



PAISAGENS CULTURAIS E PATRIMÔNIO MUNDIAL: inovações e retrocessos nos planos diretores do rio de janeiro no período 2011-2021.

Cultural landscapes and world heritage: innovations and setbacks in the rio de janeiro master plans in the period 2011-2021.

Guilherme Cruz De Mendonca

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7105284319468246> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3947-1988>

E-mail: guilherme.mendonca@ifrj.edu.br

Carla Medeiros Solidade dos Santos

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7680512526414500>

E-mail: carla.solidade@gmail.com

João Pedro Faro Barroso

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3588401399050579>

E-mail: jpedrofar@gmail.com

Joyce Alves Rocha

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Paracambi, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2652559792362236>

E-mail: joyce.rocha@ifrj.edu.br

Trabalho enviado em 31 de dezembro de 2021 e aceito em 02 de maio de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1187-1222.

Guilherme Cruz De Mendonca, Carla Medeiros Solidade dos Santos,
João Pedro Faro Barroso e Joyce Alves Rocha

DOI: 10.12957/rdc.2023.64410 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O Rio de Janeiro é uma cidade única por suas características naturais e culturais, identificando o Rio no Brasil e no mundo. As paisagens culturais cariocas se revelam não apenas na sua monumentalidade, mas igualmente no cotidiano das culturas populares, nos botequins, nas rodas de samba, nas praias e em outros ambientes que expressam relações natureza-cultura. Essa natureza que virou cidade e essa cidade-natureza possuem o reconhecimento jurídico internacional, pois desde 2012 as paisagens culturais cariocas entre o mar e a montanha foram inscritas na Lista de Patrimônio Mundial da UNESCO. Em 2011, o Plano Diretor, instrumento básico de política urbana, trouxe inovações para a proteção das paisagens culturais cariocas. Em setembro de 2021, Projeto de Lei Complementar (PLC) 44/21 instituiu a revisão do Plano Diretor (PD). Este artigo tem por objetivo analisar os avanços e retrocessos relativos às paisagens culturais no PD e no PLC. A partir de métodos qualitativos tradicionais de hermenêutica jurídica e com base na Teoria Crítica do Direito, os resultados observados foram de retrocessos e poucos avanços no PLC em princípios, diretrizes, políticas urbanas e setoriais, conceitos e instrumentos, sendo uma proposta relativamente inferior para as paisagens culturais cariocas. Protege-las, é proteger alma dos cariocas.

Palavras-chave: Paisagens Culturais – Plano Diretor – Rio de Janeiro – Patrimônio Mundial. PLC nº 44/21-RJ.

ABSTRACT

Rio de Janeiro is a unique city for its natural and cultural characteristics, identifying Rio in Brazil and worldwide. The cultural landscapes of Rio de Janeiro are revealed in their monumentality and in the daily life of popular cultures, in the taverns, in the samba street parties, in the carnival, on the beaches and in other environments that express nature-culture relationships. This nature-city and this city-nature have legal recognition because, since 2012, the cultural landscapes of Rio de Janeiro between the sea and the mountain have been inscribed on the UNESCO World Heritage List. In 2011, the MP, a primary instrument of urban policy, brought innovations to protect Cultural Landscapes in Rio. In September 2021, a Draft of Complementary Bill (DCB) instituted the Master Plan (MP) revision. This article aims to analyse the advances and setbacks related to cultural landscapes in both laws. What are the advances and setbacks between MP and DCB? Based on traditional qualitative methods of legal hermeneutics and the Critical Theory of Law, the findings observed more setback results and few advances in DCB principles, guidelines, urban and sectoral policies, concepts and instruments, being a relatively inferior proposal for Rio's cultural landscapes.

Keywords: Cultural Landscapes - Master Plan - Rio de Janeiro - World Heritage Site. PLC nº 44/21-RJ.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1187-1222.

Guilherme Cruz De Mendonca, Carla Medeiros Solidade dos Santos,

João Pedro Faro Barroso e Joyce Alves Rocha

DOI: 10.12957/rdc.2023.64410 | ISSN 2317-7721

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar os avanços e retrocessos relativos a proteção das paisagens culturais no contexto da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (PD, 2011). Em setembro de 2021, a Prefeitura enviou ao Poder Legislativo o texto do Projeto de Lei Complementar (PLC) que institui a revisão do PD.

Neste sentido, considerando que as paisagens cariocas são uma das características marcantes da cidade do Rio de Janeiro, inclusive responsável pelo posicionamento da cidade no cenário global, bem como o fato de que o PD de 2011 trouxe inovações no que se refere à identificação, proteção e gestão das paisagens, as perguntas centrais que orientam o presente artigo são: como o PLC abordou as paisagens culturais? Quais são os avanços e retrocessos do PLC se comparados com as inovações do PD?

No que se refere à metodologia, a pesquisa adotou a abordagem qualitativa, bem como foram utilizados métodos tradicionais de hermenêutica jurídica, particularmente quando da análise do PD e do PLC. Foi criada uma tabela comparativa entre o PD e o PLC, artigo por artigo, visando facilitar a comparação e, deste modo, permitir a análise dos avanços e retrocessos, na perspectiva da proteção das paisagens culturais. Ademais, considerando as teorias críticas do Direito que advogam o papel das artes e dos sentidos no Direito (Novais, Jucá e Berner, 2019; Warat 2000; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2021), incursões na literatura e na cultura popular foram realizadas para contextualizar não apenas as discussões acadêmicas sobre as paisagens culturais, mas especialmente para trazer ao texto, ainda que de modo limitado, a vida na cidade, no sentido de provocar e remeter o leitor às suas próprias vivências e experiências nas paisagens culturais cariocas.

Vale ressaltar que este artigo é fruto de pesquisas de longa duração. Um dos autores acompanha as discussões sobre o PD do Rio desde 2008, tendo como objeto de tese de doutorado defendida em 2014, a diversidade biocultural e as paisagens culturais na cidade do Rio de Janeiro bem como os processos de implementação do arcabouço jurídico, em múltiplas escalas do global ao local, sendo protagonistas a Convenção de Patrimônio Mundial e PD de 2011, com suas inovações para as paisagens culturais. Ademais, é importante frisar que o presente trabalho é também fruto de esforço coletivo do Grupo de Pesquisa.¹

Do ponto de vista da estrutura textual, o artigo se inicia justamente se aproximando das paisagens culturais no Rio de Janeiro, como um bem essencial que traduz a alma carioca. Este bem, que expressa as diferentes expressões das relações entre natureza e cultura na cidade, representa tanto a identidade do



Rio quanto do Brasil. Seu reconhecimento internacional como sítio Patrimônio Mundial ocorreu em 2012. O processo e as implicações da inscrição na Lista de Patrimônio Mundial da UNESCO são discutidos no segundo ponto do artigo. Em seguida, o Plano Diretor de 2011 é apresentado, bem como as suas inovações referentes às paisagens culturais são discutidas. Por fim, são debatidos os avanços e retrocessos do PLC no tocante a matéria, considerando princípios, diretrizes, políticas urbanas e setoriais, conceitos e instrumentos voltados para as paisagens culturais.

1. PAISAGENS CULTURAIS NO RIO DE JANEIRO: TRADUÇÃO DA ALMA CARIOCA E A SUA VALORIZAÇÃO

As paisagens culturais e a sua adequada proteção, infelizmente, não possuem o devido reconhecimento social que merecem, se forem considerados os seus significados para a vida humana e para a própria cidade. Há um certo imaginário de que as paisagens culturais são uma mera apreensão do que se observa de modo bucólico, como sendo retratado por ou no espírito dos pintores renascentistas ou românticos europeus. De fato, a etimologia da palavra paisagem corrobora com esse imaginário, pois remonta à Antiguidade, vinda do latim *pagus/pagi*, como campo/área rural/distrito/país, em oposição a ideia de *urbis*, de cidade. *Pagus* era relacionada a uma outra expressão, *pangere*, compreendida como colocar no lugar/apertar (ORIGEM DA PALAVRA, 2021). “Paisagem” remete, portanto, à noção de um conjunto, de área rural apreendida pelo olhar.

A compreensão social de que a paisagem é um somatório do visual com a representação de natureza é uma hipótese que tem potencialidade para explicar o porquê de uma percepção social de que as paisagens seriam algo de menor importância, de mera fruição e deleite estéticos. Essa percepção limitada encerra ainda outras percepções igualmente limitadas, de que natureza, cultura, memória, identidade, estética, deleite, fruição, lazer, ócio e tantas outras categorias e valores que giram em torno das paisagens não seriam importantes ou deveriam ser levadas à sério.

Em uma perspectiva histórica e etimológica, as palavras que possuem a mesma origem de paisagem também são carregadas de sentidos que remetem à uma relativa margem de um certo padrão “dominante”, de “seriedade”, “formalidade”, do “correto”, de “inferioridade”. Exemplos que podem ser mencionados são a expressão “à paisana” ou ainda a palavra “pagão”, seja no sentido em oposição aos cristãos, mas também no sentido latino do termo como aquele que mora no campo, no distrito rural, o que poderia ser traduzido para a realidade brasileira como caipira, em oposição àquelas pessoas que habitam as cidades. Estas percepções limitadas podem exercer influências sobre as visões individuais e



coletivas relativas aos impactos nas paisagens em processos de desenvolvimento. Se de um lado muitas pessoas, ao se depararem com belas paisagens, verbalizam expressões como “uau”, encerrando em poucas palavras um conjunto de sentimentos, não necessariamente essa conexão se transmuta em reconhecimento social da importância das paisagens para a vida humana.

Entretanto, ciências como a geografia, a arquitetura, o urbanismo e o paisagismo, têm, historicamente, contribuído para a compreensão e valorização das paisagens culturais. Neste sentido, a própria definição de Sauer, muito difundida nas áreas, ilustra o quão importante elas são para a vida e a cidade.

A paisagem cultural é modelada a partir de uma paisagem natural por um grupo cultural. A cultura é o agente, a área natural é o meio, a paisagem cultural, o resultado. Sob influência de uma determinada cultura, ela própria mudando através do tempo, a paisagem apresenta um desenvolvimento, passando por fases e, provavelmente, atingindo no final o término do seu ciclo de desenvolvimento. Com a introdução de uma cultura diferente, isto é, estranha, estabelece-se um rejuvenescimento da paisagem cultural ou uma nova paisagem se sobrepõe sobre o que sobrou da antiga. A paisagem natural é evidentemente de fundamental importância, pois ela fornece os materiais com os quais a paisagem cultural é formada. A força que modela, entretanto, está na própria cultura. (SAUER, 2004. p.59).

Cultura, portanto, possui força tão significativa e poderosa, que molda e transforma a natureza e o próprio ser humano. Daí ser equivocada a compreensão de que cultura seria um “luxo” “supérfluo”. A cultura é um termo polissêmico e inúmeras definições são ofertadas pela literatura. Para os fins deste trabalho, será adotada a definição de Simas:

Costumo definir cultura como todo o processo humano de criação e recriação de formas de viver. Cultura é, nessa perspectiva, o conjunto de padrões de comportamento, visões de mundo, elaboração de símbolos, crenças, anseios, hábitos e tradições que distinguem determinados grupos sociais. (SIMAS, 2013, p. 23).

O Rio de Janeiro é uma cidade única, por suas características naturais e culturais. A cidade do Rio de Janeiro está localizada dentro do Bioma Mata Atlântica. Tem como uma de suas características uma geografia recortada, marcada pelo diálogo e interações entre montanhas, florestas e águas tanto do oceano Atlântico quanto da Baía de Guanabara, com a cultura local. Homem e natureza se entrelaçam e produziram uma cidade singular.

