a riqueza de forma justa, de modo a combater as desigualdades econômicas e sociais.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville, de forma genérica, contempla também o patrimônio cultural, haja vista que o plano é criado em cumprimento à premissa constitucional da garantia das funções sociais da propriedade e da cidade. E que esta função social da propriedade, conforme conceito da lei no plano, acontece quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação estabelecidas pelo plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, considerando a geração e distribuição de riqueza, ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural.

As diretrizes estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville estabelecidas no Plano Diretor - Lei nº 261 - despontam nos seguintes itens:

- da Promoção Econômica;
- da Promoção Social;
- da Qualificação do Ambiente Natural;

- da Qualificação do Ambiente Construído;
- da Integração Regional;
- da Estruturação e Ordenamento Territorial;
- da Mobilidade e Acessibilidade; e
- da Gestão do Planejamento Participativo.

Quanto à Promoção Econômica - que objetiva cumprir a função social da cidade, direcionando os recursos e a riqueza de forma justa - , dentre as diretrizes estratégicas propostas no plano - tanto para o setor primário quanto secundário, e terciário - extraiu-se as relacionadas ao desenvolvimento sustentável, conforme descrito no quadro 2.

Quadro 2 - Diretrizes para o desenvolvimento sustentável, no âmbito da promoção econômica - Plano Diretor de 2008 do município de Joinville.

Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário
A promoção das atividades de tendências vocacionadas e sustentáveis;	A promoção de atividades de tendências vocacionadas;	A potencialização econômica com a preservação do patrimônio cultural, atribuindo a estas ocupações específicas, conciliando interesses financeiros, artísticos e culturais;
A proteção, preservação e conservação das áreas de mananciais de todas as bacias hidrográficas do Município;	A minimização de conflitos existentes entre a atividade secundária e as demais atividades realizadas em áreas ambientalmente frágeis.	Implantação de áreas de interesse turístico, rural e urbano, garantindo a preservação do patrimônio cultural;
A minimização de conflitos existentes entre a atividade primária e as demais atividades realizadas em áreas ambientalmente frágeis;		Instituição dos instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável para promover a preservação e conservação do patrimônio cultural e a requalificação de espaços urbano e rural;
O estabelecimento de políticas de promoção à		Instituição do instrumento complementar, propondo a

produção de orgânicos nas áreas de piscicultura, agricultura, avicultura e outros.		elaboração de planos urbanísticos de requalificação urbana em especial para o setor central tradicional.
O estabelecimento de políticas de promoção ao turismo rural a valorização do patrimônio cultural.		

Fonte: Própria, a partir dos dados da Lei Complementar 261, 2008 (2022).

A diretriz estratégica da Promoção Social, prevista no plano, tem como objetivo promover o direito à cidade saudável e sustentável, entendido como o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, à educação, ao trabalho e renda, ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Dentre suas diretrizes estratégicas, é possível encontrar algumas ações que indicam preocupação com a sustentabilidade, como políticas públicas que promovam a extinção da sub-habitação; que contemplem equipamentos e serviços públicos em quantidade e qualidade adequados e igualmente distribuídos no território urbano ocupado, espaços seguros (ao ar livre ou não), bem como parcelamento de solo que evite áreas com pouca vitalidade urbana e que aproximem o local de emprego ao da moradia.

As diretrizes estratégicas, previstas no Plano Diretor de 2008, relativas à qualificação do ambiente natural, objetivam promover a proteção da biodiversidade, da paisagem natural e garantir ao cidadão uma cidade saudável. Entre diretrizes e ações podemos destacar: a demarcação e proteção das áreas ambientalmente frágeis; a manutenção dos corredores de biodiversidade; a integração regional no âmbito ambiental; saneamento básico; a proteção de manguezais, restingas, morros, encostas e da mata atlântica; acesso à informação para agilização nas demandas judiciais cabíveis; realização de estudos das enchentes e seus impactos; fiscalização em obras públicas para evitar invasões em áreas de interesse ambiental e na implementação de ações corretivas nessas áreas; o fortalecimento do órgão

municipal do meio ambiente; a vigilância e a educação ambiental e sanitária; promover a gestão integrada do domínio hídrico⁵²; gerenciamento costeiro de acordo com a legislação pertinente; gestão dos resíduos sólidos urbanos e rurais.

Quando se trata da estratégia de qualificação do ambiente construído, o plano de 2008 pretende otimizar o uso da infraestrutura básica, dos equipamentos e serviços públicos; disciplinar o uso do espaço público, a comunicação visual e a preservação do patrimônio cultural.

As diretrizes propostas que evidenciam a preocupação com a sustentabilidade na qualificação do ambiente construído são: estimular o adensamento urbano nas áreas com infraestrutura e nos vazios urbanos; compartilhar espaços públicos e distribuir de forma equilibrada e bem dimensionada os equipamentos públicos: manter e ampliar as áreas verdes; regulamentar elementos que são formadores da Paisagem Urbana - Paisagens Notáveis, Patrimônio Cultural, Arborização Pública e Mensagens Visuais.

Estes objetivam garantir ao cidadão um espaço público com qualidade ambiental e a possibilidade de identificação, leitura e apreensão da paisagem e de seus elementos construtivos; o equilíbrio visual entre os elementos que compõem a paisagem urbana e a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental.

Para tanto, foram previstas ações como:

1. A reformulação da Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo com vistas à preservação dos ambientes naturais e à otimização dos serviços e equipamentos urbanos, melhorando o ordenamento territorial;
2. A reformulação do Código de Posturas;
3. A reformulação do Código de Obras;
4. Aplicação dos instrumentos de regularização fundiária para promover a ampliação da "cidade formal" sobre a informal;
5. A elaboração de planos setoriais;

⁵² As águas interiores, de superfície e subterrâneas, as águas costeiras, de transição, os respectivos leitos, margens, e zonas adjacentes.

6. E a revisão das demais normas urbanísticas tendo como premissa a simplificação⁵³.

As diretrizes estratégicas relacionadas à Estruturação e Ordenamento Territorial visam promover o equilíbrio entre as áreas urbanizadas e passíveis de urbanização, as destinadas à produção primária e as de preservação e conservação.

As diretrizes estratégicas relativas à Mobilidade e Acessibilidade são a priorização do transporte não motorizado sobre o motorizado; o do coletivo sobre o individual e a promoção de um trânsito fluido e seguro.

Quanto às diretrizes estratégicas relativas à Gestão do Planejamento Participativo no Município de Joinville foram indicadas: viabilizar canais de participação na gestão da política urbana, implementar os instrumentos de gestão do planejamento previstos no Estatuto da Cidade; manter um processo sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do Plano Diretor; promover parcerias entre o setor público, privado e as diferentes entidades sociais de Joinville com o objetivo de garantir a justiça social, a harmonia ecológica e o desenvolvimento sustentável.

Integram ainda o Plano Diretor os instrumentos de gestão do planejamento; os instrumentos complementares e os instrumentos de controle urbanístico, conforme demonstrado no Quadro 3, que visam ao desenvolvimento sustentável por meio de planos e programas, elaborados e implementados de forma sistemática e contínua, capazes de orientar os sucessivos governos municipais na gestão do planejamento.

Quadro 3 - Elementos que constituem o Plano Diretor de Joinville, 2008

	Instrumentos de	Estruturação Territorial	Lei do Perímetro Urbano
		Ordenamento Territorial	Lei do Parcelamento, Sistema Viário, Uso e Ocupação do Solo

⁵³ Conforme diretriz prevista no Estatuto da Cidade, Art. 2º, Inciso - XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

Plano Diretor Lei nº 261 de 2008	Controle Urbanístico de	Qualificação do Ambiente Construído	Código de Posturas, Usos Especiais, Mensagens Visuais e Patrimônio Histórico e Cultural		
		Qualificação do Ambiente Natural	Código do Meio Ambiente		
	Instrumentos de Gestão do Planejamento de	Democratização da Gestão do Planejamento		Conferência Municipal das Cidades	
				Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - Conselho da Cidade	
				Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	
		Indução do Desenvolvimento Sustentável		Utilização Compulsória	
				IPTU Progressivo no Tempo	
				Desapropriação para Fins de Reforma Urbana	
		Promoção do Desenvolvimento Sustentável		Consórcio Imobiliário	
				Direito de Superfície	
				Transferência do Direito de Construir	
				Outorga Onerosa do Direito de Construir	
				Operações Urbanas Consorciadas	
				Direito de Preempção	
		Regularização Fundiária		Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento	
				Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	
				Concessão do Direito Real de Uso	
			Planos de Integração Regional		Pactuados com um ou mais municípios do Nordeste do Estado de Santa Catarina
					Plano Diretor de Mineração

	Instrumentos complementares	Planos Diretores de Especificidades	Plano Diretor de Recursos Hídricos
		Planos Setoriais	Plano de Mobilidade e Acessibilidade
			Planos Urbanísticos
			Plano de Saneamento Ambiental
			Plano de Infra-Estrutura e Equipamentos Públicos Urbano e Rural
			Plano Municipal de Habitação
			Plano Municipal das Áreas Costeiras
			Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil

Fonte: Própria, elaborado com base no Plano Diretor de 2008 (2022).

A Lei de Estruturação Territorial institui o macrozoneamento municipal que estabelece o zoneamento urbano e rural e identifica as unidades espaciais do Município, em concordância com as diretrizes estratégicas que norteiam o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville. Os objetivos do macrozoneamento são: proteger e conservar sustentavelmente as áreas de ocorrência da biodiversidade, fauna e flora nativas; preservar as nascentes do município; priorizar a utilização sustentável dos recursos naturais e dos serviços e atividades ligadas ao meio ambiente, bem como garantir a manutenção ou redução do perímetro urbano definido na Lei Complementar nº 27/96, compatibilizando-a com a disponibilidade e capacidade da infra-estrutura e a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural.

Nestes termos, o Plano Diretor de 2008, dividiu o território do Município de Joinville em zonas, áreas e setores, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Território de Joinville, previsto no Plano Diretor, 2008

		Área de Proteção dos Mangues (ARPA-Mg)	Tem por objetivo proteger os manguezais como bem comum.
--	--	--	---

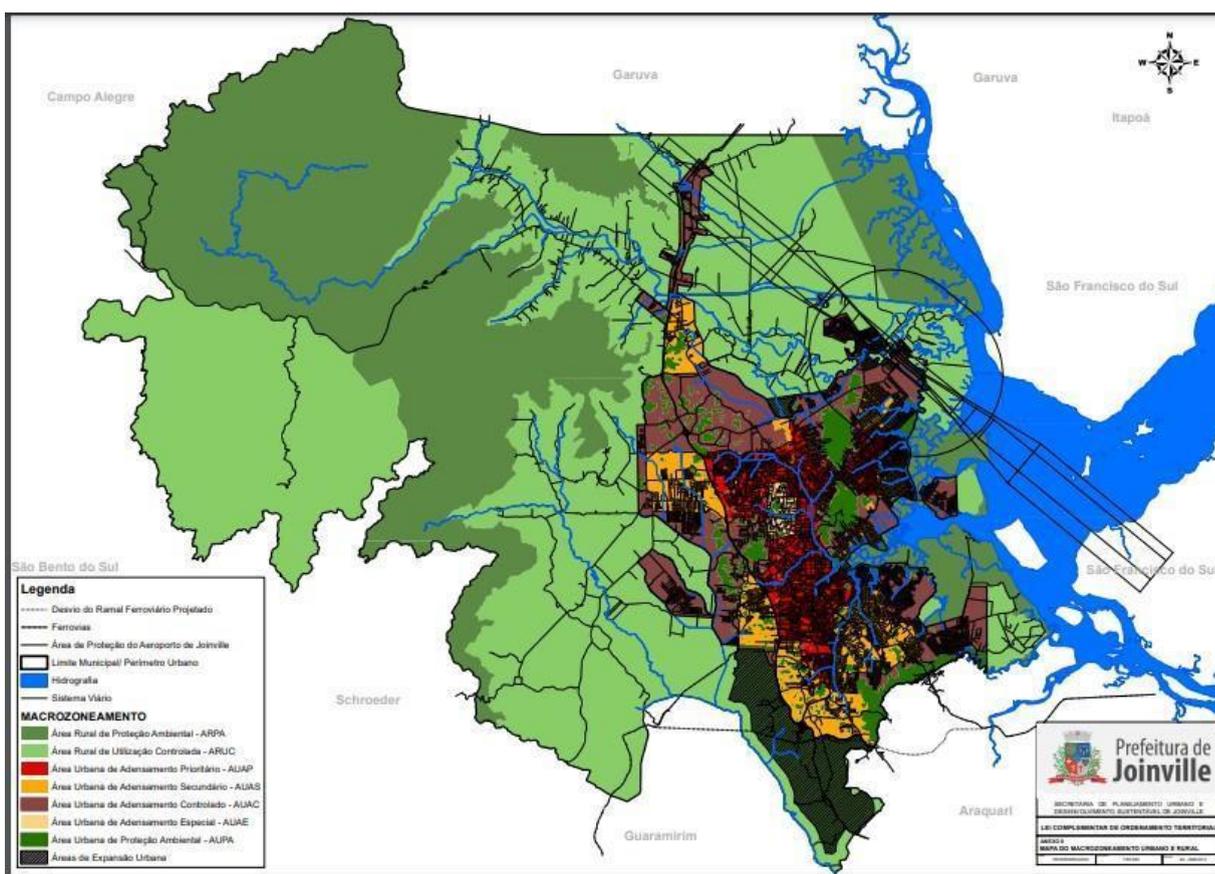
Macrozona Rural	Área Rural de Proteção do Ambiente Natural (ARPA)	Área de Proteção da Encosta da Serra do Mar (ARPA-En)	Tem por objetivo proteger as encostas, evitando a erosão e a destruição dos solos da Serra do Mar delimitada entre as cotas 200 (duzentos) e 700 (setecentos).
		Área de Proteção dos Mananciais (ARPA-Mn)	Tem por objetivo proteger as nascentes e os rios que formam as bacias hidrográficas do município.
	Área Rural de Utilização Controlada (ARUC)	Área de Utilização Controlada das Planícies Costeiras (ARUC- Pc)	Tem por objetivo propiciar o equilíbrio entre o sistema hídrico da planície costeira e o vetor norte de expansão, do complexo aeroportuário e de suas características socioeconômicas e culturais.
		Área de Utilização Controlada das Planícies (ARUC-Pn)	Tem por objetivo consolidar novos padrões tecnológicos de produção agrícola e pecuária, racionalizando a utilização dos recursos ambientais.
		Área de Utilização Controlada dos Mananciais (ARUC-Mn)	Tem por objetivo disciplinar as atividades de produção primária nas bacias hidrográficas do Município para a preservação da quantidade e qualidade da água utilizada.
		Área de Utilização Controlada do Planalto (ARUC-PI)	Tem por objetivo potencializar a infra-estrutura existente e direcioná-la para o desenvolvimento turístico e de lazer, aliando a conservação dos remanescentes de vegetação e a beleza cênica.
	Área Rural de Transição (ART)	Área de Transição Residencial (ART-R)	Tem por objetivo disciplinar a pressão por parcelamento e edificações residenciais em áreas tecnicamente não indicadas para funções urbanas, mediante o estabelecimento de critérios urbanísticos capazes de assegurar a preservação de suas características sócio-ambientais.
		Área de Transição Industrial (ART-I)	Tem por objetivo compatibilizar os usos agrosilvipastoris com a pressão por promoção e implantação de indústrias e incubadoras para atividades tradicionais e inovadoras, para micro, pequenas e médias empresas.
		Área de Transição Especial (ART-E)	Tem por objetivo disciplinar a pressão por parcelamento e edificações residenciais e compatibilizar a implantação de parques de inovação tecnológicas em áreas rurais próximas a áreas urbanas com grande densidade demográfica, mediante o

			estabelecimento de critérios urbanísticos capazes de promover equilíbrio entre as funções residenciais, industriais e de suas características ambientais.
Macrozona Urbana	Área Urbana	Área Urbana de Adensamento Prioritário (AUAP)	Setor Especial de Interesse do Patrimônio Cultural Setor Especial de Interesse Social Setor Especial de Empreendedorismo e Geração de Emprego Setor Especial de Interesse Público Setor Especial de Áreas Verdes Setor Especial de Predominância Industrial Faixas Viárias Faixas Rodoviárias
		Área Urbana de Adensamento Secundário (AUAS)	Setor Especial de Interesse do Patrimônio Cultural Setor Especial de Interesse Social Setor Especial de Empreendedorismo e Geração de Emprego Setor Especial de Interesse Público Setor Especial de Áreas Verdes Setor Especial de Predominância Industrial Faixas Viárias Faixas Rodoviárias
		Área Urbana de Adensamento Especial (AUAE)	Setor Especial de Interesse do Patrimônio Cultural Setor Especial de Interesse Social Setor Especial de Empreendedorismo e Geração de Emprego Setor Especial de Interesse Público Setor Especial de Áreas Verdes Setor Especial de Predominância Industrial Faixas Viárias Faixas Rodoviárias
		Área Urbana de Adensamento Controlado (AUAC)	Setor Especial de Interesse do Patrimônio Cultural Setor Especial de Interesse Social Setor Especial de Empreendedorismo e Geração de Emprego Setor Especial de Interesse Público Setor Especial de Áreas Verdes Setor Especial de Predominância Industrial Faixas Viárias Faixas Rodoviárias
		Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA)	Setor Especial de Interesse do Patrimônio Cultural Setor Especial de Interesse Social Setor Especial de Empreendedorismo e

		<p>Geração de Emprego Setor Especial de Interesse Público Setor Especial de Areas Verdes Setor Especial de Areas Verdes Setor Especial de Predominância Industrial Faixas Viárias Faixas Rodoviárias</p>
	<p>Zonas Especiais de Predominância Industrial de Joinville</p>	<p>Setor Especial de Predominância Industrial identificadas por Norte, Sul e Leste, as quais serão ainda subdivididas em setores de uso e ocupação, de acordo com suas características e destinação, Faixas Viárias Faixas Rodoviárias</p>

Fonte: Própria, elaborado com base no Plano Diretor de 2008 (2022).

