



# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

## A proteção dos sítios arqueológicos no planejamento territorial municipal

Luana Cristina da Silva Campos<sup>1</sup>  
Ana Elisa da Silva Martinho<sup>2</sup>

### Resumo

O Estatuto das Cidades determina que a proteção do patrimônio arqueológico é uma das diretrizes que deve orientar a política urbana. Neste trabalho, objetivamos compreender como o patrimônio arqueológico têm sido abordados nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios brasileiros, como parte da dissertação de mestrado em curso. Para a discussão, partiu-se da análise de legislações de seis municípios brasileiros: Cananeia/SP, Florianópolis/SC, Macapá/AP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e São Miguel das Missões/RS. Foram elencados as estratégias identificadas nesses planos, e discutidos seus efeitos sobre os sítios arqueológicos, observando-se que elas têm se dividido em três eixos principais: identificação, proteção e valorização. Ainda, observou-se o uso de instrumentos que tanto limitam o uso do solo quanto compensam os proprietários dos terrenos em que se encontram esses bens patrimoniais.

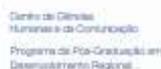
**Palavras-chave:** arqueologia, planejamento urbano, plano diretor.

## The protection of archaeological sites in municipal urban planning

### Abstract

<sup>1</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá – MS, Brasil. E-mail: lcampos.ms@gmail.com

<sup>2</sup> Aluna-servidora do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – PEP/IPHAN, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: anaelisamartinho@gmail.com





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

The Statute of Cities determines that the protection of archaeological heritage is one of the guidelines that should guide urban policy. In this paper, we aim to understand how archaeological heritage has been addressed in the territorial planning instruments of Brazilian municipalities, as part of the ongoing master's dissertation. The discussion was based on the analysis of legislation from six Brazilian municipalities: Cananeia/SP, Florianópolis/SC, Macapá/AP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA and São Miguel das Missões/RS. The strategies identified in these plans were listed and their effects on archaeological sites were discussed, noting that they have been divided into three main axes: identification, protection and valorization. Furthermore, the use of instruments that both limit land use and compensate the owners of the lands where these heritage assets are located was observed.

**Keywords:** archeology, urban planning, master plan

## 1 Introdução

Sítios arqueológicos, constituintes do patrimônio cultural brasileiro e testemunhos materiais do período pré-colonial ou histórico, podem ser importantes referenciais de memória, história e identidade aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, em especial aqueles historicamente marginalizados, como povos indígenas e escravizados.

O Estatuto das Cidades, texto que norteia o planejamento territorial municipal, estabelece que a proteção do patrimônio arqueológico é uma das diretrizes que deve orientar a política urbana (Brasil, 2001, art. 2º, xii). Assim, o presente artigo objetiva realizar uma discussão qualitativa sobre como a preservação do patrimônio arqueológico é abordada nos instrumentos legais de planejamento urbano dos municípios brasileiros, discutindo os efeitos sobre o uso e a ocupação do solo e sobre os sítios arqueológicos.





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

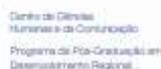
Florianópolis (SC) – 2024

Para isso, foi utilizado o método hipotético-dedutivo como base para debater a hipótese de que o patrimônio arqueológico não está adequadamente contemplado na legislação municipal relacionada ao ordenamento territorial, uso e ocupação do solo. Foi realizado um levantamento documental amostral, com foco nas capitais do país, e, por meio de uma análise hermenêutica, foram apontadas considerações relevantes sobre a hipótese proposta.

Este artigo foi desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – PEP/IPHAN. Embora a pesquisa de mestrado aborde uma dezena de municípios distribuídos no Brasil como um todo, no presente artigo serão apresentados e discutidos dados relativos a uma seleção de seis municípios distribuídos em quatro regiões geográficas do país: Cananeia/SP, Florianópolis/SC, Macapá/AM, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e São Miguel das Missões/RS.

## 2 A proteção jurídica dos sítios arqueológicos

Hierarquicamente citando, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os sítios arqueológicos e pré-históricos são bens da União (art. 20º), inserindo-os como patrimônio cultural brasileiro (art. 216). Por sua vez, o Decreto-Lei nº 25 de 1937 criou o Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, incluindo os bens arqueológicos como bens passíveis de serem tombados e, conseqüentemente, reconhecidos como patrimônio histórico e artístico nacional brasileiro. Entretanto, o instrumento do tombamento é reservado apenas a bens excepcionais (art. 1º).