As paisagens culturais da cidade identificam o Rio de Janeiro no Brasil e no mundo. Alguns elementos foram reconhecidos no âmbito internacional como sendo de “valor universal excepcional”. Com razão, a cidade do Rio de Janeiro é privilegiada por suas paisagens culturais notáveis. No entanto, as



relações entre a cultura popular carioca e as naturezas urbanas também produziram potentes paisagens culturais cariocas.

A cidade oferece fartos exemplos, sendo necessário determinar alguns cortes, em razão dos limites e objetivos do presente artigo. O primeiro exemplo selecionado dentre as várias paisagens culturais cariocas de tônica popular é a praia, em especial, a praia do Arpoador.

O Arpoador é uma formação rochosa que desponta entre as praias de Ipanema e Copacabana e é considerado um dos principais cartões postais da cidade. Lá, pode-se observar um emaranhado de relações cidade-natureza-cultura que transforma o Arpoador em muito mais do que um ponto turístico. Carlos Drummond de Andrade conseguiu transcrever os meandros destas relações e elencou pontos interessantes em sua crônica "A Contemplação do Arpoador" de 1963:

Pediram-me que definisse o Arpoador. É aquele lugar dentro da Guanabara e fora do mundo, aonde não vamos quase nunca, e onde desejaríamos (obscuramente) viver. Viver sempre, para sempre, no Arpoador: sonho que não ousamos acalentar, de tal maneira aderimos à armadura urbana, e mal sabemos o que é cidade e o que é indivíduo. Ir ao Arpoador, de manhã, de tarde, é quanto nos permitimos. Mesmo assim, com que intenções.

Há os namorados, que querem dar a seu namoro moldura atlântica, céu e onda por testemunhas. Julgam-se merecedores de acompanhamento sinfônico-paisagístico, e não percebem que o Arpoador, áspero e depurado na condição de rocha, está acima e além de namorados.

Há os que vão pescar, ou pensam que Caiçaras de beira mantêm relações com o mar molhando os pés na poça limosa. Sem olhos para o que é visão e cosmovisão, ouvidos para o que conta o vento chegado de viagem, insetos na pele da natureza, depositam aqui e ali acessórios mofinos: sandálias, sanduíches, jornais. E enrolando e desenrolando monotonamente a linha, que acaba se partindo entre pedras, julgam estar no Arpoador, mas o Arpoador não está neles.

Há os que seguem o rito pequeno-burguês de domingo e feriado, e misturam Arpoador a praia, peteca, sorvete, cineminha, ajantarado, Jóquei. Chegam, passam, e é como se nunca vissem o Arpoador, pois não o decifram.

E os que procuram estar sós, roídos de dor moral ou desgosto de superfície, os que fazem do Arpoador berço para ninar angústia. Que entendem de solidão? O Arpoador é dos reinos mais povoados e movimentados da terra: espaço, luz e forma estão ali em contínua diversificação, criando-se e recriando-se com a mobilidade de arquitetura aérea. É solidão, sim, mas que diferente do comum estar só com as nossas pobreza e limitações.

Há também o que vai para se entregar, ser um com o Arpoador, mil-partido. O que, recebendo na cara a neblina da onda mais alta, sente o preço de dádiva a ninguém oferecida, e cujo destino é perder-se e repetir-se. O que não pede poesia nem consolo nem peixe nem cenário nem esquecimento, mas abarca e absorve o Arpoador em sua infinitude, apenas com se deixar levar e dissolver, ponto mínimo, imperceptível, na massa de ar, nuvem, brisa, penedo, sentimento imemorial de vida.

Vi a tarde cair no Arpoador; não era bem isso, mas Arpoador e tarde se transfundindo, errando em extensão ilimitada. Rudes forças, poderosos silêncios coados no rumor,

salinos murmúrios se iam juntando, compondo severa música, desfalecendo. Não irromperam cores espetaculares para turismo.

O sol recolhia-se com dignidade. Laivos de prata-pérola amorteciam o verde da água. Neutra, a mancha das casas. Montanhas ganhavam leveza de pássaro, sumiam. Senti o balanço, a respiração, o concentrar-se da hora diferente de todas, porque se livrara do tempo, e a mim também me livrava.

Assim é o Arpoador." (ANDRADE, 1966).

A crônica perpassa a experiência de se estar no Arpoador por diversos ângulos, abordando seus usos sociais, percepções e, involuntariamente, alguns serviços ecossistêmicos prestados ao frequentador. Resta evidente que ir à praia é mais do que ocupar o espaço físico, se liga à subjetividade de cada visitante. Contudo, este significado subjetivo dos espaços costuma ser pouco considerado na gestão urbana, para qual a conservação da natureza é diretamente ligada aos “serviços” prestados à sociedade de forma objetiva. É preciso, então, ampliar o entendimento sobre as conexões humano-natureza, buscar observar os espaços com o olhar de Drummond.

Na crônica, logo de início, é posta implicitamente a questão do acesso à praia. O trecho “o lugar onde não vamos quase nunca...” dialoga com a desigualdade de acesso por condições econômicas e estruturais da cidade. Os moradores dos bairros mais próximos têm maior facilidade de ir a praia, se comparado com os que moram em bairros mais distantes.

Depois, os namorados exemplificam um uso contemplativo, como lugar de refúgio. Para eles, a natureza presta um serviço “...sinfônico-paisagístico”, misturando seus atributos físicos – relevo, força das ondas – com o sensorial do casal – cheiros, sons e texturas – que serão gravados em forma de lembrança.

Já os pescadores, Drummond dividiu entre os ocasionais e os caiçara, chamando a atenção para a existência de uma cultura específica ligada ao mar. O trecho “Há os que vão pescar, ou pensam que Caiçaras de beira mantêm relações com o mar molhando os pés na poça limosa” demonstra que não basta pescar para ser Caiçara. Os pescadores ocasionais não possuem a cosmovisão caiçara, que sabe ouvir “o vento chegado de viagem” para prever as condições de trabalho. Assim, o autor abordou o conhecimento tradicional, muitas vezes enquadrado sem divisões como credence. Já a relação urbanizada com a natureza assume uma característica mais superficial e utilitária, sendo estes pescadores como “insetos nas costas da natureza” que agem sem respeito largando utensílios. Há uma desconexão, “...o Arpoador não está neles”. De forma objetiva, o Arpoador é para os caiçara um meio e sustento de vida, já para os pescadores ocasionais é lazer.



Já o “rito do pequeno burguês” evoca a figura clássica do frequentador carioca, que vê a praia de forma coletiva, usando o espaço para relações sociais diversas. A reunião familiar, o flerte, as atividades esportivas, o status evidenciado pelo que se come e o que se bebe. Hoje, as “selfies” apropriam a paisagem e atestam a qualidade de vida e experiências também nas redes sociais, dando a natureza uma dimensão de prestígio digital. As paisagens passam a ser colecionáveis e comprovam, para além da questão financeira, que tal indivíduo “sabe viver”. Assim, Drummond com antecedência observou que alguns “Chegam, passam, e é como se nunca vissem o Arpoador, pois não o decifram”.

Os que querem ficar sozinhos também veem no Arpoador um refúgio, reforçando a visão de que a natureza existe em separado da existência cotidiana, é um escape. Para estes, o autor responde que “O Arpoador é dos reinos mais povoados e movimentados da terra: espaço, luz e forma estão ali em contínua diversificação, criando-se e recriando-se com a mobilidade de arquitetura aérea”. Este trecho lembra que, antes de existir no tempo humano, o Arpoador tem seu próprio tempo de rocha, onde as mudanças são constantes no movimento erosivo das ondas e vento, abarcando assim um outro tipo de solidão, mais profunda, geológica.

Finalmente, há aqueles que não limitam o Arpoador ao seu uso prático, mas vão em busca de uma conexão transcendente, de um quê espiritual. Este tipo de frequentador não impõe desejos e funções específicas, “...mas abarca e absorve o Arpoador em sua infinitude...”. A natureza enquanto espiritualidade (religiosa ou não) constitui um dos serviços ecossistêmicos mais sutis e antigos prestados à humanidade.

A crônica de Drummond mostra que muitos dos serviços prestados pela natureza não são quantificáveis monetariamente, pois atuam na subjetividade dos frequentadores. Por isso, se torna imperativo problematizar a tendência do capital de ser convencido da importância de tais serviços apenas pela atribuição de valor/preço. Torna-se papel essencial dos que trabalham com o meio ambiente abrir o campo de visão para tudo o que a natureza oferece de fato e suas relações com as culturas.

Neste sentido, há quem não imagine o Arpoador sem ser o Arpoador da troca social, do alinho e da contemplação, sem saber que seu nome se origina com o verbo “arpoar”, de uma época em que a pedra era ponto de apoio para a caça às baleias. Um local reservado à morte da natureza se reinventa como lugar de celebração do meio natural a ser aplaudido todo fim de tarde. Eis a prova de que as relações natureza-cultura-gestão são mutáveis e co-evoluem.



O Rio de Janeiro possui uma cultura de praia muito significativa (Mendonça, 2021). Como expressões das relações naturezas e culturas populares, as paisagens culturais cariocas praianas simbolizam e traduzem construções históricas e sociais a partir de meados do século XX.

Nas últimas duas décadas, as praias de Copacabana, Ipanema, Leblon e Barra da Tijuca também passaram a receber outra manifestação cultural popular: o carnaval de rua. Milhares de pessoas se reúnem nos diferentes blocos que saíram na orla. Ainda que impactos nos sistemas praianos e na própria cidade possam ser significativos, e conflitos sociais daí decorram, fato é que carnaval de rua é uma das paisagens culturais cariocas de expressão popular.

Em se tratando do foco nas relações entre natureza e cultura no âmbito do carnaval, é preciso ressaltar que as próprias escolas de samba expressam tais relações. A Mangueira, por exemplo, tem seu nome completo de Estação Primeira de Mangueira, em razão da estação de trem criada em 1889 ao lado da área em que havia muitas árvores frutíferas perto do atual complexo do morro. Esse conjunto de árvores não apenas batizou geograficamente a área e o morro, mas a Escola e suas cores. Ademais, é preciso lembrar a Águia da Portela, o Salgueiro², Império Serrano, Unidos da Tijuca³, dentre outras.

Outro aspecto da cultura popular carioca é o uso e a ocupação do espaço público e as culturas de bares. Sobre este assunto, Simas afirma que:

É aí que localizo, na minha cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, o espaço de resistência a esses padrões uniformes do mundo global: o botequim. Ele, o velho boteco, o pé sujo, é a ágora carioca. O botequim é o país onde não há grifes, não há o corpo máquina, o corpo em si mesmo, à vitrine, o mercado pairando como um Deus a exigir que se cumpram seus rituais. (...) É nessa perspectiva que vejo a luta pela preservação da cultura do boteco como algo com uma dimensão muito mais ampla do que o exercício de combate aos bares de grife que, como praga, pulam pela cidade e se espalham como metástase urbana.