Figura 1 - Macrozoneamento Rural e Urbana de Joinville, de acordo com a Lei 261/08



Fonte: Lei 261/2008

O plano prevê, ainda, instrumentos de Indução e de Promoção do Desenvolvimento Sustentável demonstrados no Quadro 5, destacando, na terceira coluna, em que situações estes podem ser utilizados em benefício do patrimônio cultural do município de Joinville.

Quadro 5 - Relação dos instrumentos de promoção do desenvolvimento em benefício do patrimônio cultural de Joinville, previsto no Plano Diretor, 2008

<p>Promoção do Desenvolvimento Sustentável tem o objetivo de redistribuir oportunidades imobiliárias flexibilizando o controle do uso e ocupação do solo, gerar recursos para investimentos municipais para garantir a função social da cidade e da propriedade, utilizando os seguintes instrumentos:</p>	<p>Consórcio Imobiliário</p>	
	<p>Direito de Superfície</p>	
	<p>Transferência do Direito de Construir é o instrumento que concede ao proprietário de imóvel exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de superfície potencializado pela legislação urbanística, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:</p>	<p>-promoção, proteção e preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;</p> <p>- proteção e preservação das áreas de mananciais;</p> <p>- o proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo, por limitações relativas à preservação do patrimônio ambiental, histórico ou cultural, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial construtivo deste imóvel;</p> <p>- benefício que poderá ser concedido ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele.</p>
	<p>Outorga Onerosa do Direito de Construir concede alterações nos índices urbanísticos de ocupação do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.</p>	<p>O produto da concessão da outorga onerosa deverá obrigatoriamente ser aplicado no fomento de programas de melhoria urbana, constituição de espaços de recreação e lazer e de programas de preservação ou</p>

		conservação do patrimônio cultural.
	Operações Urbanas Consorciadas é o instrumento que autoriza o Poder Público Municipal a praticar alterações nos índices urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo e nas normas edilícias tendo como objetivo a transformação urbanística, melhorias sociais e a valorização ambiental de uma determinada região do município.	proteção e recuperação de patrimônio ambiental e cultural;
	Direito de Preempção poderá ser exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:	Especialmente para implantação de espaços públicos de lazer; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.
	Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento objetiva a promoção do desenvolvimento urbano e rural, cujos recursos serão destinados à implementação de:	Cujos recursos poderão ser aplicados em Programas de Revitalização dos Espaços Urbanos - Programas de Constituição de Espaços de Lazer - Programas de Preservação do Patrimônio Cultural

Fonte: Própria, elaborado com base no Plano Diretor de 2008 (2022).

A efetividade das ações relacionadas às estratégias e suas diretrizes deveriam, conforme o plano, ser avaliadas por meio de indicadores de desempenho que permitam avaliação contínua da aplicação do próprio Plano Diretor e do desenvolvimento sustentável do município. Estes indicadores seriam criados em até um ano após a publicação da Lei 261 e integrariam o Sistema de Informações Municipais.

Para a cultura, o plano de 2008 estabelece diversas diretrizes, dentre as quais se destaca fortalecer o órgão municipal da cultura para concretizar a sua competência na formulação, implantação e gerenciamento de programas e planos, visando reformular e aperfeiçoar a cultura em Joinville, considerando: criar novos

espaços geradores de debates, com acesso à informação e estímulo à inclusão sociocultural; criação e conservação de equipamentos culturais; motivar, difundir e registrar o patrimônio cultural imaterial; estruturação dos roteiros turísticos, de forma a difundir o patrimônio e a cultura do Município; incentivar a comunidade para a pesquisa, identificação, preservação e promoção do patrimônio cultural.

Em 10 de junho de 2011, o então Prefeito, Carlito Merss, do Partido dos Trabalhadores, PT, sancionou a Lei Complementar nº 336, em atendimento ao disposto no artigo 82, Inciso III, da Lei Complementar nº 261/2008, para regulamentar o instrumento do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV. Este integra os instrumentos que visam garantir a participação popular na gestão das políticas públicas, previstos no Plano Diretor do Município.

O EIV deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento em relação à qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e de seu entorno, devendo a análise incluir, no mínimo, diversas questões prováveis de ocorrência, das quais destaco para este estudo a interferência abrupta na paisagem, especialmente quando interferir na ventilação e iluminação, na circulação natural do ar e na insolação de áreas do seu entorno; que descaracterize áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental; ou ofereça riscos ambientais.

O EIV deverá apresentar, se necessário, as medidas preventivas aos impactos negativos identificados pelo estudo, em relatório conclusivo, elaborado em linguagem simples e acessível à população leiga, contendo a síntese dos estudos e, se for o caso, relação das medidas preventivas necessárias para sua aprovação. Este deve ficar disponível para consulta pública e realizar audiências públicas.

O Prefeito Carlito Merss, do Partido dos Trabalhadores, PT, sancionou, em 31 de julho de 2012, a Lei Complementar nº 380, que regulamenta, em atendimento ao art. 82, Inciso I e II da Lei Complementar nº 261/2008, o Conselho da Cidade e a Conferência Municipal da Cidade. Considera-se, para os efeitos desta lei, a Conferência Municipal da Cidade como a instância que privilegia a construção e a

implementação das políticas públicas de Desenvolvimento Urbano no âmbito municipal, de acordo com as especificidades de cada gestão.

Essa lei do Plano Diretor estabelece que é de competência do Poder Executivo, em conjunto com o Conselho da Cidade, a convocação, organização e coordenação das Conferências Municipais da Cidade.

A Conferência Municipal da Cidade deverá, dentre outras atribuições: apreciar e recomendar as diretrizes da política urbana do Município; eleger os representantes da sociedade civil para o Conselho da Cidade; e eleger os delegados para as Conferências Estaduais.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, "Conselho da Cidade", criado pela Lei Complementar nº 261/08, é órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, em matéria de política urbana relativa ao planejamento municipal.

O Conselho da Cidade tem por finalidade propor diretrizes para o desenvolvimento municipal, com participação social e integração das políticas que promovam o ordenamento territorial e a integração regional, a promoção socioeconômica sustentável, a qualificação ambiental e o transporte e a mobilidade urbana, respeitando o Plano Diretor.

O Conselho da Cidade é composto pelo seu Presidente, Plenário, Câmaras Comunitárias Setoriais, Secretaria Executiva, Grupos de Trabalho e Comitê Executivo.

O Conselho da Cidade é presidido por um dos conselheiros, eleito no Plenário. O Plenário é o órgão superior, composto por cinquenta e dois membros titulares e seus respectivos suplentes, representantes de órgãos e entidades organizados por segmentos, com direito a voz e voto, sendo 20 (vinte) do Poder Público Municipal; 16 (dezesseis) de entidades dos movimentos populares⁵⁴; 4

⁵⁴ Movimentos populares - associações comunitárias ou de moradores, movimentos por moradia, movimentos de luta por terra e demais entidades voltadas à questão do desenvolvimento urbano. (Descrição dada pelo Anexo I da Lei Municipal nº 380 de 31 de

(quatro) de entidades empresariais ligadas ao ramo do Desenvolvimento Urbano⁵⁵; 2 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores⁵⁶ ligadas ao ramo do Desenvolvimento Urbano; 4 (quatro) representantes de entidades profissionais; 4 (quatro) representantes de entidades acadêmicas e de pesquisa⁵⁷; e 2 (dois) representantes de organizações não governamentais - ONG`s⁵⁸.

Os representantes do Poder Público são indicados pelo Prefeito Municipal. Os demais representantes são eleitos durante a Conferência da Cidade. Estes devem ser do município e reconhecidos entre os segmentos como organismos que os representem. Cada membro titular tem um suplente⁵⁹ do mesmo segmento, também eleito na Conferência da Cidade.

A eleição será convocada por meio de edital, publicado em órgão de imprensa local, (sessenta) dias antes do término do mandato dos membros do Conselho da Cidade. Poderão ser convidados a participar das reuniões do Conselho da Cidade

julho de 2012 – que regulamenta os incisos I e II do Art 82 da Lei nº 261 de 28 de fevereiro de 2008).

⁵⁵ Entidades empresariais - entidades de qualquer porte, representativas do empresariado relacionadas à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, inclusive cooperativas voltadas às questões do desenvolvimento urbano. (Descrição dada pelo Anexo I da Lei Municipal nº 380 de 31 de julho de 2012 – que regulamenta os incisos I e II do Art 82 da Lei nº 261 de 28 de fevereiro de 2008).

⁵⁶ Trabalhadores representados por suas entidades sindicais - sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores legalmente constituídos e vinculados às questões de desenvolvimento urbano. (Descrição dada pelo Anexo I da Lei Municipal nº 380 de 31 de julho de 2012 – que regulamenta os incisos I e II do Art 82 da Lei nº 261 de 28 de fevereiro de 2008).

⁵⁷ Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa - entidades representativas de associações de profissionais autônomos ou de empresas, profissionais representantes de entidades de ensino, profissionais atuantes em centros de pesquisa de diversas áreas do conhecimento e outras entidades vinculadas à questão do desenvolvimento urbano e conselhos profissionais, regionais ou federais. (Descrição dada pelo Anexo I da Lei Municipal nº 380 de 31 de julho de 2012 – que regulamenta os incisos I e II do Art 82 da Lei nº 261 de 28 de fevereiro de 2008).

⁵⁸ Organizações não governamentais - entidades do terceiro setor com atuação na área do desenvolvimento urbano. (Descrição dada pelo Anexo I da Lei Municipal nº 380 de 31 de julho de 2012 – que regulamenta os incisos I e II do Art 82 da Lei nº 261 de 28 de fevereiro de 2008).

⁵⁹ Os suplentes dos órgãos e entidades assumirão a titularidade quando da ausência ou vacância de seus titulares. Nas reuniões do Conselho da Cidade estes representantes suplentes de órgãos e entidades terão direito a voz mesmo na presença dos titulares.

personalidades e representantes de órgãos e entidades públicos e privados, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, quando constar da pauta temas de suas áreas de atuação.

As decisões do Conselho da Cidade serão formalizadas por meio de Resoluções normativas ou recomendatórias, Pareceres e Moções aprovadas em Plenário⁶⁰. Esses documentos, depois de aprovados em Plenário, deverão ser publicados no Jornal Oficial do Município e nos meios eletrônicos disponibilizados pela Prefeitura.

O Conselho da Cidade possui ainda com 4 (quatro) Câmaras Comunitárias Setoriais: De Ordenamento territorial e integração regional; De Promoção econômica e social; De Qualificação do ambiente natural e construído, e da Mobilidade urbana.

As Câmaras Comunitárias Setoriais serão formadas pelos membros titulares e suplentes do Conselho da Cidade. Cada Câmara Comunitária Setorial elegerá, entre seus representantes, um coordenador e um vice coordenador.

As Câmaras Comunitárias Setoriais⁶¹ serão compostas por (treze) conselheiros, observada a proporcionalidade dos diferentes segmentos integrantes do Conselho da Cidade. A estas compete preparar as discussões temáticas, articular com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à política de desenvolvimento sustentável do Município. Devem também apresentar relatório conclusivo ao plenário do Conselho da Cidade, sobre matéria submetida a estudo, sob a forma de resolução, parecer ou moção, votada pelo Plenário do Conselho da Cidade.

A Lei 483/2017 (constante do quadro 1) altera o art. 45 do Plano Diretor de 2008, incluindo o inciso VII, que prevê a necessidade de elaborar plano de

⁶⁰O Plenário se reunirá ordinariamente com periodicidade mensal e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou em requerimento da maioria simples dos seus membros. (Lei Municipal Complementar nº 392/2013)

⁶¹ Todos os membros do Conselho da Cidade, titulares (e suplentes), poderão participar em suas respectivas Câmaras Comunitárias Setoriais, com direito a voz e voto, na elaboração e aprovação dos documentos produzidos pelo grupo. Cada conselheiro poderá participar de apenas uma Câmara Comunitária Setorial, para a qual ele foi eleito.

contingência para solucionar ou mitigar problemas incidentais, em serviços de transporte público coletivo, que possam afetar a mobilidade urbana.

O Prefeito Udo Döhler, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, em 07 de maio de 2018, altera o Plano Diretor vigente - Lei nº 261/08 - por meio da Lei nº 500/2018. Esta Lei altera o inciso II e acrescenta o inciso IV ao § 2º, do art. 73 da Lei Complementar nº 261/2008, adicionando o uso condicionado⁶² aos usos permitidos, não permitidos e tolerados.

A Lei Complementar nº 520, de 27 de dezembro de 2018, sancionada pelo Prefeito Udo Döhler, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, acrescenta o art. 110 A e altera o art. 111, ambos da Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008. Estabelece que o Instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso poderá ser aplicado em áreas dos imóveis situadas acima da isoípsa⁶³ de 40,00m (cota 40), enquadradas como Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA), nas quais tenham sido executadas obras de terraplanagem e/ou mineração até a data de 9 de janeiro de 2017. Não se enquadram na aplicação do Instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso os imóveis em que tenham sido executadas obras de terraplanagem e/ou mineração, sem autorização, ou autorizadas e executadas em desconformidade com a autorização dos órgãos competentes. Quando houver mudanças do regime de uso e ocupação do solo definido para a Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA), a contrapartida para aplicação da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso consistirá em recursos monetários. O beneficiário deverá transferir os recursos monetários para o Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento.