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

Foi somente com a Lei nº 3924 de 1961 que se observou exclusivamente a questão dos *monumentos arqueológicos e pré-históricos*<sup>3</sup>. Ela determina a proibição, em todo o território nacional, de aproveitamento econômico, destruição ou mutilação das jazidas arqueológicas ou pré-históricas antes de serem devidamente pesquisadas (art. 3º) e que qualquer ato que importe em destruição ou mutilação dos monumentos é crime contra o Patrimônio Nacional (art. 5º). Além disso, estabelece que a propriedade de superfície não inclui a das *jazidas*<sup>4</sup> arqueológicas ou pré-históricas (art. 1º) e que, em casos especiais e diante de excepcional significado arqueológico das *jazidas*, pode ser realizada a desapropriação do imóvel ou parte dele (art. 15). Ainda, é estabelecida a criação de um cadastro dos monumentos arqueológicos do Brasil, no qual devem ser registrados os sítios conhecidos (art. 27).

Temos então que os sítios arqueológicos são acautelados por força de lei. Isso quer dizer que para seu acautelamento é dispensado o processo de valoração por grupos específicos ou referência cultural, tal como é recomendado desde a década de 1970 para o Iphan.

A proteção do patrimônio arqueológico também encontra respaldo na legislação ambiental, a qual, no caso do Brasil, incorpora o meio ambiente cultural, entendendo meio ambiente em seu conceito amplo (Sarlet; Fensterseifer, 2021). Isso se reflete na adoção de princípios ambientais na proteção dos bens arqueológicos

<sup>3</sup> Cabe esclarecer que os termos “monumentos arqueológicos e pré-históricos” descritos na referida lei são reflexo de momento histórico de influência europeia que não é utilizado atualmente, sendo equivalentes aos termos “sítios arqueológicos e pré-colonial”.

<sup>4</sup> Novamente optamos por manter no texto o termo de época, “jazidas”, que tem uma alusão direta à herança europeia que aproxima a arqueologia da geologia e do risco de destruição pelo qual os sítios estavam expostos como fonte de matéria prima. O termo correto atualmente seria sítio arqueológico.





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

(como o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção, o princípio da precaução e os princípios da informação e da participação - Soares, 2007), na tipificação de crimes específicos contra o patrimônio cultural na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605 de 1988), e no fato de que a proteção dos bens arqueológicos é um aspecto a ser considerado no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos, conforme a Resolução CONAMA nº 01 de 1986. Além disso, monumentos arqueológicos e pré-históricos podem ser considerados Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEP (Pereira; Scardua, 2008).

## 3 Sítios arqueológicos na política urbana

As mudanças no uso e na ocupação do solo e a exploração econômica de sítios arqueológicos ao longo do tempo, em especial sambaquis, geraram inúmeros impactos e destruição a esses bens, pelo menos desde o início da colonização no Brasil (Prous, 1992). Tal contexto de destruição e vulnerabilidade motivou a criação de amplo arcabouço legal para proteção desses bens, como visto no tópico anterior.

Assim como previsto em documentos internacionais (UNESCO, 1968; ICOMOS/ICAHM, 1990), que destacam o fato de que a gestão e preservação de sítios arqueológicos deve se dar em conjunto com o planejamento do uso e da ocupação do solo, a legislação brasileira prevê que a proteção dos sítios arqueológicos também seja um fator levado em consideração na política urbana.

A política urbana é objeto de capítulo específico na Constituição Federal de 1988. Em seu art. 182, a Carta Magna estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

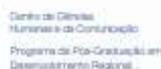
habitantes. Ela ainda define que é obrigatório que cidades com mais de vinte mil habitantes possuam plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a ser aprovado pela Câmara Municipal, e que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade previstas nesse plano.

É interessante observarmos a presença do princípio da função social da propriedade no texto constitucional. Como bem levantado por Silva (2007), essa nova abordagem constitucional, que passou a limitar os direitos dos particulares em benefício dos interesses da coletividade, possibilitou que normas efetivas visando à proteção do patrimônio histórico, artístico e nacional fossem criadas.

O Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 2002, que regulamenta os artigos 182 e 183 da atual Constituição, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, definindo diretrizes gerais e instrumentos a serem observados e utilizados no âmbito da política urbana.

Em complementação ao que é estabelecido pela Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (art. 41) insere alguns outros parâmetros para que seja obrigatório o Plano Diretor, indicando que esse plano deve ser revisado a cada dez anos (art. 40, § 3º) e conter, dentre outros aspectos, um sistema de acompanhamento e controle (art. 42, inciso iii).

Em quatro artigos o Estatuto da Cidade menciona instrumentos que podem ser utilizados em prol da proteção do patrimônio cultural. Vejamos:





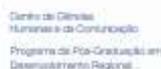
# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

No art. 4º, o Estatuto insere o “tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano” como um dos instrumentos da política urbana. No art. 26º, é estabelecido que o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Em seguida, no art. 35º, é indicado que Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano a exercer a transferência do direito de construir caso o referido imóvel seja considerado necessário para fins de preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. Por fim, no art. 37º, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural são inseridos como questões a serem analisadas na elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança.