A luta pelo boteco é a possibilidade de manter viva a crença na praça popular, espaço de geração de ideias e utopias – fundadas na sabedoria dos que têm pouco e precisam inventar a vida – que possam nos regenerar da falência de uma desumanidade que se limita a sonhar com um tênis novo e o corpo moldado, não como conquista da saúde, mas como simples egolatria incrementada com bombas e anabolizantes cavalares. (...) Ali, no velho boteco, entre garrafas vazias, chinelos de dedo, copos americanos, pratos feitos e petiscos gordurosos, no mar de barriga indecentes, onde São Jorge é o protetor e mercado é só a feira na esquina, a vida resiste aos desmandos da uniformização e o Homem é restituído ao que há de mais valente e humano na sua trajetória – a capacidade de sonhar seus delírios, festejar e afogar suas dores nas ampolas geladas (...). É aonde a alma da cidade grita a resistência. (...). Botequim, afinal de contas, tem alma, é entidade, terreiro carioca (...). (SIMAS, 2013, p.29).



Para Fernando Pessoa, todo estado de alma é uma paisagem:

1. Em todo o momento de atividade mental acontece em nós um duplo fenômeno de percepção: ao mesmo tempo que temos consciência dum estado de alma, temos diante de nós, impressionando-nos os sentidos que estão virados para o exterior, uma paisagem qualquer, entendendo por paisagem, para conveniência de frases, tudo o que forma o mundo exterior num determinado momento da nossa percepção.
2. Todo o estado de alma é uma passagem. Isto é, todo o estado de alma é não só representável por uma paisagem, mas verdadeiramente uma paisagem. Há em nós um espaço interior onde a matéria da nossa vida física se agita. Assim uma tristeza é um lago morto dentro de nós, uma alegria um dia de sol no nosso espírito. E — mesmo que se não queira admitir que todo o estado de alma é uma paisagem — pode ao menos admitir-se que todo o estado de alma se pode representar por uma paisagem. Se eu disser “Há sol nos meus pensamentos”, ninguém compreenderá que os meus pensamentos são tristes.
3. Assim, tendo nós, ao mesmo tempo, consciência do exterior e do nosso espírito, e sendo o nosso espírito uma paisagem, temos ao mesmo tempo consciência de duas paisagens. Ora, essas paisagens fundem-se, interpenetram-se, de modo que o nosso estado de alma, seja ele qual for, sofre um pouco da paisagem que estamos vendo — num dia de sol uma alma triste não pode estar tão triste como num dia de chuva — e, também, a paisagem exterior sofre do nosso estado de alma — é de todos os tempos dizer-se, sobretudo em verso, coisas como que “na ausência da amada o sol não brilha”, e outras coisas assim. De maneira que a arte que queira representar bem a realidade terá de a dar através duma representação simultânea da paisagem interior e da paisagem exterior. Resulta que terá de tentar dar uma intersecção de duas paisagens. Tem de ser duas paisagens, mas pode ser — não se querendo admitir que um estado de alma é uma paisagem — que se queira simplesmente interseccionar um estado de alma (puro e simples sentimento) com a paisagem exterior. [...] (PESSOA, 2002, p.3)

Deste modo, as paisagens culturais cariocas se revelam não apenas na sua monumentalidade, mas igualmente no cotidiano das culturas populares, nos botequins, nas rodas de samba, no carnaval, no arpoador, nas praias e em outros ambientes que expressam dessas relações natureza-cultura-gestão. Essa natureza que virou cidade e essa cidade-natureza possuem o reconhecimento internacional.

2. PAISAGENS CARIOCAS COMO PATRIMÔNIO MUNDIAL: SÍTIO “RIO PAISAGEM CULTURAL ENTRE O MAR E A MONTANHA”.

Estas características da cidade foram reconhecidas pela UNESCO, com a inclusão na Lista de Patrimônio Mundial o sítio Rio Paisagem Cultural: entre o mar e a montanha. Em junho de 2012, durante a 36ª Reunião Ordinária do Comitê de Patrimônio Mundial da UNESCO, houve a aprovação da candidatura do sítio “Rio Paisagem Cultural: entre o mar e a montanha”, ao título de patrimônio mundial da UNESCO.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1187-1222.

Guilherme Cruz De Mendonca, Carla Medeiros Solidade dos Santos,

João Pedro Faro Barroso e Joyce Alves Rocha

DOI: 10.12957/rdc.2023.64410 | ISSN 2317-7721

Trata-se de feito inédito. Pela primeira vez, a categoria da paisagem cultural foi aplicada ao contexto urbano de uma grande cidade. As demais paisagens culturais que são Patrimônio Mundial são todas em contextos rurais, tais como as plantações de café na Colômbia, os campos de arroz nas Filipinas, ou ainda áreas que contemplam pequenas vilas e cidades como Vegaøyan e Arquipélago de Vega na Noruega. O sítio Rio Paisagem Cultural é o primeiro em uma cidade, cuja população está na faixa dos milhões de habitantes, em um país em desenvolvimento. (UNESCO, 2021). O caso do Rio de Janeiro é único no mundo, seja pela singularidade do sítio, seja pelos desafios da proteção de uma paisagem cultural num contexto urbano em um país em desenvolvimento.

A primeira candidatura ao título de patrimônio mundial foi submetida em 2002. A proposta foi incluir o Parque Nacional da Tijuca, o Jardim Botânico e o Pão de Açúcar, na categoria de sítio misto, natural e cultural. Esta candidatura foi coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente. Contudo, tanto o ICOMOS quanto a IUCN recomendaram que a inscrição fosse realizada na categoria de paisagem cultural (BATISTA et al, 2009). Foram feitos novos estudos e análises e a nova candidatura, desta vez para o título de paisagem cultural, foi lançada publicamente em 2008, em evento realizado no Forte de Copacabana.

A proposta teve por objetivo destacar as relações entre natureza e cultura na construção da cidade e de sua paisagem urbana. Neste sentido, também foi valorizada a perspectiva de mútuas contribuições, isto é, ao longo do tempo o Homem imprimiu sua marca e valores na forma e, inclusive, na construção da paisagem e, por outro lado, a paisagem influenciou a produção de culturas locais únicas e singulares, que se expressam nas múltiplas identidades locais. O dossiê de candidatura do Rio foca nas relações da cidade com as montanhas, da cidade com o mar, da cidade com os seus parques e jardins. O território da cidade é, portanto, o espaço onde natureza e cultura se entrelaçam e se expressam, principalmente na paisagem cultural.

É à esta síntese que se atribui o valor excepcional universal. O enquadramento das paisagens culturais nas categorias da UNESCO foi assim realizado:

- (i) Paisagem desenhada intencionalmente – representada pelo Jardim Botânico, Passeio Público, Parque do Flamengo e Orla de Copacabana
- (ii) Paisagem organicamente em evolução, na subcategoria paisagem contínua – representada pelos elementos naturais, principalmente o Parque Nacional da Tijuca e suas florestas replantadas (nas serras da Carioca e da Tijuca), que se regeneram ao longo dos anos
- (iii) Paisagem Associativa – representada pelos diversos elementos que receberam a mão do homem e cujas imagens, retratadas desde os primeiros anos da colonização, projetam a cidade e a cultura do Rio de Janeiro no Brasil e no mundo. Fazem parte do imaginário social sobre a paisagem da cidade representações literárias, musicais e pictóricas realizadas por brasileiros e estrangeiros que valorizaram a relação entre as



curvas das montanhas, a borda do mar e as populações que ali se estabeleceram. Destacam-se as escarpas do Corcovado e do Pão de Açúcar, que receberam respectivamente a estátua do Cristo Redentor e o bondinho; a entrada da Baía de Guanabara, com as fortalezas projetadas para a defesa da cidade no passado; e no período moderno, o paisagismo excepcional do Parque do Flamengo e da Praia de Copacabana, obras do consagrado artista brasileiro Roberto Burle Marx (BATISTA, al, 2009).

No que tange à autenticidade do bem, sua composição é feita com base nos atributos de forma, uso, função, concepção, significado e localidade que compõe o sítio patrimônio mundial. Dentre estes, o uso público e os significados do sítio se destacam.

Do ponto de vista da integridade, a área já se encontrava sob proteção legal nas esferas federal, estadual e municipal. Unidades de Conservação, tombamento e áreas de proteção ambiental cultural (APACs) são instrumentos que compõem o quadro jurídico de proteção e que foram utilizados anteriormente ao reconhecimento do “valor excepcional universal” pela UNESCO.

A candidatura do Rio é um caso interessante de interplay e coordenação entre diferentes atores. Para a submissão da candidatura, foram criados três Comitês. Um, de natureza institucional, composto pelo Ministro da Cultura, o Presidente do IPHAN, o Governador e o Prefeito do Rio de Janeiro, além da Associação de Amigos Empreendedores da UNESCO e da Fundação Roberto Marinho. O Segundo Comitê teve caráter Executivo, formado pelos representantes das organizações acima citadas, mais o Parque Nacional da Tijuca. O terceiro foi o Comitê Técnico, composto por representantes técnicos das organizações acima, mais o Jardim Botânico. O IPHAN foi responsável pela coordenação entre todos os atores.

Após a inscrição na Lista de Patrimônio Mundial, a arquitetura institucional para a gestão do sítio se arrastou por vários anos. A ideia era manter os Comitês Institucional, Executivo e Técnico e criar um quarto Comitê, de natureza consultiva, com a presença de organizações da sociedade civil relacionadas às áreas protegidas incluídas no sítio patrimônio mundial. Foi discutida a criação de um Fundo que irá dar suporte à gestão, proteção e manutenção do sítio. O objetivo é trazer o Estado, em todos os níveis, o Mercado e a sociedade civil para a governança do sítio. O plano de gestão do sítio só foi aprovado em 2015, contudo seu Conselho Gestor foi instalado apenas em dezembro de 2016.

A inscrição das paisagens culturais cariocas na Lista de Patrimônio Cultural veio no contexto do início da década 2010, quando houve arranjos político-institucionais de promoção da imagem brasileira no exterior e da inserção da cidade no cenário geopolítico global, caracterizada, dentre outros fatores, pela realização de megaeventos internacionais no Rio de Janeiro, em meados da década. Em paralelo, ao



mesmo tempo que as atenções estavam voltadas para o exterior, processos políticos de transformação urbana ocorreram, visando “preparar” a cidade para receber os megaeventos internacionais. Neste sentido, o próximo tópico irá analisar o “novo” Plano Diretor de 2011, que trouxe inovações no que se refere à proteção das paisagens culturais.

3. PAISAGEM CULTURAL NO PLANO DIRETOR DE 2011: INOVAÇÕES NAS POLÍTICAS LOCAIS.

No que tange ao nível local, vale lembrar que os Municípios possuem autonomia política, financeira e legal. A Constituição de 1988 confere vários poderes aos Municípios. Dentre estes poderes, está a competência legislativa concorrente e administrativa comum sobre meio ambiente, urbanismo e cultura, exceto quando a Constituição reserva matérias exclusivas para a União e/ou Estados. Deste modo, os municípios possuem um papel importante para a conservação da diversidade biocultural (Mendonça, 2014), especialmente no que tange à sua relação com a gestão territorial.

De acordo com a Constituição de 1988, o Plano Diretor das Cidades é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, a qual possui o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar aos seus cidadãos.

O Rio de Janeiro possui um quadro jurídico local de proteção da paisagem, composto por diferentes atos normativos vindo dos setores ambiental, cultural e urbanístico. O Plano Diretor do Rio de Janeiro foi aprovado em 2011, após um longo e polêmico processo legislativo. O Plano anterior era de 1992 e em 2001 foi iniciado o processo de revisão.

O Plano consolidou diversas políticas, sendo três de interesse para o presente trabalho. O Plano instituiu uma Política Urbana, outra Ambiental, além de uma Política Cultural. Ademais, inseridas no contexto da Política Ambiental, o Plano criou Políticas específicas para a Biodiversidade e para a Paisagem. Para cada uma destas políticas, o Plano estabeleceu princípios, objetivos, metas, diretrizes, instrumentos e ações estruturais para se alcançar o desenvolvimento urbano sustentável da Cidade.