⁶² Lei 261/2008 - Redação acrescida pela Lei Complementar nº 500/2018 IV - usos condicionados: usos licenciados para lotes ou glebas, classificados como atividades com baixo ou médio impacto para o setor onde se encontram, permitidos desde que atendam requisitos especiais previstos em regulamentação específica, podendo inserir novos usos e/ou atividades, desde que classificadas com impacto igual ou menor ao inicialmente licenciado.

⁶³ Em topografia, isoípsa significa a linha que une os pontos da mesma altitude – curva de nível.

Os recursos monetários serão aplicados para o custeio dos planos de manejo das unidades de conservação municipais.

Em 04 de janeiro de 2019, foi sancionada a Lei Complementar nº 523 para regulamentar os Instrumentos de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável previstos na Lei Complementar nº 261⁶⁴, de 28 de fevereiro de 2008 - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville. Para os efeitos desta lei, o Patrimônio Cultural foi conceituado como sendo o conjunto de bens móveis e imóveis de interesse de preservação cultural, como coleções, objetos, obras de arte, acervos, edificações isoladas ou não, ambiências, sítios arqueológicos ou paleontológicos, praças, parques e lugares, entre outros, de relevância histórica, artística, arquitetônica ou natural. Esta lei prevê que para aplicação destes instrumentos será disponibilizada uma listagem de imóveis com Potencial Transferível Construtivo disponível⁶⁵, segundo a Lei Complementar 1.773/1980, a ser utilizado pelos instrumentos regulamentados nesta Lei Complementar.

Uma das finalidades da transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos, privados ou públicos, é a promoção, conservação e preservação de imóvel de interesse do Patrimônio Histórico, Ambiental, Paisagístico, Social ou Cultural, conforme originários de atos ou aplicação de legislação federal, estadual ou municipal específica.

Neste caso, a transferência do direito de construir estará vinculada ao imóvel e à obrigação do proprietário de proteger o imóvel beneficiado quanto às suas características históricas, culturais, arquitetônicas e/ou ambientais, conforme

⁶⁴Os instrumentos são fundamentados na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, já estão previstos no Plano Diretor, na Complementar nº 470/2017 - Lei de Ordenamento Territorial do Município de Joinville- LOT, Lei Complementar nº 363/2011 - Lei do Inventário do Patrimônio Cultural de Joinville- IPCJ/IPCM.

São eles: Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC; Transferência do Direito de Construir - TDC; Direito de Preempção; Direito de Superfície. Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável; Consórcio Imobiliário e Operações Urbanas Consorciadas.

⁶⁵ O Potencial Transferível Construtivo é um bem jurídico dominical, de titularidade do Município, com funções urbanísticas e socioambientais.

estabelecido em Decreto, inclusive com previsão de sanções ao proprietário caso não cumpra as obrigações relativas à preservação do patrimônio histórico.

Esta lei institui também direito de preferência para aquisição - Direito de Preempção - pelo Município de Joinville, de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, de acordo com o disposto no art. 25 da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), desde que o imóvel esteja incluído em área a ser delimitada em lei específica e o Poder Público dele necessite para, dentre outras: criar unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Por fim, a Lei institui o Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Joinville, conforme determina o artigo 102, Inciso VII, da Lei Complementar nº 261/08 (Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville), que objetiva a promoção do desenvolvimento urbano e rural, cujos recursos serão destinados à implementação, dentre outros, de Programas de Preservação do Patrimônio Cultural. Estão contempladas entre as ações: obras de restauração e ambientação de patrimônio cultural público; implantação, ampliação ou readequação de reserva técnica em museus e espaços de memória; intervenções que garantam a acessibilidade.

Em 13 de setembro de 2019, o Prefeito Udo Dohler, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, altera o Plano Diretor vigente - Lei nº 261/08 - por meio da Lei nº 539/2019. Esta lei autoriza o Poder Executivo a instituir e aplicar a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo - OOAU - agora, além daquelas áreas dos imóveis anteriormente situadas acima da isoípsa de 40,00 (previstas na Lei Complementar nº 520 de 27/12/2018), a outorga poderá ser aplicada em áreas de ampliação do perímetro urbano do Município de Joinville, que atendam o estabelecido no Artigo 42-B da Lei Federal nº 10.257/01. Os recursos auferidos com a adoção desta Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo serão destinados ao Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável.

O Plano Diretor 261/2008 prevê, entre seus Instrumentos de Controle Urbanístico, a Estruturação Territorial que estabelece o macrozoneamento do Município, o qual deve estar em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville.

A estruturação e o ordenamento territorial são realizados mediante a regulação da divisão territorial; do parcelamento do solo e condomínio; do uso do solo e da ocupação do solo. Assim, em atendimento ao estabelecido no Plano Diretor 261/2008 - que prevê a reformulação da Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo - o município publicou a lei 312/2010 .

No período compreendido entre a publicação do Plano Diretor de Joinville - 2008 e 2017, muitas leis foram sancionadas alterando, atualizando ou redefinindo as regras urbanísticas relacionadas à estruturação e ordenamento territorial de Joinville.

Essas mudanças ocorreram por conta do longo tempo que o projeto de Lei Complementar - LC 69-11, conhecido como LOT (Lei de Ordenamento Territorial), demorou para ser aprovado. Esse foi enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no mês de dezembro de 2011, tratando da Estruturação e Ordenamento Territorial do Solo Urbano de Joinville. Em 09 de janeiro de 2017 o referido Projeto de Lei Complementar foi sancionado pelo Prefeito Udo Dohler, como a Lei Complementar nº 470/2017. Esta, desde a data em que foi sancionada até agora, sofreu muitas alterações⁶⁶. A análise da Lei Complementar nº 470/2017 foi realizada

⁶⁶ As leis que alteraram a Lei nº 470/2017 foram as seguintes: Lei Complementar Nº 476/2017 de 28/04/2017, Lei Complementar Nº 482/2017 de 14/09/2017, Lei Complementar Nº 490/2017 de 20/11/2017, Lei Complementar Nº 491/2017 de 04/12/2017, Lei Complementar Nº 498/2018 de 23/04/2018, Lei Complementar Nº 500/2018 de 07/05/2018, Lei Complementar Nº 502/2018 de 30/05/2018, Lei Complementar Nº 503/2018 de 04/06/2018, Lei Complementar Nº 506/2018 de 16/07/2018, Lei Complementar Nº 512/2018 de 26/09/2018, Lei Complementar Nº 515/2018 de 19/11/2018, Lei Complementar Nº 520/2018 de 27/12/2018, Lei Complementar Nº 521/2019 de 03/01/2019, Lei Complementar Nº 523/2019 de 04/01/2019, Lei Complementar Nº 522/2019 de 04/01/2019, Lei Complementar Nº 527/2019 de 27/03/2019, Lei Complementar Nº 538/2019 de 30/08/2019, Lei Complementar Nº 544/2019 de 07/11/2019, Lei Complementar Nº 545/2019 de 22/11/2019, Lei Complementar Nº 546/2019 de 19/12/2019, Lei Complementar Nº 553/2019 de 20/12/2019, Lei Complementar Nº 555/2020 de 27/03/2020, Lei Complementar Nº 559/2020 de 18/09/2020, Lei Complementar Nº 560/2020 de 22/10/2020, Lei Complementar Nº 564/2020 de 14/12/2020, Lei Complementar Nº 568/2021 de 07/06/2021, Lei

através da leitura do texto consolidado, já compilado com as alterações feitas por todas as leis a ela vinculadas.

Considerando que a Lei de Estruturação e Ordenamento Territorial - nº 470/2017 - compõe o Plano Diretor de 2008, as estratégias adotadas, na elaboração desta, são aquelas previstas no Plano Diretor.

Quanto ao Patrimônio Cultural, há na lei nº 470/2017, manutenção de um Setor Especial de Interesse Cultural constituído por áreas ou imóveis de interesse do patrimônio cultural da cidade, inclusive as áreas do seu entorno paisagístico. E quanto ao Patrimônio Arqueológico ou aos Sambaquis, não há nenhuma referência.

Considerando o § 3º, Art. 40 do Estatuto da Cidade, que determina que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”, o município, em 2018, iniciou junto ao Conselho da Cidade de Joinville o processo de revisão do Plano Diretor vigente, haja vista que o atual Plano Diretor é de 2008. Assim, o Projeto de Lei Complementar 61/2018 deu entrada na Câmara e desde então tramita naquela casa.

3.2 Análise e discussão dos Planos Diretores de 2001-2022

Cumprindo o objetivo deste artigo, após levantar a legislação desse período passou-se à análise para verificar a relação entre plano diretor, patrimônio cultural, ambiental e arqueológico, e direito à cidade ou direito à cidade sustentável.

Nesta análise, é importante destacar que no lapso temporal de aproximadamente três décadas - de 1973 até 2005 (quando o processo de revisão do plano é deflagrado) - muitos foram os marcos legais sancionados na legislação brasileira. Como: o Decreto-Lei 1.413 de 1975, que instituiu mecanismos de controle sobre poluição provocada por atividades industriais, obrigando as empresas poluidoras a prevenir e corrigir os prejuízos da contaminação do meio ambiente. A Lei 6938/1981 que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente. A Lei 7347/

Complementar Nº 570/2021 de 09/06/2021, Lei Complementar Nº 574/2021 de 07/10/2021, Lei Complementar Nº 581/2021 de 02/12/2021, Lei Complementar Nº 583/2021 de 06/12/2021 e Lei Complementar Nº 594/2022 de 11/02/2022.

1985, que disciplinou a ação civil pública para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A Constituição de 1988 foi a primeira a dedicar capítulo específico à política urbana, outro capítulo ao meio ambiente e a dar um novo enfoque ao patrimônio cultural (agora centrado na diversidade cultural e na democratização da cultura). Avançada, a CF-88 impõe ao poder público e à coletividade, em seu art. 225, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A Lei 8171/1991, Lei de Política Agrícola também traz um capítulo dedicado à proteção ambiental. O Código Municipal do Meio Ambiente de Joinville, Lei Complementar nº 29/1996, trata dos direitos e das obrigações relacionados à proteção, ao controle, à conservação e recuperação do meio ambiente no município de Joinville e está integrado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). E, ainda, a Lei 9.605/1998, Lei de Crimes Ambientais, prevê sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Lei nº 9.985/2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, prevê mecanismos para a defesa dos ecossistemas naturais e de preservação dos recursos naturais neles contidos. E a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades, introduz mecanismos para que o desenvolvimento das cidades aconteça sem comprometer o meio ambiente e permita salvaguardar seu patrimônio cultural.

Certamente esses regramentos influenciaram e contribuíram na elaboração do Plano Diretor de Joinville, ou seja, o movimento nacional trouxe preocupações com a sustentabilidade, por isso esse conteúdo no teor do Plano. Relevante destacar que até o advento da Constituição de 88, a elaboração do Plano Diretor de um município não era uma obrigatoriedade e tampouco havia orientações para a elaboração desse instrumento. A CF de 1988 é o marco temporal que estabelece a obrigatoriedade dos Planos Diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes e o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Seguido, em 2001, pelo Estatuto da Cidade, que em seu artigo 40 estabelece o Plano Diretor como instrumento principal do planejamento e desenvolvimento urbano e rural.

No sentido de preencher uma lacuna quanto à orientação padronizada para elaboração de planos diretores, o Ministério das Cidades, em 2004, expediu um guia específico para este assunto. E o Conselho da Cidade (Nacional)⁶⁷ expediu a Resolução Nº 25, de 18 de março de 2005, a qual emite orientações e recomendações a serem observadas pelos Municípios⁶⁸ ao elaborarem ou revisarem seus Planos Diretores. Também emitiu a Resolução Nº 34, de 1 de julho de 2005, que estabelece o conteúdo mínimo a constar num Plano Diretor. É neste contexto que Joinville inicia o processo de revisão do seu Plano Diretor.

Analisando a Mensagem de 10 de outubro de 2006, assinada pelo Prefeito Marco Antônio Tebaldi, de encaminhamento do Projeto de Lei anexo a Mensagem nº 167/2006 (Plano Diretor) ao Vereador Darci de Matos, então Presidente da Câmara de Vereadores de Joinville, é possível perceber que o poder executivo declara que o Plano foi construído: 1. Em atendimento ao disposto na Constituição da República e no Estatuto da Cidade; 2. Em atendimento às orientações e recomendações expedidas pelo Conselho das Cidades; 3. Com a efetiva participação da população; 4. Com a coordenação da Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ.

Assim verificou-se que, segundo a normativa do Conselho das Cidades (Nacional), Res. 34, o objetivo do Plano Diretor é a definição da função social da cidade e que tal função será demarcada pela destinação de cada porção do território do município. Dessa forma, busca-se garantir espaços coletivos, equipamentos urbanos e serviços públicos, bem como “áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 2).

⁶⁷ A quem compete emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

⁶⁸ Os Municípios que obrigatoriamente deveriam elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 (cinco anos a partir de 2001 - art 50 da Lei 10257/2001) são aqueles que não possuíam plano diretor, ou haviam aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, ou ainda enquadravam-se em pelo menos uma das seguintes condições: I – tenham mais de 20 mil habitantes; II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

Uma vez definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Plano Diretor, dentre outras providências, deverá instituir Zonas Especiais, de acordo com o interesse local, e demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais - tais como as indígenas, os quilombolas, as ribeirinhas e as extrativistas - de modo a garantir a proteção de seus direitos e a preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

O Plano Diretor de 2008, denominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, está relacionado com a noção de desenvolvimento sustentável, desde o seu título. Em conformidade com as determinações da legislação vigente, estabelece o ordenamento das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar dos seus habitantes e, necessariamente, incorpora a noção de desenvolvimento sustentável. Até porque a CF-88 "impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida".

Importante destacar que o conceito de sustentabilidade surgiu efetivamente a partir da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, na Suécia, em 1972. O Relatório de Brundtland, da Comissão Mundial das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, conceituou o desenvolvimento sustentável como sendo: "a capacidade humana de assegurar que suas necessidades do presente sejam atendidas, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987, p. 46).

O plano contempla o Patrimônio Cultural e Natural em muitas das diretrizes estratégicas e em inúmeras ações propostas. Aparece dentre as necessidades dos cidadãos, quando coloca o atendimento ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural entre as exigências a serem alcançadas para que a função social se cumpra.

Quanto à Qualificação do Ambiente Natural de Joinville, ainda que o Plano tenha previsto diretrizes para o objetivo proposto, questiona-se a implementação

destas, uma vez que na lei que resultou das reformulações da Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo, feitas posteriormente à publicação do Plano diretor de 2008, não foram encontradas identificação e delimitação de corredores ecológicos conectando os remanescentes florestais e as Unidades de Conservação; não foram identificadas e delimitadas as áreas de recuperação de ecossistemas locais; não foram localizadas as identificações e cadastros das nascentes dos cursos d'água existentes no Município. A gestão integrada das unidades de conservação para garantir a conservação da biodiversidade também não foi implementada e não são mencionados os serviços ecossistêmicos e a sua relação com a manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado.

Quanto à revisão do Código Municipal do Meio Ambiente - Lei Complementar nº 29, de 1996 e as alterações posteriores não contemplaram as diretrizes previstas no Plano Diretor de 2008. Também não foi instituído o Plano Diretor de Recursos Hídricos e nem o Plano Diretor de Mineração. Questiona-se, ainda, quanto ao fortalecimento do órgão municipal do meio ambiente previsto dentre as estratégias do Plano Diretor de 2008 para a qualificação do meio ambiente: a extinção da Fundação Municipal do Meio Ambiente - Fundema - na reforma administrativa aprovada pela Lei nº 418/2014 e a substituição desta por uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente pode ser compreendida como fortalecimento do órgão municipal do meio ambiente?