Assim sendo, o Estatuto da Cidade explicita ao menos três instrumentos, para além do clássico tombamento, que podem ser utilizados no planejamento territorial em prol da preservação do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, quando previstos em lei municipal baseada no plano diretor. O direito de preempção, citado no art. 26º, se refere ao direito conferido ao Poder Público municipal de ter preferência para adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Já a transferência do direito de construir, prevista no art. 35º, se refere à autorização conferida ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente. Por fim, o Estudo de Impacto de Vizinhança, descrito no art. 37º, é um estudo que deve ser realizado com





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

o objetivo de contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (Brasil, 2002).

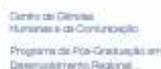
Mencionamos ainda a Lei nº 6.766 de 1979, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Ela define, em seu art. 13, que caberá aos Estados disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos quanto localizados em áreas de interesse especial, como as de proteção ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação federal ou estadual (Brasil, 1979).

É importante destacar que a competência municipal, no que tange à proteção do patrimônio arqueológico, não se limita ao tema do planejamento territorial. Além de competências para legislar previstas nos incisos i e ii do art. 30, a Constituição Federal, em seu art. 23, também atribui competências materiais aos municípios. Tais competências derivam de ações concretas de ordem político-administrativas das municipalidades, e seu cumprimento implica na identificação, proteção e promoção do patrimônio local (Cali, 2005).

Dessa forma, temos um quadro jurídico que insere a proteção ao patrimônio arqueológico como uma diretriz da política urbana, conferindo ao município, ente central dessa política, competências materiais e legislativas para tratar da matéria.

## 4. O patrimônio arqueológico na legislação territorial municipal

Considerando o objetivo de discutir dados atualizados e sistematizados sobre o tema, apresentamos neste capítulo informações encontradas em planos





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

diretores, leis de uso e ocupação do solo e, eventualmente, outras legislações complementares, como Lei de Parcelamento e Leis de Proteção ao Patrimônio Cultural, em seis municípios brasileiros: Cananeia/SP, Florianópolis/SC, Macapá/AM, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e São Miguel das Missões/RS.

## Cananeia – SP

O município de Cananeia, localizado no estado de São Paulo, possui o sítio arqueológico sambaqui do Itapitangui tombado pelo Iphan, importante testemunho da presença de grupos coletores e pescadores pretéritos naquela região. O seu Plano Diretor, Lei nº 2.143 de 2012, prevê que, para a consecução da Política Municipal de Conservação, Preservação e Manutenção do Ambiente Natural e do Patrimônio Histórico e Cultural, deve-se, entre outros, promover estudos para a identificação das Zonas de Potencial Arqueológico - as quais a partir de então deverão ser submetidas a estudos arqueológicos preventivos, e providenciar nova sede ao Museu Histórico e Arqueológico de Cananeia (art. 50, v e vi).

Dentre as Zonas de Especiais Interesses do município, existe a Zona de Especial de Interesse Histórico, que tem como um de seus objetivos conscientizar proprietários e empreendedores na região sobre as probabilidades de encontrar vestígios arqueológicos, sua importância histórica e cultural, as responsabilidades incidentes e os procedimentos necessários para resgate destes materiais (art. 67, v).

Constituem as Zonas Especiais de Interesse Histórico os sambaquis do Parque Estadual Ilha do Cardoso, do Itapitangui, os demais no continente e Cananeia insular, bem como Sítios Arqueológicos no Continente, como Ruínas do Paratiú, Esteio do Morro, Mandira e Rio das Minas (art. 68, ii).





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

Os imóveis preservados por meio de legislação federal, estadual ou municipal contidos nas Zonas Especiais de Interesse Histórico podem ser beneficiados com a Transferência do Direito de Construir, desde que conservados (art. 69).

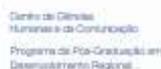
Todos os empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico passíveis de licenciamento ambiental devem ser submetidos ao Departamento Municipal de Cultura para ciência e análise dos estudos ambientais. Na existência de sítios no local do empreendimento, o referido Departamento deve proceder ao acompanhamento do resgate. Ainda, o poder público deve garantir que o acervo das peças permaneça no município e expostos em espaço público (art. 152).

O município possui ainda da Lei nº 1904 de 2008, que dispõe sobre o Tombamento do Patrimônio Cultural, Material e Imaterial, bem como o Conjunto Arquitetônico do Centro Histórico da Estância de Cananéia e Zonas de Entorno. Esse dispositivo legal estabelece que os sítios arqueológicos do município devem ser “tombados no caso de excepcional interesse cultural, sustentado pela instituição científica autorizada pela União, para a efetivação das pesquisas” (art. 23).

## Florianópolis – SC

Em Florianópolis, temos tombados pelo Iphan a Coleção Arqueológica João Alfredo Rohr e a Ilha do Campeche. Nessa ilha foram encontrados testemunhos - como sambaquis, gravuras rupestres e oficinas líticas, relacionados a três povos: sambaquieiros, taquara-itararé e guaranis (Patrimônio Ilha do Campeche, 2024).