O foco do presente trabalho é a Paisagem. Primeiramente, é preciso ressaltar que o Plano Diretor inovou ao estabelecer uma política específica para a paisagem. No Plano anterior, de 1992, a paisagem estava presente apenas como um elemento da política ambiental. Pela primeira vez, a paisagem conta com uma política específica para lidar com a complexidade e os desafios de sua proteção e gestão. A Política Local para a Paisagem estabeleceu conceitos, direitos, obrigações, deveres, objetivos, diretrizes e ações estruturais para a identificação, proteção, gestão e conservação da Paisagem do Rio de Janeiro.



No que se refere aos conceitos, o Plano Diretor afirma que a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro “representa o mais valioso bem da Cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda” (art. 2 §3º).

Nesta linha, a Paisagem é definida como “a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas” (art. 2º § 4º).

Neste conceito de paisagem, integram o patrimônio paisagístico da Cidade do Rio de Janeiro tanto as paisagens com atributos excepcionais, como as paisagens decorrentes das manifestações e expressões populares (art. 2º § 5º).

Trata-se de um conceito amplo de paisagem. Nele, a interação do natural com o cultural é chave. Ademais, ao considerar amplamente o cultural como expressões culturais, modos de viver, sentir, fazer, pensar, agir, o Plano Diretor também inova se comparado com os planos anteriores. A paisagem cultural é, portanto, a síntese do natural, do cultural, do tangível, do intangível e de suas múltiplas relações.

Outra inovação do Plano Diretor, foi o estabelecimento de um direito à paisagem. Segundo o artigo 166, II, é de “responsabilidade conjunta dos órgãos vinculados ao sistema de planejamento e gestão ambiental no que se refere à proteção da paisagem: II - garantir ao cidadão o direito de usufruir a paisagem”. A adoção da abordagem baseada em direitos (rights based approach) é um ganho para a cidade. O Plano Diretor reconhece expressamente que todos os cidadãos têm o direito de usufruir da paisagem. Embora haja o reconhecimento deste direito, a Lei não especifica seus elementos e limites. Uma hipótese factível para esta não especificidade reside na compreensão de que as paisagens possuem dinamismo próprio, potencialmente incompatível com os processos normativos, seja pelas características da norma (generalidade e abstratividade), seja pela possibilidade de “congelamentos” das paisagens dinâmicas.

Muito embora a lei não tenha especificado os sentidos deste direito à paisagem, duas observações relativas a este direito devem ser compartilhadas. A primeira delas se refere ao papel da Academia, dos movimentos sociais, do Executivo e da jurisprudência na construção dos sentidos e interpretações que irão completar as lacunas da lei. No entanto, o que se observa nestes dez anos de existência do Plano Diretor é a escassa produção acadêmica e a baixa adesão dos movimentos sociais à esta discussão específica sobre os significados do direito à paisagem. Ainda que casos como o do Memorial do Holocausto no Morro do Pasmado tenha como a centralidade a questão paisagística e os impactos no sítio Patrimônio Mundial, a discussão sobre o direito à paisagem não esteve presente.



Daí a necessidade de se discutir os significados do direito à paisagem. O que significa, em termos práticos, o direito de usufruir da paisagem? Quais os sentidos jurídicos deste direito? Quais os valores simbólicos da paisagem compreendidos pelo direito à paisagem. As reflexões sobre estes questionamentos devem considerar a própria definição de paisagem cultural prevista no Plano Diretor. Neste sentido, não apenas as paisagens culturais “excepcionais” e “notáveis”, às quais são atribuídas valores estéticos de “qualidade”, estão presentes na definição. Segundo a lei, “as paisagens decorrentes das manifestações e expressões populares” também estão incluídas. Os limites do presente trabalho não permitem explorar os aspectos conceituais relativos às “manifestações” e “expressões populares”. A amplitude conceitual-normativa das paisagens culturais permite o reconhecimento legal de uma diversidade de paisagens culturais cariocas. Consequentemente, o direito à paisagem é um direito centrado na fruição da diversidade de paisagens culturais cariocas, sejam elas notáveis ou expressões populares.

Conforme o artigo 169, I, um dos objetivos da política municipal de paisagem é “proporcionar ao cidadão o direito de usufruir a paisagem”. Portanto, é uma obrigação do Município garantir o exercício do direito à paisagem.

Para a garantia deste direito, foram estabelecidas várias obrigações para as organizações relacionadas ao Sistema Municipal de Planejamento e gestão ambiental. Tais obrigações podem ser categorizadas em 5 dimensões, demonstradas na tabela abaixo.



Tabela 1 - Obrigações do Plano Diretor referentes à Política de Paisagem.

Dimensão	Obrigações
Abordagem baseada em Direitos Rights-based approach	Assegurar aos cidadãos o direito de usufruir a paisagem.
Identificação	Identificação dos elementos que constituem as paisagens.
Medidas de Conservação e Gestão.	<p>Criar medidas que preservem a paisagem no planejamento especial e outras políticas setoriais que podem evitar impactos diretos e indiretos na paisagem;</p> <p>Criar medidas de conservação e monitoramento;</p> <p>Assegurar a harmonização entre os vários elementos que compõem a paisagem;</p>
Qualidade	Melhoria da qualidade dos espaços públicos.
Promoção	Encorajar a preservação do patrimônio cultural e do ambiente urbano.

Fonte: O autor, 2021.

No tocante à participação, a Municipalidade deve estabelecer procedimentos para a participação da sociedade civil e de representantes de entidades, instituições e agências públicas de diferentes níveis de governos interessados na implementação da política de paisagem. A participação da comunidade deve ser promovida, principalmente, na identificação, avaliação, preservação e conservação de elementos significantes da paisagem. Neste sentido, devem ser estabelecidos processos de negociação que realizem



a mediação dos diferentes interesses e valores de grupos sociais que vivenciam e interagem na configuração da paisagem.

O Município deve prevenir qualquer ação que possa ocasionar dano à paisagem natural e construída. Assim, é obrigatório estabelecer mecanismos efetivos para que as várias intervenções na cidade não provoquem dano à paisagem. Qualquer mudança de parâmetro que possa afetar a paisagem deve ser objeto de análise e deliberação conjunta ente os órgãos centrais de urbanismo, meio ambiente e patrimônio. Ademais, a Política de Paisagem estabeleceu seis objetivos e diretrizes que direcionam os atores.

Tabela 2 - Objetivos e Diretrizes do Plano Diretor referentes à Política de Paisagem.

OBJETIVOS	DIRETRIZES
I - proporcionar ao cidadão o direito de usufruir a paisagem;	I - implementar os instrumentos técnicos, institucionais e legais de gestão da paisagem;
II - promover a qualidade ambiental do espaço público;	II - promover o ordenamento dos componentes públicos e privados da paisagem, assegurando o equilíbrio visual entre os diversos elementos que a constituem;
III - possibilitar ao cidadão a identificação, leitura e compreensão da paisagem e de seus elementos constitutivos, públicos e privados;	III - favorecer a preservação do patrimônio cultural e ambiental urbano;
IV - assegurar o equilíbrio visual entre os diversos elementos que compõem a paisagem;	IV - promover a participação da comunidade na identificação, valorização,
V - ordenar e qualificar o uso do espaço público;	V - proteger os elementos naturais, culturais e paisagísticos, permitindo a visualização do panorama e a manutenção da paisagem em que estão inseridos;
VI - fortalecer uma identidade urbana, promovendo a preservação do patrimônio cultural e ambiental urbano.	VI - conscientizar a população a respeito da valorização da paisagem como fator de melhoria da qualidade de vida, por meio de programas de educação ambiental e cultural.

Fonte: O autor, 2021.

A mesma lógica foi encontrada na Política Ambiental, a qual igualmente foi estabelecida e consolidada pelo Plano Diretor. Os objetivos e diretrizes para a Política Ambiental são, dentre outros, assegurar a proteção e integridade do patrimônio ecológico, paisagístico e genético da Cidade, incorporando a proteção do patrimônio no processo permanente de planejamento e gestão da cidade, equilibrando o desenvolvimento econômico e social com a proteção, conservação, valorização e recuperação do patrimônio natural, cultural e paisagístico da Cidade. Assim, o Plano Diretor considera a paisagem como patrimônio a ser protegido e a sua integridade é um dos objetivos e diretrizes da Política Ambiental, o que significa que todos os instrumentos, programas, planos e projetos relacionados à política ambiental e devem ter em mente estes objetivos e diretrizes.



Portanto, o Plano Diretor do Rio de Janeiro inovou ao trazer uma política específica para a paisagem e ao estabelecer um direito de usufruto à paisagem. Para a concretização deste direito, foram fixadas obrigações, diretrizes e ações estruturais. Desta forma, o Plano Diretor não está apenas alinhado com as obrigações internacionais e nacionais relativas à paisagem e à diversidade biocultural, como vai além destas obrigações.

Neste sentido, outra inovação diz respeito à integração de políticas públicas. Integração (Mainstreaming) pode ser definido como “a inclusão informada de preocupações ambientais relevantes nas decisões das instituições que orientam as políticas, regras, planos e investimentos e ações de desenvolvimento nacional, local e setorial”¹(DALAL-CLAYTON AND BASS 2009). Tendo por base este conceito, será descrito o tratamento dispensado pelo Plano Diretor à integração da política de paisagem à política de desenvolvimento urbano.

A escolha da política de desenvolvimento urbano reside no fato de que a cidade está sobre pressões do desenvolvimento decorrentes de inúmeros projetos que estão alterando a configuração sócio-espacial e a paisagem da cidade. A Política de Desenvolvimento Urbano aprovada por Lei (Plano Diretor) é o instrumento jurídico local legalmente vinculante que regula o desenvolvimento espacial de atividades econômicas e sociais na cidade e, portanto, possui grande relevância como instrumento jurídico de gestão territorial.

Deste modo, o principal objetivo da política urbana é promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade. A política urbana foi formulada e deve ser implementada com base em 12 princípios. Dentre eles, o desenvolvimento sustentável e a função social da cidade. Ademais, foram igualmente considerados princípios fundamentais da política urbana a valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico e arqueológico da cidade no processo de desenvolvimento.

O Plano Diretor reconhece a importância da conservação da paisagem. O artigo 2º do Plano Diretor é claro na necessidade de integração da proteção da paisagem, no particular, e do meio ambiente, no geral, à política de desenvolvimento urbano:

Art. 2º §1º A ocupação urbana é condicionada à preservação dos maciços e morros; das florestas e demais áreas com cobertura vegetal; da orla marítima e sua vegetação de restinga; dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais; dos manguezais; dos marcos referenciais e da paisagem da Cidade.

§ 2º Todas as diretrizes, objetivos, instrumentos, políticas públicas, bem como suas metas e ações, no âmbito deste plano diretor, devem contemplar o entrecruzamento

¹ Tradução livre dos autores.

de forma matricial da variável ambiental e paisagística nos diversos processos de planejamento vinculados ao sistema integrado de planejamento e gestão urbana, objetivando garantir o desenvolvimento sustentável da Cidade.