Quanto à vigilância e à educação ambiental e sanitária, e à sensibilização da população para as temáticas do desenvolvimento sustentável, em particular para a redução de produção de resíduos e lixos, reciclagem e reaproveitamento, economia de energia, reuso e racionalização do uso da água, dentro das normas de segurança estabelecidas pelos órgãos competentes, foram encontradas diversas oficinas e eventos educativos sobre as temáticas propostas, na sua maioria, até o ano de 2013. Para os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 não foram encontrados registros de oficinas ou eventos educativos - conforme relatado no Diagnóstico para subsídio à revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município de Joinville –

período 2008 a 2017, emitido pela própria Secretaria do Meio Ambiente (JOINVILLE, 2017).

Necessário também observar que Joinville está inserido no Bioma da Mata Atlântica, patrimônio nacional⁶⁹. Este bioma está reduzido a remanescentes de florestas bastante fragmentadas e que, conforme dados do WWF Brasil (World Wildlife Fund do Brasil), restam apenas 7,3% da cobertura florestal original da Mata Atlântica, a quinta área mais ameaçada do planeta. Ainda assim, é uma das mais ricas em espécies endêmicas – ou seja, que só ocorrem ali – em todo o mundo”, e que a Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica é anterior ao Plano Diretor de 2008, causa estranheza que este não tenha contemplado ou remetido para a referida legislação em seu texto e não tenha dispensado maior preocupação com a proteção e restauração do Bioma Mata Atlântica, suas formações florestais nativas e ecossistemas associados ⁷⁰ .

Quanto às Unidades de Conservação (UCs) do município, que são nove ⁷¹, das quais sete são de gestão municipal, estas especificamente não aparecem no Plano Diretor e nem estão precisamente espacializadas nas Macrozonas delimitadas

⁶⁹ A Constituição Federal, em seu Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo VI, Do Meio Ambiente, Art. 225, § 4º – A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

⁷⁰ Art. 2º da Lei Federal nº 11.428 de 2006 - Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.

⁷¹ Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) da Ilha do Morro do Amaral, Parque Ecológico Prefeito Rolf Colin, Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra Dona Francisca, Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) do Morro do Boa Vista, Parque Natural Municipal da Caieira, Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) do Morro do Iriú, Parque Municipal do Morro do Finder; uma de gestão Estadual: Estação Ecológica do Bracinho; e uma de gestão privada: Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Caetetal.

no plano. O que aparece no plano é o termo unidade(s) de conservação em três momentos:

- entre as ações a serem implementadas para a qualificação do ambiente natural, quando o plano pretende promover a gestão integrada das unidades de conservação para garantir a proteção da biodiversidade;
- como uma das opções de ocupação para as áreas do Setor Especial de Áreas Verdes (SEAV), quando o texto menciona que nestas, dentre outras, podem ser constituídas Unidades de Conservação;
- quando o custeio dos seus planos de manejo é apontado como uma das opções na aplicação dos recursos financeiros obtidos quando da aplicação do instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso em áreas dos imóveis anteriormente situadas acima da cota 40,00 e enquadradas como Área Urbana de Proteção Ambiental (AUPA), nas quais tenham sido executadas obras de terraplanagem e/ou mineração até a data de 9 de janeiro de 2017.

As orientações quanto ao zoneamento ou uso e ocupação do solo das referidas Unidades, em três situações específicas aparecem remetidas para o respectivo plano de manejo. Ainda que estas têm especificidades e o seu zoneamento deve estar em consonância com o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), o Estatuto da Cidade, Art 40, Parágrafo 2º determina que “O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo”, questiona-se: não deveria o Plano Diretor mencionar ou remeter [à regramento específico] os usos e a ocupação do solo nessas áreas também, considerando especialmente que as consultas de viabilidade e alvarás são analisadas e emitidas de acordo com o Plano Diretor? E como fica o uso e a ocupação das Unidades de Conservação que ainda não possuem Plano de Manejo? Ainda que o Plano Diretor remeta essa situação à análise do Conselho Gestor, tem-se aí uma situação de fragilidade dessas áreas. Talvez fosse relevante que os dois instrumentos versassem respectivamente pela dimensão ambiental e pelo ordenamento urbano, complementando ou subsidiando o zoneamento de uso do solo previsto no Plano

Diretor. E como são contempladas ou referidas as fragilidades e potencialidades das UCs que ainda não possuem seus Planos de Manejo? Especialmente considerando que das nove Unidades de Conservação existentes, apenas três possuem o referido Plano⁷². Outra questão a ser ponderada é o fato dos Planos de Manejo não serem documentos de fácil atualização. Além disso, reportam à legislação já revogada (a exemplo do Plano de Manejo da APA Dona Francisca). Não seria, nesse caso, na falta dos planos de manejo das UCs, a omissão do gestor público, uma ação? A quem interessa a falta ou a demora em construir esses planos de manejo?

Para ilustrar a gravidade desta questão, citamos o exemplo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Morro do Amaral, que foi criada em 1989 como parque, depois se tornou, por meio da Lei nº 7208, de 12 de abril de 2012, uma RDS. São mais de 30 anos e ela ainda não possui plano de manejo⁷³. Esse descaso com as UCs de Joinville fez com que, em 2019, o Ministério Público entrasse com a ação nº. 0900094-67.2017.8.24.0038 contra a Prefeitura, cobrando o plano de manejo, obrigatório para ordenar a ocupação e a preservação nas unidades de conservação e que por força de lei teria que ter sido realizada em até cinco anos após a criação de cada unidade. Em 15 de fevereiro de 2022, a Prefeitura publicou o Edital 126/2022⁷⁴ para contratação de serviços técnicos especializados, objetivando a elaboração do Plano de Manejo para a unidade de conservação Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) da Ilha do Morro do Amaral. Algumas empresas interpuseram recurso administrativo, e após análise da respectiva Comissão de

⁷² Um estudo sobre Joinville mostra que das nove UCs existentes apenas três apresentam plano de manejo. Ver o artigo: BACK, Vivian; CARELLI, Mariluci; AREAS, Patrícia de Oliveira. Patrimônio natural de Joinville: análise das unidades de conservação em face da legislação de regência à temática, sob a perspectiva da efetividade. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 18, n. 27, p.228-258, jan./abr. 2020.

⁷³ O plano de manejo deve estar pronto depois de cinco anos que uma UC é criada, tempo contado a partir da lei de criação da UC, conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Art. 27 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁷⁴ Edital e documentos relacionados do Processo Licitatório para contratação de serviços técnicos a serem realizados para o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, consulta realizada no dia 05 de agosto de 2022.

<https://www.joinville.sc.gov.br/public/edital/anexo/55abad95355b7db8437ca43677af9ef5.pdf>

Licitação, a abertura dos envelopes da proposta para a realização do referido plano de manejo ocorreu em 29 de junho de 2022. Após a homologação e adjudicação da empresa vencedora, esta terá 510 dias de prazo para a entrega do respectivo Plano de Manejo.

Desde a sua Lei Orgânica, datada de 2 de abril de 1990, Joinville demonstra preocupação com o patrimônio arqueológico, quando em seu artigo 163 determina que o município promoverá inventário e manterá programa de proteção, vigilância e preservação dos sítios arqueológicos existentes em seu território. E estabelece ainda que, para dar cumprimento à referida determinação, dotará de condições o Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville e, na sua falta, o Arquivo Histórico Municipal. Porém, ainda assim, o Plano Diretor de 2008 faz alusão ao patrimônio arqueológico do município em apenas uma situação, quando este figura entre as opções de destinação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Art 119, Inciso III e Parágrafo Único).

Causa ainda mais espanto, o fato dos Planos Diretores não contemplarem os Sambaquis, uma vez que há em Joinville 43 sítios arqueológicos, que são denominados como patrimônio nacional pela Lei Federal nº 3.924/1961 e protegidos pelo poder público conforme lista do Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 - Sambaquis de Joinville

Nome	Localização
Cubatão I	Fazendo Trevo, próximo à Marina das Garças
Cubatão II	Fazendo Trevo, próximo à Marina das Garças
Cubatão III	Fazendo Trevo, próximo à Marina das Garças
Cubatão IV	Fazendo Trevo, próximo à Marina das Garças
Cubatãozinho	Lateral da Estrada João de Souza Mello Alvim (Estrada da Vigorelli)
Espinheiros I	Ao norte da Lagoa do Saguaçu, próximo ao Canal do Varador, Bairro Comasa
Espinheiros II	Entre as Ruas Baltazar Buschle e Antonio Mazolli, Bairro Espinheiros

Gravatá	Sudoeste da Ilha dos Espinheiros
Guanabara I	Rua Teresópolis, Bairro Guanabara
Guanabara II	Rua Japurá, esquina com Rua Araguaia, Bairro Guanabara
Ilha do Gado I	Norte da Ilha do Gado
Ilha do Gado II	Norte da Ilha do Gado
Ilha do Gado III	Norte da Ilha do Gado
Ilha do Gado IV	Sudoeste da Ilha do Gado
Ilha dos Espinheiros I	Ilha dos Espinheiros, lateral da Rua Baltazar Buschle pouco após o trevo da Rua Severino Gretter
Ilha dos Espinheiros II	Rua Baltazar Buschle, ao lado do late Clube de Joinville
Ilha dos Espinheiros III	Norte da Ilha dos Espinheiros, margem da Lagoa do Varador
Ilha dos Espinheiros IV	Final da Rua Severino Gretter, Ilha dos Espinheiros
Iriiriguaçu	À margem direita do Rio Iriiriguaçu ou Rio do Ferro, acesso pela Av Santos Dumont
Lagoa do Saguçu	Parque Ambiental Caieiras
Morro do Amaral I	Margens do Rio Riacho (ou Biguaçu)
Morro do Amaral II	Sudeste do Morro do Amaral
Morro do Amaral III	Noroeste da Ilha do Amaral (Parque Morro do Amaral)
Morro do Amaral IV	Noroeste do Parque Morro do Amaral
Morro do Ouro	Rua Graciosa, ao lado da Ponte do Trabalhador, Bairro Guanabara
Ponta das Palmas	Canal do Palmital, ao norte da foz do Rio Cubatão
Ribeirão do Cubatão	Lateral da Estrada Ribeirão do Cubatão
Rio Bucuriúma	Margem direita do Rio Bucuriúma
Rio Comprido	Rua Ponte Serrada, Bairro Comasa
Rio das Ostras	Margem esquerda do Rio das Ostras
Rio Fagundes	Margem esquerda do Rio Fagundes

Rio Ferreira	Próximo à margem esquerda do Rio Ferreira
Rio Pirabeiraba	Margem direita do Rio Pirabeiraba
Rio Riacho	Bairro Paranaguamirim
Rio Sambaqui	Margem direita do Rio Sambaqui
Rio Velho I	Margem direita do Rio Velho, 350 metros da confluência com o Rio Santinho
Rio Velho II	Margem esquerda do Rio Velho, aproximadamente 950 m ao sul da confluência com o Rio Santinho
Rua Guaíra	Final da Rua Guaíra, bairro Aventureiro
Tiburtius	Margem direita do Rio Sambaqui
Paranaguamirim II	No sul do município de Joinville, às margens da Rodovia Municipal do Paranaguamirim
Paranaguamirim I	Na margem direita do rio Paranaguamirim, já no município de Araquari
Fazendinha	Nordeste da Ilha do Mel (região próxima a Joinville)
Itacoara (Sambaqui Fluvial)	Rio Piraí

Fonte: Joinville (2019)

Os sítios constantes da lista acima se localizam no território de Joinville. Diante do fato, destes não estarem previstos, nem incluídos ou contemplados nos seus Planos Diretores, é possível questionar se o Poder Público e a Comunidade de Joinville têm dado a devida importância para esse patrimônio cultural? Patrimônio que conforme seu conceito constitucional são “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” conforme prevê o Artigo **216** da CF/88.

Não deveriam os sítios arqueológicos - sambaquis - serem bem protegidos e valorizados pelo poder público e pela sociedade? Não deveriam esses espaços estarem contemplados no referido plano, ou no mínimo este fazer referência a eles e seus regramentos?

Dentre as diretrizes estratégicas para a Promoção Econômica estão contempladas: o estabelecimento de políticas de promoção ao turismo rural e a valorização do patrimônio cultural; a potencialização econômica com a preservação do patrimônio cultural, conciliando e atribuindo ocupações específicas, interesses financeiros, artísticos, culturais, entre outros. Quais seriam essas ocupações específicas que pretende se atribuir ao patrimônio cultural a fim de potencializá-lo economicamente? E como decorreria essa valorização? E, não estaria essa diretriz, confrontando a garantia do pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, previstas constitucionalmente no Artigo **215** da CF/88?

Para a Cultura, Lazer e Esporte, são estabelecidas, entre as diretrizes, fortalecer os órgãos municipais de esporte, lazer e eventos para concretizar a implantação de redes de parques urbanos e rurais, e áreas de lazer como forma de garantir a preservação do patrimônio cultural, paisagístico e ambiental da cidade.

Considerando que a Fundação Cultural de Joinville e a Fundação de Esportes e Lazer - órgãos que cuidavam da cultura e do esporte e lazer, respectivamente, na edição do Plano Diretor de 2008 - não existem mais, e atualmente a cultura, o esporte e lazer são secretarias, questiona-se: houve o fortalecimento do órgão de cultura e esportes, previsto dentre as diretrizes do Plano?

Destaca-se entre as ações propostas no plano motivar, difundir e registrar o patrimônio cultural imaterial e a estruturação dos roteiros turísticos, de forma a difundir o patrimônio e os aspectos culturais do Município.

Depreende-se das ações de difundir e registrar o patrimônio, que em atendimento à determinação constante do Plano, foi sancionada a Lei Complementar nº 363 de 19 de dezembro de 2011, que institui o Inventário do Patrimônio Cultural de Joinville/IPCJ, desdobrado em Inventário do Patrimônio Cultural Material - IPCM e Inventário do Patrimônio Cultural Imaterial - IPCI. A lei prevê que os bens imóveis já tombados ou protegidos por legislação específica, nas esferas municipal, estadual, federal ou mundial, seriam automaticamente incluídos no IPCM. A Lei confere ainda ao inventário três níveis de preservação dos imóveis: preservação integral (PI), preservação parcial (PP) e preservação de entorno (PE). Na mesma data em que a lei do inventário foi sancionada, foram instituídos também benefícios tributários como deduções e isenções tributárias de impostos e taxas públicas municipais incidentes sobre os imóveis cadastrados pelo IPCJ, objetivando

incentivar a preservação e a restauração dos referidos imóveis por meio da Lei Complementar nº 366/2011.

Quanto à reformulação da Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo como diretriz prevista para a Qualificação do Ambiente Construído - em atendimento ao estabelecido no Plano Diretor 261/2008 - esta é encaminhada ao Poder Legislativo em 2010, e publicada pelo município como a Lei Complementar nº 312/2010. No entanto, esta não define e nem qualifica o patrimônio cultural conforme prevê a estratégia do Plano Diretor, porém cria um Setor Especial do Patrimônio Ambiental Urbano que compreende as áreas que apresentam conjuntos arquitetônicos ou elementos naturais de interesse histórico, paisagístico ou cultural que devem ser preservados; estabelece que as novas edificações, reformas e/ou ampliações em construções já existentes no Setor Especial do Patrimônio Ambiental Urbano serão submetidos à aprovação prévia da Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville - IPPUJ e do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, ou aos órgãos que os sucederem. Estabelece que não poderão ser autorizadas edificações que interfiram nos elementos estéticos e paisagísticos e no patrimônio cultural, arquitetônico e turístico do Município. E, ainda, que os projetos de reformas, ampliações e construções de novas edificações situadas na Zona Central Tradicional (ZCT), nos Setores Especiais e nas áreas de influência dos bens integrantes do Cadastro Municipal do Patrimônio Ambiental e Cultural, deverão ser submetidos à Comissão de Análise e adequação das Edificações ao seu Entorno (CAAEE), na forma que vier a ser regulamentada, para parecer, a título de recomendações, as adequações às características a serem empregadas na construção, relacionadas ao respectivo entorno. Além do acima exposto, o plano não instituiu os Instrumentos de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, como previsto.