A Lei Complementar nº 482 de 2014 institui o Plano Diretor de Florianópolis.





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

A lei insere áreas arqueológicas como uma categoria de área de preservação cultural, denominada APC-3. As Áreas Arqueológicas (APC-3) devem priorizar o uso coletivo, os fins científicos, educacionais e turísticos (art. 164) e são de preservação permanente e não edificantes, ressalvadas as edificações necessárias aos serviços de guarda e conservação das evidências (art. 164). A delimitação destas APC-3 fica a cargo do Serviço do Patrimônio Histórico do município - SEPHAN, de modo que quaisquer intervenções, aprovação de projeto e licenciamento de obras ou escavações nas APC-3 ou nos sítios arqueológicos dependerão de estudo específico a ser anuído pelo SEPHAN e pelo IPHAN (art. 164 § 1º).

O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, poderá elaborar planos específicos de urbanização nas APCs ou entorno de bens tombados que não alterem os limites de uso e ocupação já estabelecidos na Lei para o respectivo zoneamento. Nos casos de alteração do limite de uso e ocupação nas APCs, os planos específicos de urbanização dependerão de lei específica e prévia anuência do Conselho da Cidade. (art. 144).

São excluídas das áreas de parcelamento ou edificação compulsórias os terrenos de interesse para fins de preservação arqueológica (art. 254 § 7º). Para a proteção de áreas de interesse arqueológico, aplicam-se o direito de preempção e transferência do direito de construir (art. 258 e 260).

Nas APC-3 devem ser observados os dispositivos da Lei Complementar nº 325 de 2008, que dispõe sobre os sítios arqueológicos, além das demais disposições federais pertinentes (art. 164 § 3º).

A referida Lei Complementar nº 325 de 2008 estabelece que o Poder Executivo promoverá a identificação, o inventário, a documentação, o registro e a





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

difusão e manterá programa de proteção, vigilância e preservação dos sítios arqueológicos existentes no Município (art. 2º). Institui ainda o Cadastro Municipal de Sítios Arqueológicos, que deve ficar sob a responsabilidade do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, através do SEPHAN (art. 2º § 1º). Estabelece ainda que os mapas oficiais da cidade e os dos Planos Diretores em vigor e os futuros contemplarão a localização dos sítios arqueológicos, devendo ser atualizados a cada nova descoberta (art. 2º § 2º).

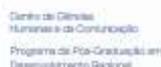
Desta lei consta ainda lista do que se consideram sítios arqueológicos, mais abrangente que na Lei 3.924 de 1961, ao abordar sítios de período posterior à colonização, mesmo mantendo a palavra “monumento”. Mencionam-se, por exemplo:

I - Monumentos de qualquer natureza, origem ou finalidade, que encerrem marcas da história da ocupação do território do Brasil, constituindo-se suportes de informações sobre as sociedades pretéritas, desde os períodos mais recuados, o pré-colonial ou pré-cabralino, até os períodos documentados pela escrita, os do Brasil Colônia, Império e primórdios da República;

(...)

V - Os sítios históricos que testemunham eventos dos períodos do Brasil Colônia, Império e primórdios da República, correspondendo a espaços edificados ou ruína destes, como antigas fortificações, antigas fábricas, armações de baleias, quilombos, antigos caminhos, além de outros tipos não especificados aqui, mas de significado idêntico a juízo da autoridade competente. (Florianópolis, 2008, art. 3º)

A expedição de alvará de licença para a construção no Município fica condicionada, nas Áreas de Preservação Cultural Arqueológicas (APC-3), a parecer prévio da SEPHAN (art. 4º). Do parecer obrigatoriamente constará o entorno de proteção da área reconhecida como de preservação cultural, levando-se em





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

consideração a visibilidade, ambiência, conservação e valorização do sítio (art. 4º § 1º).

É considerada como área de entorno arqueológico aquela circunscrita em um raio a ser considerado a partir do limite externo do monumento arqueológico de: cinquenta metros na área abrangida pelo Plano Diretor do Distrito Sede e cem metros na área abrangida pelo Plano Diretor dos Balneários. (art. 4º § 2º).

Há previsão de multa no âmbito municipal (art. 7º) para destruição, evasão, mutilação ou descaracterização da área considerada como arqueológica e dos bens móveis que a compõem. A multa varia de R\$ 2.128,20 (dois mil e vinte e oito reais e vinte centavos) a R\$ 2.128.200,00 (dois milhões, cento e vinte e oito mil e duzentos reais), além de proibição de contratação com o Poder Público Municipal, perda de incentivos fiscais e manutenção do zoneamento como *non aedificandi* (art. 7º).

As APC-3 poderão ser utilizadas para o desenvolvimento de atividades de cunho científico, cultural, educacional, recreativo e de lazer, visando a preservação e proteção dos atributos naturais da área, mediante projeto de utilização do sítio a ser aprovado pelos órgãos competentes. (art. 8º).