Portanto, conforme o Plano Diretor atesta, o processo de urbanização não deve apenas considerar a proteção do meio ambiente e da paisagem. Estes constituem princípios e diretrizes que funcionam como norte e, ao mesmo tempo, o ponto de partida para o processo de desenvolvimento urbano. Todo o desenho e implementação das políticas públicas, planos, programas, projetos e normas devem ser baseados, fundamentados pelo princípio da conservação e proteção do meio ambiente, da diversidade e da paisagem, incluídos o elemento humano e suas expressões culturais.

Assim sendo, a Política Urbana do Rio de Janeiro, aprovada por Lei Municipal, expressamente reconhece a proteção da paisagem cultural da cidade como elemento chave no processo de ocupação urbana. Levando-se em conta que a existência da política municipal de paisagem, pode-se afirmar que, em tese e “no papel”, há a integração (mainstream) da política de paisagem à política de desenvolvimento urbano.

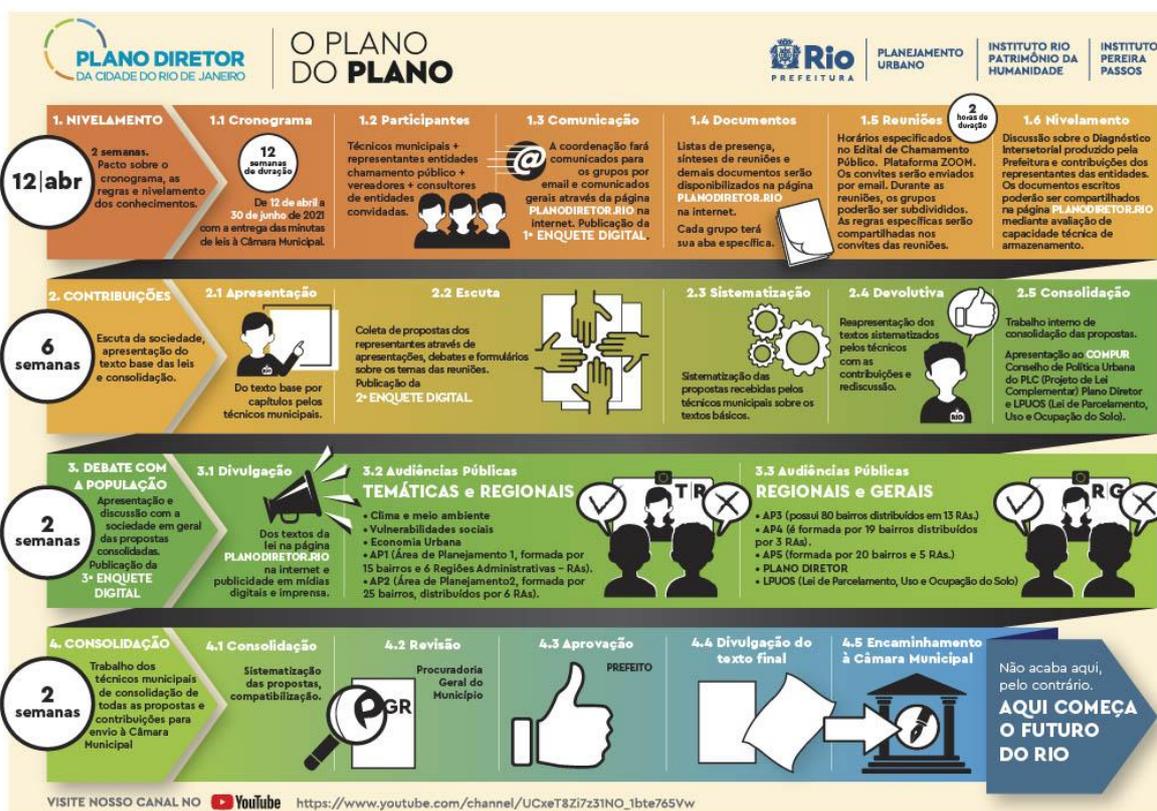
4. AVANÇOS E RETROCESSOS RELATIVOS À PAISAGEM NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM 2021.

Em 2021, iniciou-se uma nova gestão municipal, com o retorno do Prefeito Eduardo Paes, após quatro anos da problemática gestão Marcelo Crivella. Paes foi Prefeito durante dois mandatos consecutivos, 2009-2016, sendo, portanto, o mandatário durante a aprovação do PD de 2011. Deste modo, conforme o prazo decenal estipulado pelo Estatuto da Cidade, o ano de 2021 também representa o início da revisão do Plano Diretor.

As oficinas técnicas no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo se iniciaram ainda em 2018. Entre abril a setembro de 2021, a Prefeitura, sob a nova gestão, conduziu os trabalhos de revisão. O infográfico abaixo ilustra o processo de revisão até o envio para a Câmara Municipal.



Figura 1. Processo de Revisão do Plano Diretor.



Autor: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2021.

Em 21 de setembro de 2021, a Prefeitura enviou à Câmara dos Vereadores o texto do Projeto de Lei Complementar (PLC) 44/21 que institui a revisão do PD. O foco da análise passa a ser, portanto, o PLC e suas modificações normativas referentes à paisagem cultural, especialmente no que se refere aos princípios, diretrizes, conceitos e instrumentos. Para a apresentação dos conteúdos normativos do PLC será respeitada a disposição do próprio projeto, ou seja, a sequência numérica dos artigos, dentre dos elementos acima mencionados.

Em relação aos princípios, são observadas duas ausências. A primeira delas diz respeito à expressão “marcos referenciais e da paisagem da cidade” como elementos que condicionam a ocupação urbana. O que era princípio se tornou objetivo da política urbana no artigo 6º, V. A nova redação, em que pese ter incluído expressamente elementos importantes da paisagem e da geografia cariocas, como por exemplo, o maciço da Tijuca, não manteve a ampla expressão acima mencionada. A lei vigente condiciona a ocupação à preservação da paisagem da cidade. O novo texto, muito embora tenha reconhecido novas

especificidades e liste diferentes elementos paisagísticos, ao transformar o princípio em objetivo retirou essa significativa e simbólica orientação para a cidade como um todo.

No aspecto conceitual, uma pequena modificação e a segunda ausência são observados na seção dedicada aos princípios. A paisagem cultural é entendida como a interação entre natureza e cultura. No PLC, a paisagem cultural é compreendida como o resultado da interação entre natureza e cultura “expressa na configuração espacial decorrente da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas”. Ainda que haja o reconhecimento normativo do caráter humanístico e social, o Art. 2º § 5º do PD 2011 não foi reproduzido no PLC, não havendo, portanto, a menção às manifestações e expressões populares como integrantes do patrimônio paisagístico da Cidade.

Trata-se de uma ausência muito significativa, considerando a relevância da contribuição das culturas populares para a cultura e identidade cariocas. É importante mencionar especificamente, como o PD atual o faz, que as paisagens culturais da cidade não são apenas aquelas notáveis ou excepcionais, que são mais facilmente reconhecidas pela população e gestores, mas que as manifestações e expressões populares também integram as paisagens cariocas e os imaginários da cidade. Não reconhecer no âmbito do conceito de paisagem cultural a dimensão das expressões populares é não compreender o próprio Rio de Janeiro.

No que tange ao reconhecimento das paisagens para a cidade, há também modificações. No PD atual, a paisagem é considerada como o bem mais valioso. Já no PLC, como um dos bens mais valiosos do Rio de Janeiro. A mudança de artigo representa também uma relativa perda de hierarquia neste “hall simbólico dos bens cariocas”. Por sua vez, o PLC, talvez para compensar, amplia a escala territorial-simbólica do papel da paisagem. Segundo o artigo 4º, *caput*, a paisagem cultural constitui o “(...) mais importante patrimônio da cidade, essencial para a economia do país e gerador de emprego e renda, representando um elemento indissociável da cultura e da identidade da cidade, de valor econômico e simbólico.” Interessante observar o reconhecimento do papel da paisagem cultural para a economia do país, incluindo as dimensões e valores simbólicas da paisagem, e sua indissociabilidade identitária. Ressalte-se que não é suficiente o reconhecimento normativo para a adequada proteção e valorização das paisagens, sendo necessárias políticas públicas eficazes, controle social, e, principalmente, mobilização social na defesa de bem jurídico tão relevante para os cariocas.

Ainda sobre os aspectos de caráter conceitual e teórico, uma significativa ausência no PLC diz respeito ao direito à paisagem. Não foram encontradas nenhuma menção no texto enviado pela Prefeitura sobre este direito instituído pelo PD atual. Com razão, é preciso reconhecer que o PD inovou no ordenamento jurídico ao reconhecer o direito de usufruir a paisagem, contudo, seus contornos normativos não foram desenvolvidos pela lei atual. Tal fato, entretanto, não deveria significar a ausência, em razão da potencialidade normativa e jurídica do dispositivo.

No que tange aos princípios, por fim, considerando que em 2011 na cidade ainda não havia sítios patrimônio mundial, conseqüentemente o PD não trouxe nenhuma menção à proteção internacional. Dez anos depois e três sítios declarados, o PLC traz como princípios da política urbana a proteção das características dos sítios protegidos. O artigo 5º do PLC é expresso: “Art. 5º A preservação das características dos sítios e bens reconhecidos pela UNESCO como Patrimônio Mundial, deverá condicionar todos os projetos e obras em terrenos públicos e privados em seu entorno.” Trata-se de um importante ganho normativo, diante de casos como a implantação do Museu do Holocausto no Morro do Pasmado, cuja torre de 22 metros no topo do morro impacta o sítio Patrimônio Mundial das Paisagens Cariocas. Este caso também leciona que a avaliação técnica é igualmente política, na medida em que os técnicos dos órgãos competentes avaliaram que a torre não causou impacto visual. Deste modo, a redação do artigo 5º do PLC, ainda que boa e adequada, não garantirá a concretude da proteção, pois a “brecha” reside na relativa discricionariedade técnica do que se compreende por “preservação das características dos sítios protegidos”. Trata-se, portanto, de uma limitação própria do Direito e não do PLC em si.

O PD de 2011 estabeleceu Princípios e Diretrizes da Política Urbana. O PLC, por sua vez, adicionou também Objetivos. Alguns artigos do PD de 2011 também mencionavam objetivos, mas relacionados à propriedade urbana e aos instrumentos do Estatuto da Cidade. Neste ponto, um avanço, pois haverá a ampliação para toda a política urbana e não só aos instrumentos. O artigo 7º do PLC determina que são objetivos da política urbana “respeitar e articular a proteção do patrimônio cultural e da paisagem ao ordenamento territorial da cidade, adequando o uso e ocupação do solo às características e fragilidades do meio natural, dos bens e conjuntos protegidos, e ao respeito aos elementos que constituem a paisagem cultural da cidade;”.

Este artigo do PLC não conta com uma referência direta no PD. Entretanto, a racionalidade de que a ocupação e o uso do solo urbano devem ocorrer com o devido respeito à proteção do meio ambiente e da paisagem, está presente no PD, mais especificamente no artigo 3º parágrafo primeiro, mencionado no



item anterior. A mesma lógica também se encontra no PD, quando no artigo 14, a lei regula o adensamento da ocupação, especificando o direito de usufruir à paisagem natural da Cidade.

No que se refere às Diretrizes da Política Urbana, o PD reafirma o condicionamento da ocupação urbana à proteção das paisagens, dentre outros elementos. O PLC menciona as paisagens de modo direto e modo indireto. O inciso I do Artigo 7º estabelece como diretriz a compatibilização das diversas escalas de planejamento, articulando um conjunto de instrumentos de planejamento, que deverão considerar, dentre outros elementos urbanos, o desenho da micropaisagem. É uma questão importante, pois uma das características da cidade é essa relação que os moradores e visitantes possuem com a contemplação da paisagem em pequenos momentos e em pequenos espaços. É esse estar no trânsito, no caminhar pelas ruas, olhar para cima e admirar o Cristo, a partir de diferentes pontos da cidade, seus morros, suas paisagens nesta perspectiva micro. É a única referência expressa ao termo paisagem nas diretrizes.