No entanto, verifica-se que o Plano Diretor, ainda que tenha trazido algumas disposições relacionadas às diretrizes acima estabelecidas, não previu instrumentos básicos e específicos para proteção do patrimônio cultural, ambiental e arqueológico, nem remeteu para alguma legislação municipal específica ou para a

legislação federal ou estadual pertinente. Não seria relevante que o Plano Diretor delimite áreas, classifique bens, estabeleça critérios, restrições ou disposições para proteção, gestão e conservação das áreas ou bens de interesse patrimonial cultural, arqueológico ou ambiental? Ou que remeta para a legislação cujos índices prevaleçam em caso de dúvida? Ou estabelecesse que em caso de conflitos ou divergências entre as normas urbanísticas e as culturais e/ou ambientais prevaleceriam as mais restritivas? Não seria igualmente relevante que o Plano Diretor orientasse pela criação de políticas específicas para cada um dos principais bens patrimoniais culturais, ambientais e arqueológicos, a critério do órgão do patrimônio cultural, com a participação da Sociedade Civil e submetido ao Conselho Municipal de Patrimônio Cultural?

Porém, é importante destacar, com preocupação, que dentre as estratégias para a Qualificação do Ambiente Construído figura ainda a reformulação do Código de Obras, como instrumento orientativo para incentivar a adoção de padrões urbanísticos e arquitetônicos condizentes com as características climáticas e culturais, visando à melhoria das condições ambientais das edificações e à criação de uma nova identidade urbanística para a cidade. No entanto, o Código de Obras vigente em Joinville foi instituído pela Lei nº 667 de 1964. E, apesar de ter sofrido algumas alterações (Leis Ordinárias nº 1283/1973 e nº 2129/1986, Leis Complementares nº 202/2006 e nº 412/2014), não foi reformulado à luz das diretrizes previstas no Plano Diretor de 2008. E termos como plano diretor, sustentabilidade, patrimônio cultural, ambiental ou arqueológico, ou relacionados a estes, não constam do referido código.

Considerando que na história a legislação de Joinville já presenciou no passado alguns equívocos, como exemplo, a Lei nº 1.714 de 5 de dezembro de 1979⁷⁵, a parte do texto que trata da “adoção de padrões urbanísticos e arquitetônicos condizentes com as características climáticas e culturais”, bem como a “criação de uma nova identidade urbanística para a cidade”, mostra-se

⁷⁵ Art. 6º As edificações na Zona Especial Comercial Z8-004 serão permitidas, exclusivamente, em estilo germânico ou tradicional.

preocupante e seu uso deve se dar com ressalvas, uma vez que a Lei acima referida culminou na disseminação de uma arquitetura típica falsa conhecida como o neo-enxaimel, Althoff (2008) se refere ao neo-enxaimel como o resultado de “projetos mirabolantes, com objetivos de adquirir dividendos econômicos e políticos para o seu governo, em detrimento de medidas tecnicamente coerentes” (ALTHOFF, 2008, p. 142).

Neste âmbito, é muito relevante a participação dos diversos grupos sociais da população, com amplo debate, como princípio democrático e sustentável, já registrado em diversas normativas, inclusive na CF-88. Visto que incentivar, coibir ou qualificar a ocupação urbana, compatibilizando-a com a disponibilidade e capacidade da infraestrutura e a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural é um dos objetivos que orientaram o macrozoneamento do município.

As macrozonas urbanas subdividiram-se em setores de uso e ocupação, de acordo com suas características e destinação. O Setor Especial de Interesse do Patrimônio Cultural está incluído na Macrozona Urbana e concentra áreas ou imóveis de interesse do patrimônio cultural da cidade, inclusive as áreas do seu entorno paisagístico e que necessitam de políticas específicas para efetiva proteção, recuperação e manutenção.

Quanto à reformulação do Código de Posturas Municipal para regulamentar os formadores da Paisagem Urbana, prevista no Plano Diretor de 2008, esta não aconteceu, haja vista que a lei vigente data do ano de 2000 e que as alterações na legislação posteriores ao Plano Diretor de 2008, que alteraram o Código vigente, não tratam de aspectos relacionados à paisagem, seu monitoramento ou conservação. O Código, em relação à paisagem, se limita a algumas proibições relacionadas à arborização pública e traz poucas restrições quanto a ações de intrusão, no espaço urbano, que podem interferir na paisagem natural e construída. O Código, não reformulado, não faz nenhuma menção específica à proteção dos elementos naturais, culturais e paisagísticos. Questiona-se, então, como garantir ao cidadão o direito de usufruir a paisagem sem tratar de componentes que possam assegurar equilíbrio visual entre os elementos que compõem a paisagem da cidade?

Como garantir ao cidadão a fruição da paisagem, sem prever na legislação normas que contemplem as distintas áreas da cidade ou sem prever mecanismos que permitam fiscalização sobre as diversas intervenções na paisagem urbana?

O plano prevê o instrumento de Promoção do Desenvolvimento Sustentável da Transferência do Direito de Construir ⁷⁶, a sua concessão, dentre outros casos, para quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural.

Quanto aos bens tombados em Joinville⁷⁷ (sejam federais, estaduais ou municipais), estes não estão listados no Plano e nem endereço eletrônico ou legislação de onde se encontram listados. Apenas são mencionados quanto à necessidade de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança para empreendimentos ou atividades, privados ou públicos, que alterem o entorno, descaracterizando o bem tombado. Ainda proíbe a aplicação do direito de concessão para os imóveis públicos que, em sua origem, tenham sido tombados. Prevê também que recursos do Fundo Municipal de Promoção do Desenvolvimento Sustentável possam ser destinados para Programas de Promoção, Recuperação, Manutenção de imóveis de interesse do Patrimônio Histórico, Ambiental, Paisagístico, Social e Cultural - incluindo todos os procedimentos para a restauração de prédios, áreas, monumentos, sítios arqueológicos, de valor histórico ou cultural, tombados ou não, bem como recuperação do espaço do seu entorno.

No entanto, o Plano não estabelece se o tombamento se dará conforme os termos da Lei Municipal nº 1773, de 01 de dezembro de 1980. Nem institui mecanismos a serem adotados no caso destes bens serem tombados e

⁷⁶ Art. 108 A transferência do direito de construir é o instrumento que concede ao proprietário de imóvel exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de superfície potencializado pela legislação urbanística, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins que a lei especifica.

⁷⁷ “Joinville possui 03 (três) imóveis tombados por iniciativa da União, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), 04 (quatro) imóveis tombados por iniciativa da União e do Estado de Santa Catarina, por meio da Fundação Catarinense de Cultura (FCC), 54 (cinquenta e quatro) imóveis tombados por iniciativa do Estado de Santa Catarina e 92 (noventa e dois) imóveis tombados e/ou inventariados por iniciativa do município de Joinville. Outros ainda estão em processo de tombamento e/ou inventário.” (JOINVILLE EM DADOS, 2021, p.56).

abandonados. Deveria este prever ou remeter para legislação específica a adoção de utilização compulsória no caso de bens tombados e abandonados? E ainda quanto ao entorno do bem tombado, qual seria o raio limite da área do entorno, e quais as disposições para essas áreas?

É importante ponderar que após o advento da CF-88 e instrumentos legais relacionados, o desenvolvimento sustentável precisa estar contemplado no Plano Diretor. Sendo assim, por força de lei, não há uma alternativa. Além disso, o plano precisa de fato ser colocado em prática. No Plano Diretor 261/2008, o desenvolvimento sustentável aparece teoricamente contemplado. Questiona-se: este desenvolvimento está contemplado sobre as dimensões de sustentação defendidas por Sachs (2008): o social, ambiental, territorial, econômico e político? E ainda, estão essas orientações previstas no plano, permeando as ações político institucionais no cotidiano dos agentes públicos e privados de Joinville? Estão presentes nas políticas e programas de preservação do patrimônio? Há distanciamentos entre o discurso e o plano da realidade? Conforme Villaça,

“Há uma ideia generalizada de que no Brasil “...há leis que pegam e leis que não pegam”. [...] “No tocante ao Plano Diretor isso é particularmente verdade, uma vez que é frequente a ideia de que “...o plano é bom....só que não é obedecido”. [...] “O Brasil é assim, não porque nós somos atrasados e ignorantes. Isso decorre da desigualdade de poder político e que possibilita uma dominação relativamente tranquila por parte de uma classe dominante opressora”.(VILLAÇA, 2015, p.1 e 2)

A Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 trata de orientações e recomendações para elaboração de Planos Diretores, institui normativas relevantes para o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor, entre elas que o processo deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

A referida Resolução (nº 25) trata de orientação e prevê que a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, com a efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de

decisões. O documento ainda prevê que, nas cidades onde houver Conselho das Cidades, a coordenação poderá ser assumida por esse colegiado. No caso da Revisão do Plano Diretor de Joinville, a Coordenação do processo foi feita por um Conselho Gestor, uma vez que o Conselho da Cidade não havia sido ainda constituído, o que ocorreu a partir da Conferência realizada em 2006.

É importante registrar que, em Joinville, no ano de 2005, o processo de revisão do Plano Diretor aconteceu num período aproximado de 17 meses, sendo que a primeira etapa do processo consiste na realização de eventos de sensibilização, em que é apresentada a metodologia de revisão proposta pelo comitê executivo do Plano. A primeira etapa - reunião de sensibilização para a revisão do plano aconteceu em 16 de maio de 2005, depois sucederam as demais reuniões e o projeto de lei foi encaminhado ao legislativo em 10 de outubro de 2006.

Naquele momento, em Joinville, o processo participativo da segunda etapa, denominada na Lei de Leitura Comunitária, compreendeu: a) consulta à população, por meio de questionários (foram distribuídos 180 mil questionários, retornaram 40.319 e foram tabulados 22.137)⁷⁸; b) reuniões comunitárias, por segmentos geográficos, e localidades periféricas de Itoupava-Açu e Morro do Amaral, das quais participaram, ao todo, 1496 pessoas em 17 encontros. c) reuniões comunitárias, por segmentos socioeconômicos, das quais participaram, ao todo, 160 pessoas em 07 (sete) encontros.

Na Leitura Técnica, que foi a terceira etapa, realizada em três fases, transcorreram: a) levantamento de dados; b) reuniões temáticas, que reuniram, ao todo, 83 pessoas em 10 encontros e c) reuniões de trabalho, em março de 2006, que reuniram ao todo 187 pessoas em 07 encontros.

A quarta etapa foi a realização da 1ª Audiência Pública do Plano Diretor, que reuniu 518 pessoas e objetivou a apresentação da Leitura da Cidade, a apresentação da Minuta de Lei do Plano Diretor e a eleição de 40 delegados

⁷⁸ Presume-se que essa diferença entre os questionários devolvidos e tabulados tenha se dado por conta das perguntas abertas usadas para a leitura comunitária. Nesses casos, as respostas podem variar muito e apresentam uma dificuldade maior para tabulação.

titulares e 40 suplentes, que representariam a sociedade na 1ª Conferência do Plano Diretor.

Na quinta etapa do trabalho foi realizado um seminário técnico com os delegados eleitos na 1ª Audiência Pública. Este seminário ocorreu no dia 02/06/2006, no qual foi apresentada a estrutura da Lei do Plano Diretor e o regulamento da 1ª Conferência do Plano (como fase inicial).

A sexta etapa do trabalho foi a 1ª Conferência do Plano Diretor, que aconteceu por meio de oficinas temáticas, tendo sido realizada uma discussão mais aprofundada das diretrizes do Plano, para a qual a população foi mobilizada a participar, não sendo levantado o número de participantes.

Por fim, a 1ª Conferência envolveu: a) duas reuniões plenárias para aprovação do regulamento, a primeira em 12/06/06, com 72 participantes e a segunda em 14/06/06, com 43 participantes; b) vinte e uma oficinas temáticas que foram realizadas entre os dias 23/06/06 e 30/08/06, tendo em média 40 participantes; c) duas reuniões plenárias para discussão da sistematização das propostas decorrentes das oficinas, a primeira em 12/09/06, com 52 participantes, e a segunda em 19/09/06, com 58 participantes; d) duas reuniões plenárias para a aprovação do texto final da Lei do Plano, a primeira em 26/09/06, com 68 participantes, e a segunda, que foi a plenária final da Conferência, em 27/09/06, com 45 participantes. Desta forma, o trabalho de revisão do Plano Diretor de Joinville, mobilizou mais de 43.985 pessoas, o que corresponde a 8,87% de uma população de 496.051 habitantes (IBGE, estimativa para 2005).

Importante considerar que esse processo de revisão do plano diretor é o primeiro realizado no município no formato instituído pelo Estatuto da Cidade. É também o primeiro a ser construído seguindo a metodologia e as orientações expedidas pelo Ministério da Cidade.

O Conselho da Cidade não teve participação nem na elaboração e nem na coordenação do processo, uma vez que este é um dos produtos da 1ª Conferência do Plano Diretor - cuja criação consta da minuta do plano diretor que teve sua versão final aprovada ao fim do evento. Porém, o plano foi coordenado pelo núcleo

gestor formado pelo poder público para atender a questão da participação cidadã. A sociedade civil foi convocada por meio de oficinas, debates e da conferência para cumprir o quesito da gestão democrática, o que o Prefeito declara ter atendido na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei para a Câmara de Vereadores.

A transparência nas questões relacionadas à gestão democrática na política urbana, desde a criação do Conselho da Cidade, é um dos assuntos cujas ações têm sido bastante judicializadas nos últimos governos em Joinville. A exemplo de um processo que foi impetrado em 2013, contra a Prefeitura de Joinville e o IPPUJ, para anular a Conferência da Cidade realizada no dia 18 de maio de 2013. Associações de moradores, cidadãos, estudantes e profissionais liberais questionavam os critérios adotados na votação e reclamavam da falta de isonomia. Estaria essa falta de isonomia relacionada à pressão que o mercado imobiliário exerce nos espaços de participação? E que muitas vezes é exercida pelos representantes dos interesses imobiliários diretamente sobre os representantes do poder executivo e legislativo? Conforme Maricato, "está na hora de enfrentar as forças que resistem à implementação dos marcos legais conquistados nas lutas, sejam elas específicas ou urbanas." (MARICATO, 2012, p. 97). Este é um problema recorrente e já apontado por Villaça, quando menciona que "Nossas cidades, cada vez mais, se dividem em duas. De um lado, a cidade dos que comandam e participam da sociedade, e de outro a cidade dos comandados, dos marginalizados, dos que estão de fora". (VILLAÇA, 1996, p. 94).

Importante referir que a participação popular já se encontra amparada em diversas normativas brasileiras, como no artigo 1º, parágrafo único, da CF-88, que estabelece a democracia - participativa e ou representativa - como princípio do estado democrático e instituiu a cooperação das associações representativas no planejamento municipal como preceito a ser seguido pelos Municípios (artigo 29, XII). Esta aparece ainda estabelecida no Estatuto da Cidade, quando em suas diretrizes determina que a gestão da política urbana seja democrática (artigo 2º, II). Considerando que o patrimônio cultural está contido na política urbana, tem-se, neste, implícita a determinação da participação popular na gestão do patrimônio

cultural. Ainda, essa determinação é corroborada pelo Art 216 - § 1º da CF/88 que determina que “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL, 2004, p.139 e 140). Seria o Plano Diretor, uma dessas outras formas de acautelamento e preservação?

Importante ponderar, ainda, que o Plano de 2008, de diretrizes gerais, carecia, ao ser sancionada, para a sua regulamentação e efetiva implementação, a edição de 76⁷⁹ de leis complementares. Essas leis, conforme determina o Plano 2008, são atribuições do Conselho da Cidade e não foram todas sancionadas.