## Macapá – AP

O Plano Diretor de Macapá é instituído pela Lei Complementar nº 26/2024. Os sítios arqueológicos são inseridos como componentes do patrimônio ambiental e do sistema ambiental (art. 5º e 41). A articulação com os órgãos estaduais responsáveis pela proteção do meio ambiente e pelo patrimônio histórico, para criação e tutela de unidades de conservação, sítios arqueológicos e bens históricos, é uma das diretrizes para a implementação da Estratégia para Proteção do Meio





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

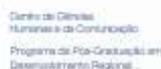
Florianópolis (SC) – 2024

Ambiente e Geração de Trabalho e Renda no território municipal (art. 7º), também sendo uma prioridade dessa estratégia a identificação dos sítios arqueológicos, para sua proteção e aproveitamento turístico (art. 43).

Os sítios arqueológicos, dentre os quais são citados os do Curiaú, do Pacoval, da UNIFAP, de Fátima do Maruanum, e de Ambé, além de outros a serem integrados, integram o patrimônio cultural e paisagístico do Município (art. 58). O mesmo artigo determina ainda que os sítios arqueológicos dos municípios estão submetidos à lei federal que dispõe sobre a proteção dos sítios arqueológicos e que o Município deve se articular com o setor responsável pela proteção do Patrimônio Cultural do Estado do Amapá para definir as áreas de abrangência dos sítios arqueológicos e implementar medidas que viabilizem sua proteção e seu aproveitamento turístico. Na implantação dessas medidas, deve-se garantir o envolvimento do Município e da população local na tomada de decisões, o usufruto das vantagens que possam advir dessas medidas pelas comunidades locais, bem como instalações próprias para armazenamento e exposição de peças originárias das prospecções nos sítios arqueológicos (art. 58, § 3º).

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 29 de 2004), determina que para a autorização de atividades e instalações especiais nas unidades de conservação e nas áreas de entorno de bens tombados e de sítios arqueológicos, devem ser ouvidos os órgãos de tutela federal, estadual ou municipal competentes (art. 28). A mesma determinação está contemplada na Lei de Parcelamento do Solo (Lei Complementar nº 30 de 2004), para o caso de parcelamento do solo em áreas de entorno de sítios arqueológicos (art. 70).

**Rio de Janeiro – RJ**





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

O Plano Diretor do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 270 de 2024, estabelece que a preservação das características dos sítios e bens reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, como Patrimônio Mundial deverá condicionar todos os projetos e obras em terrenos públicos e privados em seu entorno. Dentre eles, é reconhecido o Sítio Arqueológico Cais do Valongo, integrante do Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana. (art. 5º).

No Capítulo referente aos instrumentos de gestão do patrimônio cultural há seção específica sobre o patrimônio arqueológico. É definido que os instrumentos de proteção e gestão do patrimônio arqueológico são as Áreas de Proteção Arqueológica - APARQ e a Carta Arqueológica Municipal (art. 235). As Áreas de Proteção Arqueológica serão objeto de proteção permanente, podendo ser destinadas à realização de estudos, pesquisas e visitação pública, estando a licença para tais atividades, condicionada ao disposto na legislação federal vigente. Essas áreas poderão ser declaradas inclusive em áreas de abrangência de Unidades de Conservação da Natureza, em Áreas de Proteção do Ambiente Cultural e em Áreas de Entorno de Bem Tombado (art. 236). Ações de Monitoramento e Plano de Gestão são instrumentos de monitoramento dos bens e áreas protegidos pelo patrimônio cultural previstos (art. 250).

A Carta Arqueológica é objeto de legislação específica – Decreto nº 22.873 de 2003. Ela consiste no mapeamento dos sítios arqueológicos e das Áreas de Potencial Arqueológico do Município, entendendo-se como áreas de potencial aquelas que apresentam probabilidade de ocorrência de vestígios materiais não documentados. As informações geradas pela Carta Arqueológica devem ser incorporadas no Sistema





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

de Informação Geográfica do Município para divulgação e fruição pública das ações desenvolvidas na gestão municipal do patrimônio cultural.

O Plano Diretor prevê ainda que em caso de achado arqueológico fortuito, a licença e o prosseguimento das obras ficarão condicionados à elaboração de parecer dos órgãos de tutela do patrimônio cultural, em até 30 dias, prorrogáveis por igual período (art. 281 § 6º).

Ainda nesse sentido, o Decreto n.º 22.872 de 2003 cria a obrigatoriedade da pesquisa arqueológica em obras de intervenção urbana realizadas direta ou indiretamente pelo poder público municipal, em áreas que sugiram interesse histórico.

## Salvador – BA

A lei orgânica do município de Salvador prevê o uso da transferência do direito de construir para proprietários de terrenos considerados pelo Poder Público como de interesse do patrimônio arqueológico (art. 83). E ainda que os conjuntos e sítios arqueológicos tombados pelo poder público municipal ficam sob a proteção do município (art. 266).