Entretanto, as diretrizes mencionam outros elementos urbanos que compõem o patrimônio paisagístico da cidade. As menções indiretas são, por exemplo, a proteção das encostas ou a não ocupação de áreas de preservação permanente ou das unidades de conservação. As diretrizes diretas e indiretas são estratégicas na orientação dos atores envolvidos na produção e proteção das paisagens culturais.

O artigo 9º do PLC inova ao elencar as políticas setoriais que contribuem na implementação da política urbana. Dentre elas estão a política setorial de meio ambiente, paisagem e patrimônio cultural. Para as três, o PLC propõe que as políticas setoriais disporão sobre “objetivos, diretrizes e ações estruturantes específicas”, mantendo a racionalidade do PD.

A Política de Meio Ambiente se encontra nos artigos 12, 13 e 14 do PLC. A paisagem é abordada diretamente nos artigos 12 e 14, contudo, de modo relativamente distinto. Primeiramente, a paisagem é considerada como um dos objetos da política. Entretanto, cabe frisar que o texto do PLC menciona apenas a dimensão natural da paisagem (art. 12). Observa-se, portanto, o aprofundamento das dicotomias natureza e cultura, o que não é condizente com a própria realidade da cidade, tampouco com o arcabouço teórico que visa reconectar os elos entre natureza e cultura. De outro lado, é fato que os instrumentos de gestão e as competências institucionais geralmente seguem tal divisão moderna, que não considera o ser humano, logo, a cultura, como integrante do ambiente.

Esta visão fica evidente na abordagem da paisagem pelo artigo 14 no âmbito da política ambiental. Nele, o texto menciona a proteção das paisagens no que se refere à integração da arquitetura institucional, ou seja, a articulação da proteção da paisagem com demais órgãos que compõem o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão urbana, ambiental e da paisagem cultural. Deste modo,



considerando as atribuições dos órgãos municipais nas áreas de meio ambiente, cultura e urbanismo, cujo desenho institucional é compartimentalizado, observa-se que a dimensão cultural da paisagem ficou a cargo dos órgãos de patrimônio e a dimensão natural/ecológica com os órgãos de meio ambiente. Entretanto, é possível dissociar tais dimensões, por exemplo, no Corcovado e no Cristo? Ou ainda na cultura popular de praia? À título de reflexão, a praia de Copacabana, com toda a sua dimensão histórica e simbólica, na sua perspectiva ambiental só deve ser objeto da política ambiental se for considerada apenas a sua paisagem natural? O que seria “natural” neste contexto praiano?

Neste sentido, um outro aspecto da Política Ambiental proposta pelo PLC é o destaque dado a cobertura vegetal na cidade. Com razão, o Rio de Janeiro possui uma significativa cobertura vegetal que requer atenção do Estado. Entretanto, é preciso lembrar que os valores paisagísticos não residem apenas na cobertura vegetal. Pouca atenção foi dada, por exemplo, aos aspectos costeiros e marinhos da paisagem. Neste sentido, deve ser resgatada a racionalidade do Dossiê do sítio Patrimônio Mundial que trouxe o foco para os encontros da cidade tanto com o verde quanto com o azul do mar. Neste sentido, o encontro da cidade com o mar e com a praia ocupa um lugar especial no imaginário da cidade no Brasil e no exterior. Ainda que o destaque à cobertura vegetal seja legítimo, as praias igualmente deveriam ser objeto de um planejamento mais aprofundado no que concerne à política ambiental.

Um avanço no PLC consiste na recepção do artigo 225 da Constituição de 1988. Do ponto de vista jurídico, não há necessidade de se reproduzir o texto constitucional, na medida em que a Carta Magna possui hierarquia normativa superior. Entre a Constituição e o Plano Diretor, a força maior reside na primeira. Contudo, do ponto de vista pragmático e operacional, nem todos os operadores e leitores do PD poderão ter a ciência do texto constitucional. Eis um avanço interessante, pois o artigo 13 não apenas recepiona o artigo 225, mas assevera que a “Política de Meio Ambiente garantirá o cumprimento do preceito constitucional”. Assim, para além do alinhamento normativo e institucional entre norma constitucional e política ambiental, o artigo 13 reforça a base constitucional da Política, abrindo caminhos hermenêuticos interessantes. À título de ilustração, poderá ser explorada toda a teoria da vedação do retrocesso ambiental no âmbito da política municipal de meio ambiente. Em contextos adversos de flexibilização da legislação ambiental, esta é uma possibilidade interessante.

O Título II do PLC é dedicado ao Ordenamento Territorial, composto por capítulos que, em apertada síntese, dispõem sobre conceitos norteadores do ordenamento, redução de vulnerabilidades e o macrozoneamento. Observou-se um padrão irregular de abordagem às paisagens culturais. No que se refere, por exemplo, aos conceitos norteadores do ordenamento, os artigos 48 a 51 tratam de conceitos,



objetivos, desafios e diretrizes do ordenamento. A “proteção e ampliação de áreas de interesse ambiental e cultural” é considerada um conceito norteador, de onde se infere que a proteção e ampliação de áreas de interesse relativos à paisagem cultural integra, portanto, a noção deste conceito norteador. “Preservar a ambiência de áreas e bens de interesse paisagístico e cultural” e “valorizar as Unidades de Conservação” são objetivos do ordenamento territorial. Como desafios prioritários foram selecionados, dentre outros, pelo PLC “ordenar o desenvolvimento urbano de forma sustentável, distribuindo os bônus e ônus da urbanização” e “salvaguardar e recuperar o patrimônio natural e cultural”.

Entretanto, em que pese conceitos, objetivos e desafios prioridades, o PLC não especificou expressamente como diretriz que a ocupação do território se dará mediante a proteção das paisagens culturais. Contudo, sobre esta ausência, uma engenharia hermenêutica pode ser uma saída, pois o artigo 51, IV, estabeleceu como diretriz a “valorização das vocações e potencialidades dos bairros, de forma a promover sua revitalização e qualificação urbano-ambiental”. Dependendo da leitura do operador do futuro PD, uma interpretação extensiva poderia inferir que as paisagens culturais da cidade qualificam as vocações e potencialidades do bairro. Contudo, além da dependência da interpretação dos operadores, esta diretriz pode dar margem a iniciativas públicas e/ou privadas que coloquem em risco as paisagens culturais cariocas. Ainda que outros instrumentos de gestão e proteção das paisagens podem ser avocados, a diretriz pode ser interpretada por agentes de mercado como um chamado para a ocupação do território de modo contrário ao que se pretende. “Vocação”, “valorização”, “potencialidades”, “revitalização” e “qualificação” são palavras que podem ser mobilizadas e articuladas para justificar iniciativas que podem comprometer as paisagens. É importante mencionar expressamente a proteção das paisagens como uma diretriz que condiciona a ocupação do território e não apenas na dimensão instrumental que restringe a ocupação.

Ademais, vale frisar que o PLC aborda as vulnerabilidades ambientais e sociais nos artigos 53 a 63. As ambientais são classificadas como “situações de exposição a risco ou degradação ambiental”. As sociais são caracterizadas a partir de indicadores mencionados pelo PLC. Duas observações pertinentes à temática do presente trabalho. Primeiramente, o foco maior das vulnerabilidades ambientais é a correlação com as mudanças climáticas. De fato, a emergência climática constitui um dos maiores desafios da contemporaneidade, o que requer a ação concertada entre os atores da Gestão Ambiental Pública e o devido planejamento dos órgãos municipais.



Contudo, é preciso mencionar que a cultura possui forças e potências simbólicas e concretas, tendo papel relevante na percepção dos riscos e na aderência social às ações de adaptação e mitigação às mudanças climáticas. Os investimentos econômicos para a redução de vulnerabilidades são importantes e necessários e devem ser articulados com os processos culturais, os quais não necessariamente são dimensionados nos indicadores de vulnerabilidade social. Pensar as desigualdades de acesso, fruição e produção culturais como vulnerabilidades culturais será essencial para a efetividade das ações que visam a redução das vulnerabilidades ambientais no contexto das mudanças climáticas. Neste sentido, as culturas, em especial, as populares atuam no fortalecimento da resiliência. As paisagens culturais poderão contribuir de modo significativo para a consecução das políticas ambientais de mudanças climáticas.

A partir do artigo 64, o PLC inicia a abordagem em caráter instrumental, ou seja, os instrumentos de planejamento e gestão urbanas são tratados a partir deste ponto no PLC até o artigo 258. No que se refere às paisagens culturais, diferentes instrumentos lidam direta ou indiretamente. Considerando os limites do presente trabalho, serão mencionados, em razão de sua relevância, os seguintes instrumentos: área de restrição à ocupação urbana; o macrozoneamento; áreas de especial interesse, com destaque para Área de Especial Interesse Ambiental-AEIA e para Área de Especial Interesse Sociocultural –AEISC; Sítio de Relevante interesse Paisagístico e Ambiental; Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC e a Área de Proteção da Paisagem Cultural – APPC.

Neste grande intervalo que aborda os variados instrumentos (artigos 64 a 258 do PLC), distintas questões podem ser discutidas, entretanto, a análise irá focar no aspecto conceitual das paisagens culturais, bem como os reflexos dos conceitos na operacionalidade dos instrumentos, considerando as atribuições dos órgãos que lidam com bens complexos, como meio ambiente, paisagens, dentre outros.

A tabela abaixo evidencia como os diferentes instrumentos de gestão conceituam as paisagens culturais no PD.



Tabela 3- Conceitos referentes à Paisagem utilizado pelos instrumentos do PLC 2021.

Instrumento	Conceito
Áreas de Restrição à Ocupação Urbana	<p>Art. 64. As Áreas de Restrição à Ocupação Urbana são aquelas que apresentam necessidade especial de proteção e ocupação, seja por seus atributos naturais e paisagísticos, seja por sua fragilidade ou vulnerabilidade ambiental, que estão subdivididas em três níveis de proteção e ocupação:</p>
Macrozoneamento	<p>Art. 69. A Macrozona de Proteção Integral é composta por áreas de significativo valor ambiental e paisagístico protegidas integralmente por legislação ambiental e áreas de significativo valor ambiental e paisagístico dotadas de potencial para instalação de Unidades de Conservação de proteção integral.</p> <p>Art. 71. A Macrozona de Uso Sustentável é composta por áreas de significativo valor ambiental e paisagístico com ocupação de baixa densidade, áreas protegidas que admitam ocupação de baixo impacto, áreas de transição entre o território protegido integralmente e as áreas urbanas consolidadas e áreas de significativo valor ambiental e paisagístico dotadas de potencial para instalação de Unidades de Conservação de uso sustentável.</p>
Área de Especial Interesse Ambiental-AEIA	<p>Art. 127, § 1º, III. AEIA: destinada à criação de Unidade de Conservação, visando à proteção do meio ambiente natural e da paisagem cultural.</p>
Área de Especial Interesse Sociocultural	<p>Art. 127, § 1º, VI. AEISC: destinada à criação de áreas de proteção do patrimônio cultural, de natureza material e/ou imaterial, por conservar características socioespaciais, culturais e históricas</p> <p>b) paisagem cultural: a porção do território onde a cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural, propiciando a aparição de obras combinadas de cultura e natureza, que conferem à paisagem identidade e valores singulares;</p>
Sítio de Relevante interesse Paisagístico e Ambiental	<p>Art. 193. Os Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental são as áreas de domínio público ou privado que, por seus atributos naturais, paisagísticos, históricos e culturais, constituam-se em referência para a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro, sujeitas a regime de proteção específico e a intervenções de recuperação ambiental, para efeito de proteção e manutenção de suas características, que são:⁴</p>
Paisagem Cultural	

	<p>Art. 214. Entende-se por paisagem cultural a porção do território onde a ação da cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente, propiciando a aparição de obras, que lhe conferem identidade e valores singulares.</p> <p>Parágrafo único. São instrumentos de proteção da paisagem cultural a Área de Proteção do Ambiente Cultural –APAC e a Área de Proteção da Paisagem Cultural –APPC.</p>
Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC	<p>Art. 215. Entende-se por Área de Proteção do Ambiente Cultural –APAC, o território de domínio público ou privado, que apresenta conjunto edificado de relevante interesse cultural, cuja ocupação e renovação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação de sua ambiência e das características socioespaciais identificadas como relevantes para a memória da cidade e para a manutenção da diversidade da ocupação urbana constituída ao longo do tempo.</p>
Área de Proteção da Paisagem Cultural –APPC	<p>Art. 217. Entende-se por Área de Proteção da Paisagem Cultural –APPC a porção do território, de domínio público ou privado, onde a ação humana imprimiu significativas marcas na natureza, possibilitando àquela paisagem interpretações de relevante valor cultural.</p>

Fonte: o autor, 2021.