Em Joinville, verificou-se que a Lei 261/2008, Plano Diretor vigente, em seu artigo 139, diz que:

Integra esta lei complementar o "Anexo I", que apresenta as propostas, diretrizes, sugestões e moções advindas das Oficinas Temáticas da 1ª Conferência Municipal do Plano Diretor que orientaram a formatação desta lei complementar e que poderão ser consideradas para a elaboração dos planos e programas, aqui apresentados.

Porém, ao fazer download deste “Anexo I” aparecem os Mapas das áreas rurais e dos setores urbanos do município, e o referido documento que contém as propostas, diretrizes, sugestões e moções advindas das Oficinas Temáticas da 1ª Conferência Municipal do Plano Diretor não se encontra acessível. Em contato com a ouvidoria foi possível ter acesso ao documento. Porém, deixar esse documento acessível a todos os cidadãos é tratar os insumos produzidos, a partir das oficinas da revisão do plano diretor, com a transparência que este fato requer. Questiona-se:

⁷⁹ Conforme Jornal A Notícia, Coluna de Edson Burg de 13 de dezembro de 2007 - “Mas o Joinvilense que espera mudanças efetivas, grandes obras que resolvam os problemas de infraestrutura e mobilidade na cidade precisam de um pouco mais de paciência. A aprovação do Plano Diretor não traz mudanças práticas na hora. Ele apenas traça planos para nortear leis posteriores, estas, sim, com aplicações diretas. 76 leis complementares deverão ser revisadas ou alteradas no prazo de um ano, prometendo bastante trabalho para os vereadores em 2008.”

a quem interessa dificultar o acesso às informações oriundas da participação popular?

De 2008 até 2017, período compreendido da publicação do Plano Diretor de Joinville, diversas foram as leis sancionadas alterando, atualizando ou redefinindo as regras urbanísticas relacionadas à estruturação e ao ordenamento territorial de Joinville. Essa situação foi ocasionada por conta do envio pelo Prefeito à Câmara de Vereadores do polêmico Projeto de Lei Complementar nº 69, de novembro de 2011 (LC 69-11), conhecida como LOT (Lei de Ordenamento Territorial), que trata da Lei de Estruturação e Ordenamento Territorial do Solo Urbano de Joinville. Esta teve o processo de votação interrompido em 31.01.2012, por conta de uma medida cautelar. O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) expediu recomendações para que a Prefeitura e a Câmara de Vereadores reformulassem o Conselho da Cidade e que houvesse a garantia de ampla e efetiva participação popular antes da aprovação das alterações do Plano Diretor ou da lei de ordenamento territorial, sob pena destas serem consideradas inconstitucionais. O Projeto foi retirado da pauta pelo Poder Executivo. Após o cumprimento de exigências, o projeto foi novamente encaminhado em setembro de 2013 ao Conselho da Cidade para análise. Em 09 de janeiro de 2017 o referido Projeto de Lei Complementar foi sancionado pelo Prefeito Udo Dohler, como a Lei Complementar nº 470/2017. E de lá para cá foram sancionadas diversas leis com alterações desta Lei.

Fica o questionamento sobre a dificuldade das gestões públicas no cumprimento da participação social e no reconhecimento da importância de espaços democráticos de discussão. Com relação aos patrimônios, conflitos e disputas afloram, em uma luta constante. Há um embate entre grupos sociais, mas principalmente um questionamento das decisões oficiais e dos discursos ditos democráticos e participativos, que na maioria das vezes apenas atendem a interesses de grupos específicos.

Por força da determinação legal, o município de Joinville, junto ao Conselho da Cidade iniciou, em 2018, o processo de revisão do Plano Diretor vigente, haja vista que o atual é de 2008. Assim, o Projeto de Lei Complementar 67/2018 deu

entrada na Câmara de Vereadores em 11 de dezembro de 2018 e tramitou naquela casa até o dia 18 de julho de 2022. O conteúdo deste projeto não foi todo analisado. Porém, destaca-se o 4º artigo que é equivalente ao 5º na alteração feita pela revisão, que segue demonstrada no Quadro 06 a seguir.

Quadro 7 - Comparação de texto nos projetos de lei de Planos Diretores de Joinville

Plano Diretor Vigente Lei nº 261/2008	Projeto de Lei 67/2018 - aprovado
<p>Art. 4º As diretrizes estratégicas relativas à Promoção Econômica têm como objetivo garantir a função social da cidade, com o direcionamento dos recursos e a riqueza de forma justa, e estão relacionadas com os setores primário, secundário e terciário.</p>	<p>Art. 5º As diretrizes estratégicas relativas à Promoção Econômica têm como objetivo garantir o crescimento econômico por meio da inovação e aumento da competitividade objetivando a geração de riqueza e a construção de uma cidade mais humana e inteligente.</p> <p>§1º O alcance das diretrizes estratégicas se dará por fomento aos Setores Primário, Secundário, Terciário e Setores Portadores de Futuro.</p> <p>§2º O fomento será apoiado por meio de dados e informações georreferenciadas a serem disponibilizadas à população.</p> <p>§3º A promoção econômica será estimulada por maior interação entre o Poder Público e a iniciativa privada, com a evolução de concessões, Parcerias Público Privadas (PPPs), contratos com Organizações Sociais ou outros instrumentos análogos.</p>

Fonte: Própria (2022).

Com base na análise realizada nos artigos das leis acima mencionadas (que são correspondentes), destacados no Quadro 06, entende-se como irrefutável a seguinte reflexão: Será possível alcançar uma cidade mais justa e mais igualitária quando o objetivo da diretriz estratégica para a promoção econômica do atual Plano Diretor (Lei nº 261/2008), “**garantir a função social da cidade, com o direcionamento dos recursos e a riqueza de forma justa**”, foi substituído na revisão (Projeto nº 67/2018) por “**garantir o crescimento econômico por meio da inovação e aumento da competitividade objetivando a geração de riqueza**”? (destaques da autora)

É comum associar como sinônimos os termos “desenvolvimento” e “crescimento econômico”. Autores como Ignacy Sachs e Amartya Sen, teóricos do desenvolvimento, concordam que o crescimento econômico só gera desenvolvimento se promover o combate à pobreza, à desigualdade e à concentração de renda.⁸⁰ Na visão desses autores o desenvolvimento precisa ser outro, diferente do crescimento econômico convencional.

Diante disso, questiona-se, quais outros dispositivos e ou artigos podem estar sendo substituídos, na revisão, retardando, privando ou afetando o direito à cidade sustentável para todos e para todas? Essa alteração proposta, que consta do conteúdo do projeto, que já foi aprovado na câmara de Vereadores, passou pelo quesito da participação popular ou da gestão democrática e do controle social. Questiona-se, seria essa uma demonstração de que o processo de participação popular ainda não acontece de forma suficientemente ampla e eficaz? Na visão de Maricato (2005, p. 2):

É fundamental e pedagógico que as lideranças populares se informem e se instruem sobre todas as questões técnicas que envolvem um PD, até para perceber quando a técnica encobre as relações de injustiça. Mas, cabe especialmente aos movimentos sociais exigir a mudança desse discurso e introduzir sua perspectiva de classe, esse é seu assunto fundamental, sem o qual nada mudará.

A alteração dos planos - do vigente para o aprovado - nos artigos acima comparados e destacados se mostra ainda incoerente com os conceitos do desenvolvimento sustentável, da função social da cidade e da propriedade propostas pelo próprio documento (Art 3º do Projeto de Lei nº 67/2018)⁸¹. A sustentabilidade

⁸⁰ O Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo — afirma o sociólogo Luis Henrique Paiva, coordenador de estudos em seguridade social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Fonte: Agência Senado <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres> acesso em 24.04.2022

⁸¹ § 1º Desenvolvimento sustentável é entendido como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada **a economia, o meio ambiente, a justiça social, a diversidade cultural** e a democracia política e institucional, visando garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

precisa ser entendida em todas as suas dimensões e entendida de forma integral e sistêmica. Como menciona Sachs, o conceito de sustentabilidade tem diversas outras dimensões e, dentre outras, enumera:

[...] a sustentabilidade social vem na frente, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental; um corolário: a sustentabilidade cultural; - a sustentabilidade do meio ambiente vem em decorrência; - outro corolário: distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades; - a sustentabilidade econômica aparece como uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo o transtorno social, que, por seu lado, obstrui a sustentabilidade ambiental; [...] (SACHS, 2002, p.71).

O desejável desenvolvimento deve ser, além de ambientalmente sustentável, socialmente incluyente e capaz de ser economicamente sustentado no tempo. (SACHS 2010, p. 9), pois só há desenvolvimento quando o espaço – lugar, território – e as relações sociais são impactadas positivamente. Uma vez que só “pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria na qualidade de vida e um aumento da justiça social” (SOUZA, 2013, p. 61). Ou seja, o desenvolvimento deverá garantir que as necessidades básicas de todos sejam atendidas, priorizando estas sobre as necessidades não básicas de grupos mais privilegiados. Na percepção de Marcelo de Lopes Souza (2013), se o desenvolvimento trazer efeitos ou consequências que não sejam boas para toda a população, não pode ser considerado desenvolvimento, uma vez que desenvolver significa mudar para melhor, “o desenvolvimento é entendido como uma mudança social positiva” (SOUZA, 2013, p. 60).

§ 2º A função social da propriedade é cumprida quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação do Município, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, **à justiça social, considerando a geração e distribuição de riqueza**, ao equilíbrio ambiental e ao patrimônio cultural.

§ 3º A função social da cidade é cumprida **quando direciona os recursos e a riqueza de forma justa**, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social

Por fim, é importante destacar que o Estatuto da Cidade trouxe instrumentos e mecanismos que foram criados para garantir o bem-estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental. É fruto da luta pela reforma urbana, porém os mecanismos e instrumentos da lei, por si só, não conseguirão consolidar o direito à cidade sustentável. Precisam que sejam bem aplicados. Estaria essa conquista vinculada à pressão popular? E estaria também vinculada ao fato dos operadores do direito precisarem romper com a prática da lógica do mercado? Uma vez que

[...] instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos. Essas condições são de várias ordens – econômicas, políticas, culturais...-, mas um aspecto que parece decisivo no sentido de viabilizar tanto a elaboração quanto a implementação de instrumentos e planos, em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, onde há leis que “pegam” e outras que não “pegam”, é a pressão popular e a capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis. (SOUZA, 2010, p. 322)

Por fim, com o objetivo de demonstrar graficamente o patrimônio cultural nos Planos Diretores como regramentos urbanísticos, foi construída a nuvem de palavras a partir da análise de todo o conteúdo da Lei Complementar 261/2008 e suas alterações, acrescidas da Lei 470/2017 e suas alterações. Para tanto, se utilizou o texto atualizado e compilado pelo sistema de leis municipais, levando em conta o texto da lei mais todas as leis que alteram, regulamentam ou revogam a Lei nº 261/2008 e a Lei nº 470/2017.

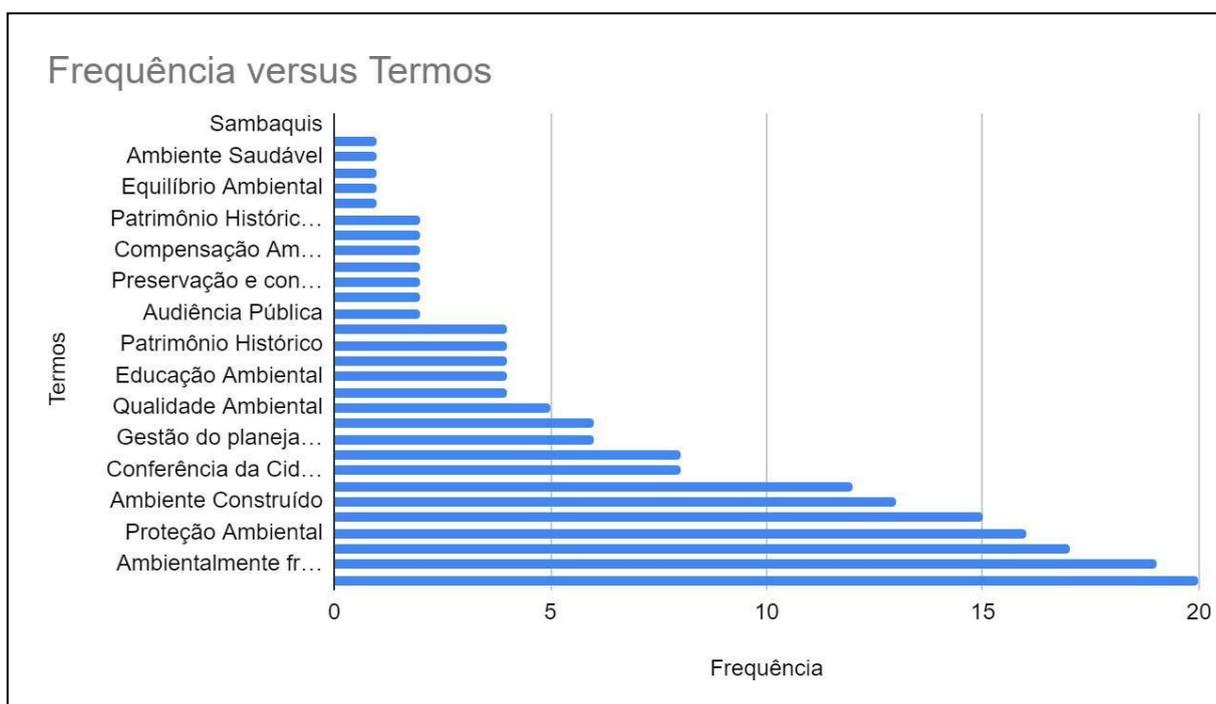
Aplicando os indicadores de análise elencados:

a) Percebeu-se que a centralidade do conteúdo do *corpus textual* está no planejamento urbano e os resultados expressam que, no corpus textual analisado por meio da ferramenta selecionada, os termos com vínculo direto ao Planejamento Urbano apresentaram as maiores frequências.

b) Demonstrou-se que as políticas culturais, ambientais e arqueológicas e de proteção ao patrimônio, no recorte temporal proposto para o regramento urbanístico

de Joinville, de maneira geral aparecem. Alguns com mais e outros com menos frequência, haja vista que os termos Patrimônio Cultural, Meio Ambiente, Arqueologia e Direito à Cidade ou Desenvolvimento Sustentável estão presentes no *corpus textual* analisado. A análise realizada vincula-se à frequência de cada termo e segue demonstrada no gráfico a seguir.

Figura 3 - Relação dos Termos X Frequência encontrados no *Corpus Textual*



Fonte: Própria (2022)

Com o objetivo de destacar no *corpus textual* a palavra patrimônio cultural, ela foi representada graficamente na cor vermelha na nuvem de *tags*.

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi levantar as políticas relacionadas ao patrimônio cultural, ambiental e arqueológico nos documentos de regramento urbanístico de Joinville, no período compreendido entre 2001 (publicação do Estatuto da Cidade) e 2022.

Foi feito levantamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de 2008 - Lei 261/2008 e dos atos que alteram essa lei, haja vista que a revisão deste, por meio do Projeto de Lei 67/2018, encaminhado no dia 11 de dezembro de 2018 para a Câmara de Vereadores, tramitou naquela casa até o dia 18 de julho de 2022, quando foi aprovado. Foram analisadas, ainda, a Lei de Ordenamento territorial - Lei nº 470/2017 - LOT, parte integrante do Plano Diretor, e suas alterações. Estas têm condicionado a produção do espaço urbano de Joinville de 2001 até 2022.

Do Plano Diretor se fez um levantamento do conteúdo necessário para atender o objetivo da pesquisa enquanto se explorou um roteiro de questionamentos. Foi possível compreender a relação entre plano diretor, patrimônio cultural e direito à cidade ou direito à cidade sustentável, em Joinville, por meio do levantamento das políticas patrimoniais contidas no regramento urbanístico do respectivo período.