O Plano Diretor, Lei 9069/2016, prevê que a conservação da integridade da memória das comunidades, representada pelo patrimônio arqueológico, é diretriz para a conservação do patrimônio cultural. Para tanto, prevê-se:

- a) identificação, do ponto de vista social, do objeto de estudo arqueológico, possibilitando seu reconhecimento pela sociedade;
- b) gerenciamento do potencial econômico das áreas de interesse arqueológico, com vistas a viabilizar a sua preservação, mediante o reaproveitamento turístico, com ênfase museográfica ou comercial dos espaços, salvaguardada a sua integridade;





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

c) estabelecimento de critérios para as pesquisas arqueológicas em meio subaquático;

d) identificação das áreas que contêm elementos arqueológicos e paisagísticos e que se configuram como oportunidades de desenvolvimento cultural (art. 43, iii)

A lei prevê ainda a atualização da legislação de proteção ao patrimônio cultural e ampliação da sua abrangência, incluindo bens que venham a ser identificados como integrantes do patrimônio arqueológico, como diretrizes para a conservação do patrimônio cultural (art. 43,iv).

As Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) compõem as áreas de valor urbano-ambiental e são áreas especialmente protegidas. Um dos critérios que possibilita o enquadramento de uma área em APCP é possuir reconhecido interesse arqueológico, podendo incluir:

- a) os espaços em que há superposições de ocupações;
- b) conjuntos de edifícios com unidade cronológica e funcional, vestígios únicos de dado momento de construção da cidade ou representativos de determinado grupo social, religioso ou étnico;
- c) locais identificados ou com probabilidade de existência no subsolo, com base em notícias documentais e bibliográficas, de aldeamentos indígenas, áreas de antiga ocupação colonial e pós-colonial degradadas, ruínas, áreas de eliminação de vestígios comprovadas (art. 268, iii)

Para as APCP de interesse arqueológico, tem-se como diretriz:

- a) complementação da legislação municipal vigente, com vistas a disciplinar as pesquisas e intervenções nas áreas de interesse arqueológico;
- b) exigência de Termo de Responsabilidade para licenciamento de empreendimentos em sítios arqueológicos;
- c) controle da integridade dos elementos e áreas de interesse arqueológico, e recuperação daqueles degradados. (art. 270, VIII).

Lei específica deve regulamentar as APCP, da qual deverá constar delimitação, zoneamento, critérios de proteção, critérios e restrições incidentes de uso e ocupação do solo (inclusive para parcelamento), orientações para aplicação





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

dos instrumentos de Política Urbana e normas específicas para o licenciamento urbanístico e ambiental (art. 264).

Por sua vez, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 9148/2016), prevê que para a aprovação de parcelamento do solo, em loteamentos convencionais e loteamento de interesse social, e reloteamentos, será exigido exame e anuência dos órgãos competentes, quando o empreendimento se localizar em área de patrimônio arqueológico (art. 65, vii).

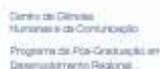
## São Miguel das Missões - RS

O município de São Miguel possui as Missões Remanescentes do Povo e ruínas da Igreja de São Miguel tombados pelo Iphan, os quais são importante “testemunho da ocupação do território e das relações culturais que se estabeleceram entre os povos nativos, na maioria do grupo étnico Guarani, e missionários jesuítas europeus” (IPHAN, 2024).

Seu Plano Diretor, instituído pela Lei nº 2451/2016 determina que o Sítio Arqueológico São Miguel Arcanjo e seu entorno, bem como o Parque da Fonte Missioneira, correspondem à Macrozona Turística Consolidada. Nesse sentido, deve ser incentivado o uso residencial, o turismo, o lazer, além de implantados novos equipamentos de hospedagem, comércio, serviços de apoio ao turismo, desde que observado junto ao IPHAN a legislação pertinente (art. 35).

## 5. Discussão

Mediante a leitura dos instrumentos de ordenamento territorial dos municípios listados, podemos inferir que, para além da proteção ao patrimônio arqueológico ser incluída como uma diretriz geral, os efeitos em relação ao





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

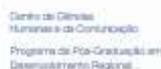
Florianópolis (SC) – 2024

patrimônio arqueológico têm se dividido em três eixos principais: identificação, proteção e promoção.

Conforme a Política de Patrimônio Material do Iphan, o objetivo da identificação é localizar, conhecer e caracterizar os bens culturais materiais. O tema da identificação está presente em algumas das legislações estudadas, como na de Macapá. O município de Cananea menciona a identificação de Zonas de Potencial Arqueológico. Já Florianópolis fala sobre identificação, inventário, documentação e registro, enquanto no Rio de Janeiro menciona-se o mapeamento dos sítios arqueológicos e das Áreas de Potencial Arqueológico do Município.