Observa-se que não há uma abordagem conceitual consistente para as paisagens culturais e um relativo distanciamento das paisagens cariocas vivenciadas pela população, de modo assimétrico, no seu cotidiano. Os instrumentos que possuem uma maior ênfase na dimensão natural, cuja redação provavelmente ficou a cargo dos órgãos e organizações ambientais, caracterizam a paisagem a partir de uma perspectiva mais ambientalista e ecologizante. No caso das Áreas de Restrição à Ocupação Urbana e do Macrozoneamento, a paisagem é abordada como atributo ou significativo valor após as expressões “natural” ou “ambiental”, evidenciando a ênfase ecológica desta dimensão conceitual. O mesmo raciocínio é válido para o Sítio de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental.

Ademais, pesquisas futuras devem problematizar e propor critérios sobre os sentidos teóricos e práticas metodológicas que vão dar concretude às expressões contidas nestes instrumentos. O que é um significativo valor ambiental ou paisagístico? Trazendo à baila os valores republicanos de gestão democrática, quais as perspectivas dos atores sociais serão levadas em consideração para se definir o que

se compreende por significativo valor ambiental e paisagístico? Nem sempre há convergência entre os interesses do Estado, mercado, da sociedade civil e dos indivíduos.

Por sua vez, Área de Especial Interesse Ambiental-AEIA traz a dimensão cultural para qualificar as paisagens. No entanto, há uma relativa inconsistência ou incoerência conceitual e instrumental. Ao estabelecer que a área visa a proteção do meio ambiente natural e das paisagens culturais, o texto normativo reforça a dicotomia natureza-cultura. De um lado o meio ambiente compreendido como natureza, limitando o conceito apenas às relações ecológicas, sem considerar a própria espécie humana. De um outro lado, as paisagens qualificadas pela cultura, expressando uma certa proximidade com a concepção socioambientalista de meio ambiente, dialogando com os debates sobre as próprias estruturas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Ressalte-se que os objetivos da AEIA residem justamente na criação de unidade de conservação para a proteção do meio ambiente e da paisagem cultural, como duas partes distintas que irão compor as futuras UCs/AEIAs.

Cumpram ressaltar que estes três instrumentos estão localizados em capítulos distintos do PLC. As Áreas de Restrição estão no Capítulo II, sobre conceitos norteadores. O Macrozoneamento é o Capítulo III. Ambos estão no Título II relativo ao Ordenamento Territorial. Já o Sítio de relevante interesse paisagístico no Capítulo VII, que é dedicado aos instrumentos de Gestão Ambiental, dentro do Título III, sobre os Instrumentos da Política Urbana.

Em outra perspectiva estão os instrumentos da política urbana, considerados como de Gestão do Patrimônio Cultural. Primeiramente, observa-se que há uma ênfase maior na dimensão cultural da paisagem. Neste sentido, a lógica dominante é a do agenciamento, ou seja, há o reconhecimento de que o ser humano imprimiu significativas marcas. Novamente o mesmo raciocínio anterior é válido neste ponto. O que é uma impressão? O que é significativa? O que é uma marca? A impressão é só tangível? Quais as perspectivas teóricas que subsidiam as compreensões de “impressão”, “significativas” e “marcas”? Quais atores terão suas visões consideradas? Enfim, impressões de significativas marcas: o que é? Por quê? Para quem?

Além disso, o PLC é irregular e impreciso naquilo que considera como substrato físico-material, aonde estas significativas marcas humanas são impressas. As expressões utilizadas são “ambiente”, “ambiente natural” e “natureza”. Elas são utilizadas como se sinônimos fossem. Entretanto, além de não serem sinônimos, elas possuem implicações teóricas e políticas distintas.

Ao definir o que é a Área de Proteção da Paisagem Cultural –APPC, o PLC aduz que tais áreas possibilitam a interpretações de relevante valor cultural das significativas marcas impressas na natureza⁵. Nesta passagem, igualmente cabe problematizar os sentidos das expressões. O que é relevante? Para quem?

Deste modo, no que se refere à abordagem conceitual das paisagens culturais, o PLC carece de uma regularidade. Tal fato pode ser decorrente de fatores como o apertado cronograma de revisão ou da própria complexidade não apenas do conceito, mas das próprias paisagens culturais. Neste momento de revisão do PD e discussão do PLC, é importante a reflexão atenta sobre a complexidade das relações natureza e cultura no Rio de Janeiro.

Como abordado no início deste artigo, as paisagens culturais cariocas são diversas e complexas. O reconhecimento desta complexidade, a indissociabilidade entre natureza e cultura, pode estar incorporada nos corpos dos cariocas, quando, por exemplo, estão na rocha do Arpoador aplaudindo o pôr-do-sol no mar de Ipanema. Entretanto, tal complexidade implica em desafios concretos e reais tanto para a gestão quanto para o Direito. Como consequências da Modernidade, as dicotomias entre natureza e cultura também se refletiram no campo do Direito e no próprio Estado. Outrossim, foram criados os subsistemas do Direito Ambiental, do Direito da Cultura e do Patrimônio Cultural e do Direito Urbanístico. Cada subsistema possui seus conceitos, princípios, instrumentos e arcabouço teórico. Escapa aos limites do presente trabalho a discussão sobre os limites, fronteiras, conexões e convergências entre estes três subsistemas jurídicos com desdobramentos na própria organização do Estado brasileiro. Entretanto, seja os aplausos no Arpoador, os sambas da pedra do sal, o Cristo no Corcovado, ou o bondinho no Pão de Açúcar, as complexas imbricações entre natureza, cultura e cidade são dinâmicas e estão presentes no imaginário e no concreto cotidiano do Rio de Janeiro.

Neste sentido, observa-se que os instrumentos ainda são notadamente marcados pelas dicotomias entre natureza e cultura. Ainda que no PLC e no PD constem iniciativas e mecanismos para uma gestão mais integrada e sistêmica, como, por exemplo, o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, Ambiental e da Paisagem Cultural –SIPLAN, ainda se trata de concepções marcadas pelas dicotomias, ou nas palavras do próprio PLC, setores diferentes, os quais demandam a articulação “intersetorial” para a efetiva execução e monitoramento do SIPLAN. Há, portanto, um longo caminho e a ser percorrido para que no futuro sejam criados categorias, instrumentos e principalmente arranjos institucionais voltados para a proteção e gestão de bens complexos como as paisagens culturais.



Os demais Títulos do PLC se referem ao parcelamento e desmembramento do solo; uso e ocupação do solo e estratégias de implementação, acompanhamento e gestão democrática do plano diretor. Nestes três Títulos existem dispositivos normativos que direta ou indiretamente lidam com as paisagens culturais. Entretanto, em função das limitações espaço-temporais, não serão aprofundadas. Alguns exemplos são algumas categorias de zoneamento, o estudo de impacto de vizinhança, espaços públicos, espaços privados e fruição pública, arborização, o SIPLAN, dentre outros.

5. CONCLUSÕES

O objetivo geral deste artigo é analisar os avanços e retrocessos entre o PD e o PLC no que se refere à proteção das paisagens culturais cariocas. Para tanto, foi necessário alinhar quatro elementos ou objetivos específicos deste artigo, a abordagem conceitual das paisagens culturais cariocas, o reconhecimento internacional pela UNESCO, com a inclusão das paisagens na Lista de Patrimônio Mundial, o PD de 2011 e suas inovações e, por fim, o PLC com a atuação redação.

Sobre as paisagens culturais do Rio de Janeiro, observou-se que, além de expressarem as relações natureza-cultura em contexto urbano, traduzem a alma carioca. A ampliação do significado de paisagem, não se restringindo somente ao mero sentido natural e de cenário de utilidades, traz à tona a percepção da dimensão cultural, permeada de simbolismos. Assim tratada, a leitura da paisagem cultural permite visualizar a conexão existente entre a comunidade, a terra e as formas (ou estratégias) de subsistência praticadas pela comunidade estudada. A assunção de que paisagem é constituída da natureza em si e da sociedade, em uma imbricada relação, leva ao pressuposto de que objetividade e simbolismo podem caminhar juntos e contribuir para o fortalecimento de novos patamares de discussão, e ação, quanto à valorização, conservação e utilização dos saberes e recursos constituintes de dada paisagem cultural (LUCHIARI, 2001).

A relação existente entre ser humano e natureza, com o outro e com o grupo ao qual este ser pertence, acontece tanto no campo prático quanto no campo simbólico e é decisivo na formação da individualidade, da identidade e da coletividade. Portanto, a dimensão simbólica do ser humano refere-se a um mundo de relacionamentos e compreendê-la sob esse pilar ganha importância dentro da concepção de um novo paradigma ambiental.



Para Milton Santos (1994), a paisagem é uma espécie de marca da história do trabalho e das técnicas, mas não se reduz a ela devendo ser pensada paralelamente às condições políticas, econômicas e culturais, uma vez que a técnica tem um papel importante, mas não tem existência histórica fora das relações sociais. Para Ab' Sáber, (2003), paisagem tem sentido amplo, pois é uma herança em todo o sentido da palavra: herança de processos fisiográficos e biológicos, e patrimônio coletivo dos povos que, historicamente, as herdaram como território de atuação de suas comunidades. O conceito de paisagem, pensado à luz desses autores, entre outros, mostra algo que vai além de cenário, ideia a qual o termo, a princípio, remete, e propicia uma compreensão mais ampla da imbricada relação ser humano-natureza.

Estas imbricadas relações estão presentes no PD 2011, que se encontra alinhado com o ordenamento jurídico internacional, que as reconhece e as protege. Entretanto, é preciso frisar que o PD inova no ordenamento jurídico local. Primeiramente, traz uma concepção ampliada de paisagens culturais, conectada com a esfera internacional. A dimensão conceitual é, portanto, uma inovação. Igualmente, o condicionamento do uso e ocupação do solo à preservação dos marcos e referenciais da paisagísticos da cidade. Trata-se de um importante e potente dispositivo normativo que visa proteger bens tão significativos para a vida na cidade. Ademais, uma outra inovação é direito à paisagem, considerando como objetivo da política municipal. Por fim, mas não menos importante, a integração com outras políticas setoriais, uma vez que considera as paisagens culturais como sendo o principal ativo da cidade, implicando que as demais políticas em todas as etapas partam desta premissa.