Ressalta-se que este Plano foi construído no período pós Estatuto da Cidade, sendo que por ocasião da sua construção já haviam sido emitidas orientações e metodologia específica. Objetivar cidades sustentáveis, planejar as cidades, incluir a participação popular e a salvaguarda do Patrimônio Cultural já não era mais uma opção e sim a única opção. Porém, aparentemente, ainda que essas diretrizes já figurem entre as exigências, estas parecem não ter sido consideradas na sua plenitude, a exemplo da participação popular no processo. Este não atingiu e não

incluiu todos os setores da comunidade, atingindo quase sempre a mesma parcela da sociedade: a elite. O desenvolvimento sustentável aparece reiteradas vezes e inclusive é legalmente conceituado. Porém, ainda assim, não foi possível identificar o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico como ferramenta de gestão ou como objeto de políticas públicas em prol da promoção do direito à cidade sustentável.

Foi também realizada, por meio da ferramenta de “*nuvem de tags*”, que permite, a partir da frequência ou da ausência de palavras no *corpus textual*, uma análise de seu conteúdo. Verificou-se, no corpus textual analisado, que os termos com vínculo direto ao Planejamento Urbano apresentaram as maiores frequências, demonstrando que a centralidade do Plano Diretor de Joinville e suas leis e alterações está no planejamento urbano. Por sua vez, palavras relacionadas ao Patrimônio Cultural, ao Meio Ambiente, a Arqueologia, Direito à Cidade ou Desenvolvimento Sustentável não aparecem ou aparecem com pouca incidência.

Por fim, conclui-se que no período analisado a convergência entre as políticas do patrimônio com as políticas urbanas não é efetiva. Diversos foram os questionamentos levantados ao longo do estudo. E outras tantas questões foram problematizadas. Daí concluir que muitos novos estudos acerca do tema poderão ser desencadeados a partir dos resultados dessa pesquisa.

Referências

ALTHOF, Fátima R. **Políticas de preservação do patrimônio edificado catarinense: a gestão do patrimônio urbano de Joinville**. 210 f. (Dissertação de mestrado) - Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 de julho de 2020.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005, 92 p.

_____. **Decreto-lei nº 1413, de 14 de agosto de 1975** (Dispõe sobre o controle da poluição do Meio Ambiente provocada por atividades industriais). 1975. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/525448>. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981** (Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. 1981). 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6938.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985** (Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente). 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei nº 8171, de 19 de janeiro de 1991** (Dispõe sobre a política agrícola). 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8171.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998** (Dispõe sobre sanções penais e administrativas de condutas lesivas ao Meio Ambiente). 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000** (Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências). 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. Ministério das cidades. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. Conselho das cidades. **Resolução nº. 34, de 1º de julho de 2005** (Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2006.

_____. **Lei nº 11428, de 22 de dezembro de 2006** (Lei da Mata Atlântica). 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

CARVALHO, R.C.S. **A Proposta de Salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (Ueps) de Maceió: Uma Avaliação após 11 Anos de Instituição do Instrumento Urbanístico**. Dissertação em Arquitetura e Urbanismo Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado Mestrado em Direito Ambiental. Universidade Federal de Alagoas, 2017.

ENCONTRO DE ESPECIALISTAS EM PATRIMÔNIO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Ouro Preto, **Anais 3 - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Sustentável**. Ouro Preto: Iphan, 2012. 73 p.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, ano XXIII, n. 79, p. 257-272, ago. 2002

KARAM, C. A. **O Planejamento Estratégico de Joinville e o Desenvolvimento Sustentável do Município**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

JOINVILLE. Secretaria do Meio Ambiente. **Resposta ao Memorando SEI nº 0959820/2017 – SEPUD.UPL**. Joinville, SC, 17 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PDDSREV17.pdf>. Acesso em: mar 2022.

_____. **Lei complementar nº 667, de 08 de maio de 1964**. (Institui o código de obras do município) 1964. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei nº 1714, de 05 de dezembro de 1979** (Cria zona comercial Z9). 1979. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 1773, de 01 de dezembro de 1980** (Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, arqueológico, artístico e natural do município de Joinville). 1980. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville>. Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei orgânica, de 02 de abril de 1990**. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar, de 27 de março de 1996.** 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville/lei> Acesso em: 03 de agosto de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 29, de 14 de junho de 1996** (Institui o código municipal do Meio Ambiente). 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008** (Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville). 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 21 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 363, de 19 de dezembro de 2011** (Institui a lei orgânica do município de Joinville). 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei nº 7208, de 12 de abril de 2012** (Altera a categoria do parque do Morro do Amaral). 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 366, de 03 de julho de 2014** (Institui isenções tributárias). 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 418, de 03 de julho de 2014** (Institui reforma administrativa). 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 470, de 09 de janeiro de 2017** (Lei de estruturação e ordenamento territorial de Joinville). 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 21 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 495, de 16 de janeiro de 2018** (Extingue o IPPUJ). 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

ONU. **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável:** Objetivo 11. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

NOVA AGENDA URBANA. **Habitat 3.** 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em: 17 de abril de 2022.

MAGALHÃES, A.C.M. **O Patrimônio Cultural e a Cidade: Uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus.** Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental). Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, Resumo, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MOREIRA, P.N.B. DANTAS, F.A.C. MARTINS, C.R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo. **Caminhos de Geografia.** Uberlândia., Vol.16(55). p. 174-185. 01 Out. 2015.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: SUTTI, Weber (Coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: sistema nacional de patrimônio cultural** – desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Brasília, DF: Iphan, p.25-39, 2012.

SCIFONI, Simone e RIBEIRO, Wagner Costa. Preservar: por que e para quem? **Patrimônio e Memória**, São Paulo, v.2, n.2, p.98-109, 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano e à gestão urbana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil,. 2015. 558 p.

VILLAÇA, Flávio. **O Espaço Intra-urbano.** São Paulo: FAPESP, 1996.

_____, Flavio. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo. 2005. Disponível em: http://aqbcampinas.com.br/site/http://aqbcampinas.com.br/site/wp-content/uploads/2021/03/ilusao_pd.pdf Acesso em: set. 2021.]

WWF. **Mata atlântica luta pela sobrevivência.** Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/dia_do_meio_ambiente/mata_atlantica_dia_do_meio_ambiente/. Acesso em: mar 2022.

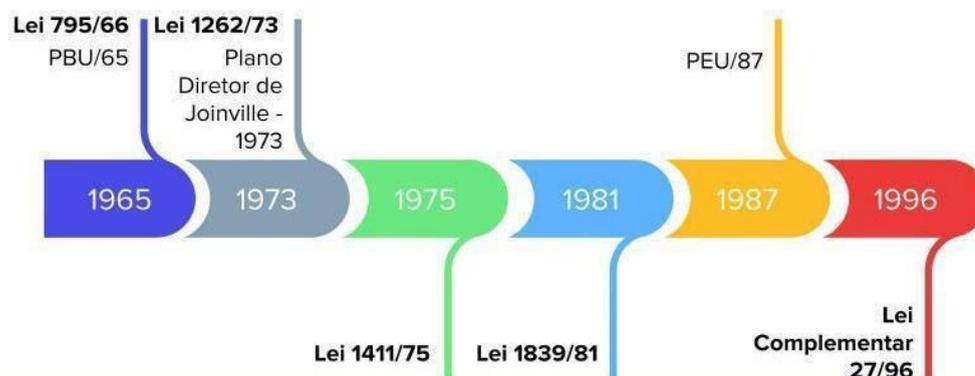
CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO

Nesta dissertação demonstrou-se como Joinville abordou seu patrimônio cultural com ênfase no aspecto ambiental e arqueológico, em seus Planos Diretores, de 1965 (primeiro Plano Diretor de Joinville) até 2022. Para tal, foram desenvolvidos três artigos, que foram entrecruzados com conceitos e considerações teóricas relacionadas ao tema da pesquisa.

No primeiro capítulo/artigo, a partir da metodologia do estado da arte, levantou-se as produções acadêmicas que contém os termos Plano Diretor, Patrimônio Cultural e Direito à Cidade ou Direito à Cidade Sustentável, simultaneamente, entre suas palavras-chave, considerando a relevância do patrimônio cultural estar contemplado no plano diretor da cidade como meio de assegurar o direito à cidade sustentável. Na época da pesquisa, foi observada entre as produções acadêmicas ausência de debates que versassem sobre a tríade “patrimônio cultural”, “plano diretor” e “direito à Cidade ou direito à cidade sustentável” entre suas palavras-chave simultaneamente. Foi encontrada pouca expressão de produção acadêmica relacionando simultaneamente Plano Diretor e Patrimônio Cultural. Algumas produções selecionadas para a pesquisa versaram sobre “plano diretor + patrimônio cultural” ou “plano diretor + direito à cidade”. Observou-se que estas eram de diversas áreas do conhecimento, demonstrando a multidisciplinaridade do tema desta pesquisa.

No segundo capítulo/artigo, discutiu-se o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico presente nos diversos documentos de regramento urbanístico de Joinville, a partir de 1965 até 2001. Dos Planos Diretores analisados - do PBU/65, do PD de 1973, da Lei nº 1839/1981 que atualiza a Lei nº1411/1975, do PEU 1987 (que não se consolidou como lei) e da Lei Complementar nº 27/1996, que podem ser visualizados melhor na linha do tempo abaixo:

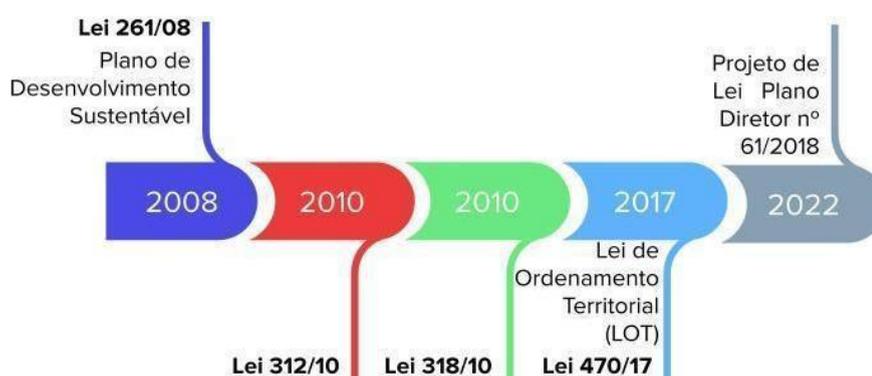
Figura 1 - Linha do tempo dos planos diretores de Joinville de 1965 até 2000



Fonte: Própria (2022)

Em seguida, no terceiro artigo, levantou-se o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico presente nos documentos de regramento urbanístico de Joinville, desta vez, de 2001 até 2022 que podem ser visualizados na linha do tempo destacada a seguir:

Figura 2 - Linha do tempo dos planos diretores de Joinville de 2001 até 2022



Fonte: Própria (2022)

Levantou-se, assim, o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico no plano diretor e discutiu-se a relação destes à luz dos novos paradigmas introduzidos com a CF de 1988 e o Estatuto da Cidade.

Problematizou-se alguns dispositivos da legislação, alguns atos praticados ou omissões da gestão e a implicação destes na efetividade da proteção do patrimônio cultural e na garantia do ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que este é condição fundamental para a manutenção da vida de todos os seres vivos e para assegurar o direito à cidade.

Seguindo, retomou-se o roteiro de questionamentos proposto para a análise dos planos diretores do município de Joinville com o objetivo de destacar os respectivos resultados encontrados nas seguintes ponderações:

1. Alguns planos diretores foram elaborados por empresas contratadas e outros pela equipe técnica do planejamento urbano do município sempre com uma participação expressiva da elite e da classe empresarial do município. Daí é possível afirmar que em Joinville de fato a elite sempre esteve sentada à mesa nas discussões da cidade. Quem nunca participou efetivamente, mesmo no período pós Estatuto onde a participação democrática está legalmente determinada, é a maioria da população.
2. Aparentemente os Planos Diretores foram elaborados, na maioria das vezes, para atender a legislação.
3. A construção dos planos até o advento do Estatuto da Cidade seguiu as etapas estabelecidas pela comissão específica. E a partir daí seguiu-se as etapas emitidas nas Resoluções específicas do Conselho da Cidade.
4. As etapas até 2001, foram realizadas de forma discricionária por cada gestão. Para os períodos pós Estatuto as etapas compreenderam: eventos de sensibilização, nomeação do Conselho Gestor do Plano, leitura comunitária por segmentos geográficos e por segmentos socioeconômicos. Na Leitura Técnica, levantamento de dados.
5. Os planos diretores vislumbram grandes objetivos para Joinville. Porém, ainda que estes tragam diretrizes importantes para o desenvolvimento, não foi possível identificar a utilização do patrimônio

cultural como objeto de gestão ou como objeto de políticas públicas em prol da promoção do direito à cidade sustentável. Não foi possível verificar a sua utilização como documento orientativo para todas as áreas da gestão, limitando muitas vezes o plano para orientar somente o zoneamento do município

6. Há alusão à noção de sustentabilidade ou a termos relacionados em todo o período, porém o plano não faz vínculo com as demais políticas do meio ambiente. Também não faz menção ao mar e ao gerenciamento costeiro, aos mangues, e não aplicou muitas das diretrizes para o desenvolvimento sustentável previstas no próprio documento. E por vezes o próprio município realizou ações contrárias as diretrizes do plano. E ainda o fato de a lei do plano não ser autoaplicável favorece a não aplicabilidade da legislação. Uma vez que há demanda de regulamentação de dispositivos por meio de leis complementares, das quais um grande número nunca se efetivou. Também não se percebe um esforço na legislação para que a sustentabilidade, em relação ao Patrimônio, possa ser cada vez uma ação conjunta entre o poder público e a sociedade civil.
7. A tônica da preocupação, aparentemente, ao longo dos anos, esteve sempre diretamente relacionada ao grau de interesse ou de afinidade do Gestor principal do município.
8. Concebem ou contemplam muito pouco o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico.
9. Quando contemplam quase sempre aparece relacionado ao uso e a sua relação econômica, muito pouco relacionado à fruição do direito e ao acesso ao patrimônio.
10. O patrimônio, na maioria das vezes, não aparece contemplado como objeto de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e nem como direito para todas e todos. Na maioria das vezes é contemplado para atender interesses privados e econômicos, sejam interesses

relacionados ao mercado imobiliário ou ao mercado turístico. Nota-se que o primeiro regramento urbanístico de Joinville, trouxe diretrizes que valorizavam o patrimônio natural da cidade - como a Serra do Mar, Morro do Boa Vista, Iriú, Rio Cachoeira e Bucarein - e sugeriu preservar e criar parques lineares nas margens dos rios, ampliar a área verde da cidade, oferecer área de lazer para os moradores.

11. Não há mecanismos específicos de proteção para a salvaguarda do patrimônio cultural previstos nos planos analisados, ainda que se possa afirmar que o próprio plano diretor possa ser um destes mecanismos. Revelou-se importante reunir em uma única Lei - Plano Diretor - o ordenamento territorial, contemplando o patrimônio cultural, ambiental e arqueológico como uma estratégia para se alcançar uma cidade mais justa, menos desigual e promover qualidade de vida para todos os seres vivos. Diante disso, parece ser muito relevante que a comunidade pactue regras, limites e diretrizes relacionadas ao espaço urbano onde o seu patrimônio está inserido. Neste sentido, constatou-se como prejudicada a relação comunidade, patrimônio e planejamento urbano, especialmente ao considerar que o plano diretor é constitucionalmente o instrumento básico para conduzir essa relação. Porém, a participação da comunidade na construção dos planos diretores de Joinville ao longo do recorte temporal proposto para esta pesquisa - tanto no período em que a participação popular não era ainda uma determinação legal, quanto no período em que é uma obrigação constitucional - demonstrou-se incipiente, de forma que a relação comunidade, patrimônio e planejamento não ocorreu de forma efetiva.