Diferentemente de outros bens patrimoniais que carecem de um processo de atribuição de valor para serem acautelados, os sítios arqueológicos são acautelados automaticamente por força de lei, pelo simples fato de serem bens de natureza arqueológica. Dessa forma, pode-se dizer que a identificação dos sítios arqueológicos converge para sua proteção, à medida em que gera, de forma automática, efeitos sobre o uso e a ocupação daquele espaço territorial e consequências para quem incorrer em danos contra ele (aquelas previstas na Lei 3.924/61) sem a devida apropriação do bem.

Por outro lado, a divulgação pode ampliar a vulnerabilidade dos sítios, por deixá-los mais sujeitos a impactos por ações de detectorismo ou outras atividades interventivas (pichações, vandalismos, etc). Assim, a identificação dos sítios, se divulgada por meio dos mapeamentos oficiais dos municípios, deveria estar atrelada a processos de monitoramento, estruturas de visitação e controle social, para efetiva proteção desses bens.





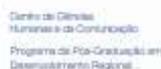
# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

A previsão de se estabelecer zonas de potencial arqueológico, como citado na legislação de Cananeia e do Rio de Janeiro, também é algo a se destacar. Em Cananeia se prevê a realização de estudos preventivos nas zonas a serem definidas como de potencial arqueológico. Esse município determina ainda que todos os empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio arqueológico sejam submetidos ao Departamento Municipal de Cultura para ciência e análise dos estudos ambientais. Havendo sítio no local do empreendimento, o Departamento deve proceder ao acompanhamento do resgate. Já no caso do Rio de Janeiro/RJ, à exceção do que é previsto pelo Decreto nº 22.872 de 2003 para intervenções realizadas pelo poder público municipal, a previsão se refere apenas aos achados fortuitos, caso em que a licença e o prosseguimento das obras ficam condicionadas à elaboração de parecer dos órgãos de tutela do patrimônio cultural.

Nesse caso, observamos contradição com relação ao que prevê a Instrução Normativa Iphan nº 01 de 2015 (que disciplina os procedimentos a serem adotados pelo Iphan nos processos de licenciamento ambiental), uma vez que essa normativa não condiciona a realização de estudos arqueológicos à existência de achados fortuitos. Ao contrário, essa Instrução prevê a realização de estudos arqueológicos prévia ou concomitantemente às obras, os quais devem ser solicitados pelo Iphan ao órgão ambiental em função da tipologia, do porte e da localização do empreendimento. Esse é apenas um exemplo das dissonâncias que podemos observar nas legislações locais, quando se tem, que não apresentam sinergia com as determinações do Iphan.

A partir do que observamos na leitura das legislações estudadas, a identificação dos sítios arqueológicos pode incorrer em uma segunda camada de





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

tutela, se utilizada como um subsídio para a gestão territorial, a partir, por exemplo, do estabelecimento de instrumentos de proteção propriamente ditos, como é o caso da criação de áreas de proteção. São mencionadas em alguns dos atos normativos: Zonas Especiais de Interesse Histórico em Cananeia, Áreas de Proteção Arqueológica no Rio de Janeiro, Área de Proteção Cultural e Paisagística em Salvador e Áreas Arqueológicas em Florianópolis. Em geral, tratam-se de espaços territoriais a serem previamente definidos pelo município, podendo ser mais ou menos restritivas do ponto de vista da ocupação e uso do solo.

Dentre as legislações mais restritivas, podemos citar o caso de Florianópolis/SC, que estabelece que as áreas arqueológicas são de preservação permanente e não edificantes, e estabelece ainda um entorno de proteção, o qual pode variar de 50 a 100 m dependendo da localização do sítio e define ainda multa para danos aos sítios. De modo geral, as leis estudadas atrelam as intervenções a serem realizadas nas áreas de proteção à prévia anuência do órgão competente.

É possível identificar também propostas de promoção, associadas a contextos arqueológicos específicos. Citam-se o “Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana”, do Rio de Janeiro/RJ e o “Parque da Fonte Missioneira” em São Miguel das Missões/RS, e o incentivo a criação de museus, como o “Museu Histórico e Arqueológico de Cananeia”. Também podemos observar a indicação de implantação de diversos equipamentos (hospedagem, comércio e serviços de apoio em geral) visando fomentar o turismo no Sítio de São Miguel Arcanjo e no Parque da Fonte Missioneira (São Miguel das Missões/RS).

A relação entre o patrimônio arqueológico e as populações locais é abordada de maneira tímida nas legislações estudadas. A legislação de Salvador associa o





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

patrimônio arqueológico à “memória das comunidades”, sendo estabelecida como diretriz a “identificação, do ponto de vista social, do objeto de estudo arqueológico, possibilitando seu reconhecimento pela sociedade”. Já a legislação de Cananeia insere que o poder público deve garantir que o acervo das peças permaneça no município e seja exposto em espaço público. A legislação de Macapá, por sua vez, coloca que as medidas que devem ser adotadas para viabilizar a proteção e o aproveitamento turístico dos sítios devem garantir o envolvimento do Município e da população local na tomada de decisões e do usufruto das vantagens que possam advir dessas medidas pelas comunidades locais.