Em 10 anos de processos de implementação do PD, sua efetividade foi irregular. Se de um lado, dispositivos foram efetivamente utilizados como comando e controle do uso e ocupação do solo, casos como o do Museu do Holocausto no Morro do Pasmado, evidenciam que processos econômicos e políticos esvaziaram a eficácia normativa do PD.

O contexto de revisão do PD convergiu com o início da 3ª gestão do Prefeito Eduardo Paes, que estava a frente do governo municipal a época da aprovação do PD. A dimensão política, como apregoam as teorias críticas do Direito, influenciam na produção, interpretação e execução do Direito. Certamente o período atual é um outro momento distinto dos últimos 4 anos.

Em relação aos avanços do PLC, merecem destaques as inclusões das mudanças climáticas, dos sítios patrimônio mundial. Sobre este ponto, o artigo 5º do PLC é expresso: “Art. 5º A preservação das características dos sítios e bens reconhecidos pela UNESCO como Patrimônio Mundial, deverá condicionar todos os projetos e obras em terrenos públicos e privados em seu entorno.” Por mais que o PD já contenha



essa orientação para as paisagens no geral, é um ganho para a cidade ter a menção expressa relativa aos sítios patrimônio mundial.

Entretanto, na comparação entre o PLC e o PD, retrocessos foram observados. Expressões importantes não constam do texto do PLC. Primeiramente, a menção às manifestações e expressões populares como integrantes do patrimônio paisagístico da cidade. Considerando que a cultura popular carioca é significativa para a identidade e o imaginário do Rio de Janeiro, trata-se de uma ausência significativa. Outra ausência é relativa ao direito à paisagem. Se de um lado, nos 10 anos de implementação, pouco se avançou no sentido normativo deste direito, por outro lado, sua retirada do texto do PLC consiste em um retrocesso, em razão da potência jurídica e simbólica do direito à paisagem, como um corolário do próprio direito à cidade.

No aspecto conceitual dos instrumentos voltados para as paisagens culturais, foram observadas abordagens irregulares e imprecisões, demonstradas na tabela 3. Alguns instrumentos adotam a perspectiva mais ecológica das paisagens, enquanto o outros enfocam na dimensão cultural. Observa-se, portanto, o aprofundamento das dicotomias natureza e cultura, o que não é condizente com a própria realidade da cidade, tampouco com o arcabouço teórico que visa reconectar os elos entre natureza e cultura.

Muito embora ambos os textos possuam arranjos institucionais para uma gestão mais sistêmica e integrada de bens complexos como as paisagens culturais, observa-se que os instrumentos ainda são notadamente marcados pelas dicotomias entre natureza e cultura. Futuras pesquisas, em colaboração com os técnicos, atores e setores envolvidos, devem ser estimuladas para o aprimoramento da gestão das paisagens culturais cariocas.

Neste sentido, a base legal, em especial, o Plano Diretor é uma ferramenta essencial para a proteção das complexas relações natureza-cultura na cidade do Rio de Janeiro, expressas das diversas paisagens culturais. É preciso que o futuro Plano Diretor esteja à altura de enfrentar os desafios da gestão de bens tão complexos e, ao mesmo tempo, fundamentais para a sadia qualidade de vida dos cariocas. Como dizia Fernando Pessoa, a paisagem é um estado de alma. Proteger as paisagens culturais do Rio de Janeiro é proteger alma dos cariocas.



REFERÊNCIAS

- AB'SÁBER, A. N. Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ANDRADE, C. D. **A Contemplação do Arpoador**. In: Cadeira de balanço: crônicas. Rio de Janeiro: José Olímpio editora, 1966.
- BATISTA, Márcia Aguiar Nogueira. **Candidatura do Rio de Janeiro a Patrimônio Mundial Categoria Paisagem Cultural**. Anais do VII Seminário DOCOMOMO. Brasil, 2009.
- DALAL-CLAYTON, Barry and BASS, Steve. **The Challenges of Environmental Mainstreaming**. London: International Institute for Environment and Development – IIED, 2009.
- DIEGUES, Antonio Carlos. **Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras**. 2ª ed. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001.
- LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LUCHIARI, M. T. D. P. **A (re)significação da paisagem no período contemporâneo**. In: CORREA R. L. e ROSENDAHL, Z. (Orgs.) Paisagem, Imaginário e espaço. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2001.
- MAFFI, Luisa. (org). **On Biocultural Diversity: linking language, knowledge and the environment**.
- MAFFI, L.; WOODLEY, E. **Biocultural diversity conservation: a global sourcebook**. 1. ed. London: Earthscan, IUCN, 2010.
- MENDONÇA, Guilherme. **Diversidade Biocultural, Direito e cidades**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente (PPGMA). Rio de Janeiro: junho de 2014.
- _____. **Biocultural diversity at Rio de Janeiro's urban beaches: wellbeing, belonging and conflict**. In: Michelle L. Cocks; Charlie M. Shackleton. (Org.). Urban Nature: enriching belonging, wellbeing and bioculture. 1ed. Abingdon & Nova York: Routledge, 2020, v. 1, p. 270-.
- NOVAIS, M. C. R. ; BERNER, V. B. O. ; JUCA, R. L. C. . **A ressignificação dos direitos humanos: descolonizando a arte, potencializando os imaginários**. NOMOS (FORTALEZA) , v. 39, p. 233-249, 2019.
- ORIGEM DA PALAVRA. **Paisagem**. Disponível em <<https://origemdapalavra.com.br/palavras/paisagem/>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.
- PESSOA, Fernando. **Cancioneiro**. Nota preliminar. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ph000003.pdf>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. .; VIANA, I. C.; VIEIRA, V. **O direito e o giro estético: O direito é um palco: da estética à estesia afetiva**. (Des)troços: revista de pensamento radical, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 224–249, 2021. DOI: 10.53981/destroos.v2i1.33052. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadestrocos/article/view/33052>. Acesso em: 28 abr. 2022.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 2006.



RIBEIRO, Rafael W. **Paisagem Cultural e Patrimônio**. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Poder Legislativo. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. 29 de mar. 2011. Edição 11 - Pág. 3.

____. **Projeto de Lei Complementar nº 44/2021**. Dispõe sobre a política urbana e ambiental do

município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em < <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

____. **Processo de Revisão do Plano Diretor**. Disponível em <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/> Acesso em 13 de dezembro de 2021.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica da diversidade biológica e cultural. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo. Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994, 190 p.

SAUER, CARL. **A morfologia da paisagem**. In, Paisagem, tempo e cultura. Correa, Roberto Lobato e Rosendahl, Zeny. 2ª ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2004.

SIMAS. Luiz Antonio. **Pedrinhas Miudinhas**. Ensaios sobre ruas, aldeias e terreiros. Rio de Janeiro: Mórula, 2013.

UNESCO. Cultural Landscapes. Disponível em <<http://whc.unesco.org/en/culturallandscape/#1>> Acessado em 21.11.2021.

WARAT, Luis Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

Sobre os autores:

Guilherme Cruz De Mendonca

Professor de Direito Ambiental do IFRJ. Doutor em Meio Ambiente pela UERJ. Mestre em Direito das Cidades e Bacharel em Direito pela UERJ. Pós-Doutor pelo PPGD-UFRJ.

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7105284319468246> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3947-1988>

E-mail: guilherme.mendonca@ifrj.edu.br



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1187-1222.

Guilherme Cruz De Mendonca, Carla Medeiros Solidade dos Santos,

João Pedro Faro Barroso e Joyce Alves Rocha

DOI: 10.12957/rdc.2023.64410 | ISSN 2317-7721

Carla Medeiros Solidade dos Santos

Graduanda no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental pelo Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ). Formada Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em 2016, participando do programa Ciências sem Fronteiras vinculada à Università di Pisa (Itália) entre 2015 e 2016.

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7680512526414500>

E-mail: carla.solidade@gmail.com

João Pedro Faro Barroso

Graduando no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental pelo Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ).

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3588401399050579>

E-mail: jpedrofaro@gmail.com

Joyce Alves Rocha

Professora titular de Biologia no ensino médio/técnico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ. Doutora em Meio Ambiente pela UERJ. Mestre em Biotecnologia Vegetal UFRJ. Licenciada e Bacharel em Biologia pela UFRJ.

Instituto Federal do Rio de Janeiro, Paracambi, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2652559792362236>

E-mail: joyce.rocha@ifrj.edu.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

¹ Para evitar a identificação dos autores e não prejudicar a avaliação cega pelos pares, os nomes e títulos foram omitidos neste momento de avaliação, mas gostaríamos de escrever se o artigo for aprovado.

² No caso do Salgueiro, a referência da Escola ao Morro se dá em virtude do sobrenome do proprietário de terras da área da atual comunidade. Entretanto, o sobrenome Salgueiro é já era encontrado em terras portuguesas na Idade Média e provavelmente há alguma relação com as árvores do gênero *Salix* e da família *Salicaceae*.

³ Tijuca em tupi significa pântano, atoleiro, remetendo à ideia portanto de terra que alaga.

⁴ I – a orla marítima, incluídas todas as praias e suas faixas de areia, formações rochosas, ilhas lacustres e das baías, o arquipélago das Cagarras as amuradas e os cais de atracamento existentes; II – a Restinga de Marambaia; III – a Reserva Biológica Estadual de Guaratiba; IV – o Bairro de Grumari; V – Lagoas Rodrigo de Freitas, do Camorim, Feia, Jacarepaguá, Lagoinha, Marapendi e Tijuca, seus canais e suas faixas marginais; VI – Maciços da Tijuca, Pedra Branca e Mendanha, suas serras e contrafortes; VII – as encostas das serras do Engenho Novo, da Capoeira Grande; da Paciência, de Inhoaíba, do Cantagalo e do Quitungo; VIII – os Morros da Babilônia, da Catacumba, da Saudade, da Urca, da Viúva, de São João, do Cantagalo (AP-2), do Leme, do Pão de Açúcar, do Pasmado, do Urubu (AP-2), dos Cabritos, da Estação, do Retiro, do Taquaral, dos Coqueiros, da Posse, das Paineiras, do Santíssimo, do Luis Bom, do Mirante e do Silvério do Amorim, Panela, do Bruno, do Camorim, do Cantagalo (AP-4), do Outeiro, do Portela, do Rangel e do Urubu (AP-4); IX – o Campo dos Afonsos, o Campo de Gericinó, a Base Aérea de Santa Cruz, a Base de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador; X – as Pedras da Babilônia, do Arpoador, de Itaúna, do Calembá; XI – o Parque Nacional da Tijuca e os Parques Estaduais da Pedra Branca e do Grajaú; XII – o Jardim Botânico; XIII – os parques naturais e urbanos municipais; XIV – a Quinta da Boa Vista, o Campo de Santana, o Passeio Público e o Aqueduto da Lapa; XV – o Gávea Golfe Clube e o Itanhangá Golfe Clube; XVI – a Fazendinha da Penha e a Fazenda do Viegas; e XVII – o Sítio Burle Marx.

⁵ A redação do artigo 217 é imprecisa. Ao usar o pronome craseado (àquela) considera que a APPC possibilita a paisagem interpretar.