Em cada um dos três capítulos/artigos da dissertação, a discussão foi encerrada com uma análise de conteúdo por meio da ferramenta de tags. Assim, a partir da frequência ou da ausência de palavras no respectivo *corpus textual*, foi possível visualizar graficamente a relação com o objetivo de cada capítulo/artigo.

Verificou-se ainda que a centralidade dos planos diretores do município de Joinville tanto no período anterior ou posterior ao Estatuto da Cidade está diretamente relacionada ao planejamento urbano, uma vez que são dele a maior incidência de termos. Nos dois períodos [pré e pós estatuto] verificou-se que termos relacionados ao Patrimônio Cultural, ao Meio Ambiente, à Arqueologia, ao Direito à Cidade ou ao Desenvolvimento Sustentável possuem uma fraca incidência ou nem estão presentes nos *corpus textuais* analisados.

Demonstrou-se, ainda, que a pesquisa está alinhada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU quando defende a integração do patrimônio cultural na gestão das cidades e no desenvolvimento urbano como um dos meios de promover a sustentabilidade das cidades. O tema segue alinhado também com a Nova Agenda Urbana (NAU)⁸² (NOVA AGENDA URBANA, 2016), que dentre muitas outras referências estabelece que os chefes de Estado e de Governo e seus Representantes assumam como compromisso considerar a cultura como um componente prioritário e estratégico nos seus instrumentos de planejamento.

Compreendeu-se que as cidades são palcos de problemas, mas também são espaços cheios de desafios e de oportunidades, onde diariamente decisões são tomadas para construir um futuro sustentável. A proximidade das pessoas com o nível de gestão municipal - que é o nível mais próximo da população - aliada à conscientização da importância da manutenção da vida em todas as suas formas, pode ser um caminho para um futuro sustentável. Por isso, a gestão urbana deve ser democrática e a participação popular contínua, desde a criação, implantação e acompanhamento de “planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei nº 10.257/01 art. 2º, Inciso II). Na elaboração do Plano Diretor, inclusive para a fiscalização da sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

⁸² A Nova Agenda Urbana (NAU) - Habitat III foi adotada em 2016 como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, de 17 a 20 de outubro de 2016, onde foram pactuadas as diretrizes para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável nas cidades.

comunidade”, conforme prevê o próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01 art 40, §4º).

Importante destacar que o objetivo da pesquisa era levantar como Joinville abordou seu patrimônio cultural, ambiental e arqueológico em seus planos diretores. Assim, a pesquisa limitou-se à legislação e documentos relacionados, publicados ou disponíveis. Por isso, análises mais profundas relacionadas à regulamentação ou aplicação da legislação ou, ainda, à implementação de seus mecanismos, dispositivos e das respectivas normativas, bem como sua eficácia, não foram realizadas, haja vista que estes aspectos não integram o objeto desta pesquisa e nem seria viável sua realização, dentro do tempo disponível para o presente trabalho. Estes constituem um campo fértil de perguntas para pesquisas futuras.

Verificou-se que os resultados encontrados são evidências da importância de o planejamento urbano contemplar o patrimônio cultural, sem pretensão de exaurir o assunto. Ainda assim, é possível afirmar que: se proteger é cuidar de algo ou de alguém mais fraco, e se a tarefa e o dever de proteger o patrimônio cultural é compartilhada entre o Estado e a Comunidade; e se o amanhã em Joinville, ou em qualquer outra cidade é uma construção compartilhada, parece ser necessário e urgente romper com as tradicionais práticas políticas aplicadas na gestão urbana.

Por fim, foram levantadas problematizações que seguem relatadas ao longo da pesquisa. Muitas são as inquietações. E aqui retoma-se a utopia, agora na versão lefebvrea (2011), quando o autor diz que se deve experimentar a utopia como uma metodologia na busca de um outro lugar na cidade, que ainda não existe

Espera-se, assim, que este trabalho ressoe em reflexões mais amplas e que assim os patrimônios culturais, ambientais e arqueológicos de Joinville possam ser instrumentos em prol do desenvolvimento, transformando as realidades desiguais em espaços incluídos e mais sustentáveis. De forma que os passos em direção à utopia sejam cada vez mais intencionais e assertivos, ou seja, cada vez mais largos.

REFERÊNCIAS DA DISSERTAÇÃO

BANDEIRA, Dione da Rocha. **Ceramistas pré-coloniais da Baía da Babitonga, SC: arqueologia e etnicidade**. 2004. 275p. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12733/1596584>> Acesso em: 25 jun. 2022.

BANDEIRA, Dione da Rocha et al. Resultados preliminares da pesquisa no sambaqui sob rocha Casa de Pedra, São Francisco do Sul, Santa Catarina, Brasil. **Bolietim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas**, v.13, n.1, pp.207-225, jan/abr 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 de julho de 2020.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.

_____. Lei nº 3.924 de 26 de julho de 1961 - **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/busca?search_query=lei+3984%2F1961&do_search=ybuscar=buscar> . Acesso em 14 de fevereiro de 2022.

_____. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 - **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.,. Acesso em 05 de junho de 2020.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005, 92 p.

_____. **Decreto-lei no 1413, de 14 de agosto de 1975** (Dispõe sobre o controle da poluição do Meio Ambiente provocada por atividades industriais). 1975. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/525448>. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei no 7347, de 24 de julho de 1985** (Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente). 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei no 8171, de 19 de janeiro de 1991** (Dispõe sobre a política agrícola). 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei no 9605, de 12 de fevereiro de 1998** (Dispõe sobre sanções penais e administrativas de condutas lesivas ao Meio Ambiente). 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. **Lei no 11428, de 22 de dezembro de 2006** (Lei da Mata Atlântica). 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. Ministério das cidades. **Resolução no 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. Conselho das cidades. **Resolução nº. 34, de 1º de julho de 2005** (Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

CARVALHO, R.C.S. **A Proposta de Salvaguarda das Unidades Especiais de Preservação (Ueps) de Maceió: Uma Avaliação após 11 Anos de Instituição do Instrumento Urbanístico**. Dissertação em Arquitetura e Urbanismo, Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado, Mestrado em Direito Ambiental. Universidade Federal de Alagoas, 2017.

CDB – **Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre. Diversidade Biológica: Brasil**. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 283p.

CHUVA, Márcia. Entre vestígios do passado e interpretações da história: introdução aos estudos sobre patrimônio cultural no Brasil. In: CUREU, Sandra et al. (Coord) **Olhar multidisciplinar sobre a efetividade da proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.37-49.

COLESANTI, Marlene Teresinha de Munoz; CAMPOS, Sanny Rodrigues Moreira. A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia - MG. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, vol.40(2). Pp. 321-337. 01 abril 2012.

ENCONTRO DE ESPECIALISTAS EM PATRIMÔNIO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Ouro Preto, **Anais 3 - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Sustentável**. Ouro Preto: Iphan, 2012. 73 p.

FALLGATTER, Helmut. **Prefeito Helmut Fallgatter presta conta de seus 5 anos de administração**. 1965

FERREIRA, A.M.M. **Desenvolvimento e Políticas Públicas, Direito à Cidade e Participação Popular na Política Urbana da Cidade de Natal - RN: uma Crítica Sociojurídica ao Direito Urbanístico**. Tese - Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2019.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, ano XXIII, n.79, p.257-272, ago 2002.

FIGUEIREDO, V.G.B. Patrimônio Cultural, Cidade, Sustentabilidade: Qual o Papel da Legislação Urbanística na Preservação e no Desenvolvimento? **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v.XVII. 2. p.91-110. abr-jun 2014.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: trajetória política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Minc-Iphan, 2005.

FONSECA, Maria Cecília Londres (org). **Revista Tempo Brasileiro**. Patrimônio Imperial. Out-Dez, N. 147, pp.69-78, RJ, 2001.

FUNDAÇÃO IPPUJ (2016). (Joinville). **Área Urbana Consolidada de Joinville. Volume I: Metodologia de Identificação e Delimitação**. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/rea-urbana-consolidada-de-Joinville-Volume-I-Metodologia-de-identificacao-e-delimitacao.pdf>>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

GALEANO, Eduardo. **Las palabras andantes**. Montevideu, Uruguai: Ediciones Chanchito, 1993.

GEHL, Jean. **Cidades para pessoas**. São Paulo, Perspectiva, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990.

HERZOG, C. P. **Cidades para todos: (re)aprendendo a conviver com a natureza**. Rio de Janeiro: Mauad X: Inverde, 2013.

ICOMOS, **Carta para a proteção e a gestão do patrimônio arqueológico**
ICOMOS/ICAHM. Carta de Lausanne, 1990.

KRAISH, Adriana M. P. O. **O Patrimônio arqueológico como elemento do Patrimônio Cultural**. In: ANPUH, 2007.

JOINVILLE. **Lei 795/1966 de 25 de janeiro de 1966**. Disponível no paço Municipal.

_____. **Lei Ordinária nº 1262, de 27 de abril de 1973** (Plano diretor).1973. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 12 de junho de 2021.

_____. **Lei Ordinária nº 1411, de 12 de dezembro de 1975**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 12 de junho de 2021.

_____. **Lei Ordinária nº 1839, de 04 de dezembro de 1981**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville/lei>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

_____. **Plano Básico de Urbanismo** – Volumes I e II. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville/Sociedade SERETE de estudos e projetos Ltda./Jorge Wilhem Arquitetos Associados, 1965.

_____. **Plano de Estruturação Urbana (PEU)**. 1987.

_____. **Lei Complementar nº 027/1996**. 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville/lei> Acesso em: 03 de agosto de 2021.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Resposta ao Memorando SEI nº 0959820/2017** – SEPUD.UPL. Joinville, SC, 17 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PDDSREV17.pdf>. Acesso em: mar 2022.

_____. **Lei complementar 667, de 08 de maio de 1964**. (Institui o código de obras do município) 1964. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei nº 1714, de 05 de dezembro de 1979** (Cria zona comercial Z9). 1979. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 1773, de 01 de dezembro de 1980** (Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, arqueológico, artístico e natural do município de Joinville). 1980. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville>. Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei orgânica, de 02 de abril de 1990**. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar, de 27 de março de 1996**. 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville/lei> Acesso em: 03 de agosto de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 29, de 14 de junho de 1996** (Institui o código municipal do Meio Ambiente). 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 261, de 28 de fevereiro de 2008** (Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville). 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 21 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 363, de 19 de dezembro de 2011** (Institui a lei orgânica do município de Joinville). 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei nº 7208, de 12 de abril de 2012** (Altera a categoria do parque do Morro do Amaral). 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 366, de 03 de julho de 2014** (Institui isenções tributárias). 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 418, de 03 de julho de 2014** (Institui reforma administrativa). 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 470, de 09 de janeiro de 2017** (Lei de estruturação e ordenamento territorial de Joinville). 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville> Acesso em 21 de junho de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 495, de 16 de janeiro de 2018** (Extingue o IPPUJ). 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sc/j/joinville>> Acesso em 22 de junho de 2021.

KARAM, C.A. **O Planejamento Estratégico de Joinville e o Desenvolvimento Sustentável do Município**. Dissertação (Mestrado em Administração) . Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2008

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Campinas: Unicamp, 1990.

MAGALHÃES, A.C.M **O Patrimônio Cultural e a Cidade**: Uma análise dos conflitos relacionados ao tombamento do centro antigo e do centro histórico de Manaus. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental). Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, Resumo, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: SUTTI, Weber (Coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: sistema nacional de patrimônio cultural** – desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Brasília, DF: Iphan, p.25-39, 2012.

MOREIRA, P.N.B.; DANTAS, F.A.C.; MARTINS, C.R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, vol.16(55). pp.174-185. 01 October 2015.

NOVA AGENDA URBANA. **Habitat 3**. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>>. Acesso em: 17 abril 2022.

ONU (2014). **Department of Economic and Social Affairs, Population Division World Urban Prospects: The 2014 Revision, Highlights**, United Nations, 2014.

ONU. **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável**: Objetivo 11. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

POLLAK, Michael. Memória e Identidade social. In: **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 200-212.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. **Biologia da conservação**. Londrina: E. Rodrigues, 2001.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Nobel, 1997.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As Pesquisas Denominadas do Tipo "Estado da Arte" em Educação. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 6, núm. 19, septiembre diciembre, 2006, pp. 37-50, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SACHS, I. **Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o papel da política**. In: ABRAMOVAY, R. et al. (Orgs.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp/Edusp, 2001.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual N° 22.768/1984**. Criou a Estação Ecológica do Bracinho.1984. Disponível em: <https://www.wikiparques.org/wiki/Esta%C3%A7%C3%A3o_Ecol%C3%B3gica_do_Bracinho>. Acesso em 03/04/2022

SANTOS, B.S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS JÚNIOR, O. .; SILVA, R. H.; SANT’ANA, M. C. Introdução. In: JÚNIOR, O. A. S.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p.13-26.
SCIFONI, Simone; RIBEIRO, Wagner Costa. Preservar: por que e para quem? **Patrimônio e memória**. São Paulo, v.2, n.2 pp.98-109, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M.S. **O espaço urbano, a lei e o direito à cidade em disputa**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande. p.15. 2018

SOARES, M. **Alfabetização no Brasil: O estado do conhecimento**. Brasília: INEP/MEC, 1989.

SOUZA, M.L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano e à gestão urbana**. 10.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2015. 558p.

TERNES, A. **História de Joinville, uma abordagem crítica**. Joinville: Meyer, 1981.

_____. **História Econômica de Joinville**. Joinville: Meyer, 1986.

_____. **Joinville, a construção da cidade.** São Bernardo do Campo - SP: Bartira Gráfica e Editora S/A, 1993.

TONIAL, J. **Plano diretor como elemento de Preservação do Meio Ambiente Histórico Cultural.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, Resumo. 2013

TREVIZAN, M. Patrimônio Cultural e o Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte. **Cadernos Naui**, Florianópolis, vol 5(5) pp.48-73. 01 January 2016.

VARELLA, M.C. **O direito ao auto-ordenamento:** experimentações do planejamento subversivo e resistências ao planejamento territorial heterônimo em Paranaguá-PR. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná. p.8. 2018

VARINE, Hugues de. **As Raízes do Futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local.** Tradução Maria de Lourdes Parreira Horta. Porto Alegre. Medianiz, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, Vol.25, nº 71, São Paulo, 2011.

_____. **O espaço intra-urbano.** São Paulo: FAPESP, 1996.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute. 2001.

_____. **A ilusão do plano diretor.** São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 25 mar 2021.

_____, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

VON GEHLEN, J.S. **A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Comunitária da Região de Chapecó, p.15. 2017.

WWF. **Mata atlântica luta pela sobrevivência.** Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/dia_do_meio_ambiente/mata_atlantica_dia_do_meio_ambiente/>. Acesso em: 12 mar 2022.

Termo de Autorização para Publicação de Teses e Dissertações

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE) a disponibilizar em ambiente digital institucional, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/IBICT) e/ou outras bases de dados científicas, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o texto integral da obra abaixo citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data 04/11/2022.

1. Identificação do material bibliográfico: () Tese (X) Dissertação () Trabalho de Conclusão

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Autor: ELEONORA BAHR PESSÔA

Orientador: Prof. Dra. MARILUCI NEIS CARELLI Coorientador: Prof. Dra. DIONE DA ROCHA BANDEIRA

Data de Defesa: 30 de agosto de 2022

Título: **PATRIMÔNIO CULTURAL, AMBIENTAL E ARQUEOLÓGICO NOS PLANOS DIRETORES DE JOINVILLE**

Instituição de Defesa: Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

3. Informação de acesso ao documento:

Pode ser liberado para publicação integral (X) Sim () Não

Havendo concordância com a publicação eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese, dissertação ou relatório técnico.



Eleonora Bahr Pessôa - autora

Joinville, 04 de novembro de 2022

Local/Data