A respeito dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades que possam vir a ser utilizados em prol da proteção, observamos em algumas das legislações estudadas (Cananeia, Salvador e Florianópolis) a transferência do direito de construir e o direito de preempção (Florianópolis).

## 6. Considerações finais

Neste artigo, analisamos como o planejamento urbano de alguns municípios incorpora a temática do patrimônio arqueológico. Ainda que tenhamos traçado algumas considerações e percepções sobre as possibilidades que se criam para a proteção do patrimônio arqueológico a partir dos atos normativos estudados, a efetividade concreta dessas legislações só poderá ser inferida a partir da realização de mais estudos de casos.

Mesmo que tais estudos não tenham feito parte do escopo do presente artigo, podemos fazer algumas indicações. Nesse sentido, não se pode perder de vista o descompasso existente entre as matrizes e ideias que formam o planejamento





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

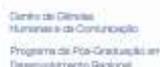
Florianópolis (SC) – 2024

urbano brasileiro e a realidade socioambiental concreta das cidades (Maricato, 2013), de modo que não necessariamente existe diálogo entre as legislações e a prática.

Nesse cenário, se insere também um claro privilégio aos bens edificados, em detrimento de demais bens patrimoniais, e a interpretação equivocada, por parte de muitos gestores municipais de que, pelo fato dos bens arqueológicos possuírem proteção federal, o município não teria “poderes para atuar e/ou legislar sobre tal patrimônio, por respeito à hierarquia dos poderes” (Cali, 2005, p.120).

Concluimos que, embora o patrimônio arqueológico seja legalmente protegido tanto pela legislação federal quanto pelos instrumentos de planejamento urbano municipal, a sua implementação prática ainda encontra desafios significativos. A análise dos casos selecionados demonstra que há avanços importantes, quando as normas estudadas preveem relevantes instrumentos para a identificação, proteção e valorização desses bens, complementando, ainda que com deficiências, a legislação federal, e considerando os contextos arqueológicos locais. Contudo, também se observa alguma falta de sinergia entre as ações locais e as normas federais, além da necessidade de uma maior incorporação de princípios caros ao planejamento urbano e à gestão do patrimônio arqueológico. A promoção de mecanismos de monitoramento e controle social, bem como o envolvimento das comunidades locais, surge como fundamental para garantir uma proteção mais efetiva e sustentável. Estudos de caso futuros podem aprofundar a compreensão sobre a eficácia dessas legislações no contexto municipal, permitindo avanços na preservação e uso sustentável desses importantes recursos culturais.

## Referências





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 6 dez. 1937

BRASIL. Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1961.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

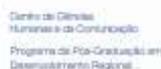
BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 fev. 1998.

BRAZ, Patrícia Reis de Matos. “A postura da municipalidade na preservação do patrimônio cultural urbano”. In: AZEVEDO, Paulo Ormindo de e CORRÊA, Elyane Lins (org). **Estado e Sociedade na Preservação do Patrimônio**. Salvador: EDUFBA: IAB, 2013, pp. 127-150.

CALI, Plácido. Políticas Municipais de Gestão do Patrimônio Arqueológico. 200f. Tese (Museu de Arqueologia e Etnologia) – USP, São Paulo, 2005.

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

IPHAN. Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 set. 2018.





# Os desafios do desenvolvimento socioambiental e as horizontalidades: Pontes entre região, o Estado e o cotidiano

Florianópolis (SC) – 2024

IPHAN. **Missões Jesuíticas Guaranis - no Brasil, Ruínas de São Miguel das Missões (RS)**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/39>>. Acesso em: 07 set. 2024.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. 2006. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf> . Acesso em 09 dez. 2023.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, p. 121-192, 2013. Acesso em: 26 ago. 2024.

PATRIMÔNIO ILHA DO CAMPECHE. Sobre a Ilha do Campeche. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/OgwuM>>. Acesso em: 07 set. 2024.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. XI, ed. 1, p. 81-97, jan-jun 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/ij/asoc/a/ZQ47CM46G7jkwx53zmqsxN/?lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2023.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Curso de Direito Ambiental. [s.l.] Editora Forense, 2021

SILVA, Regina Coeli Pinheiro da. Os desafios da proteção legal: uma arqueologia da Lei nº 3924/61. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: Patrimônio Arqueológico: o desafio da preservação**, n. 33, p. 59-73, 2007.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Proteção jurídica do patrimônio arqueológico no Brasil. 2007. 308 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

UNESCO. Recomendação referente à Conservação dos Bens Culturais ameaçados por obras públicas ou privadas. 15ª Sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas. Paris. 1968.

