



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

ANA CECÍLIA FONTENELE ZACARIAS

**TUTELA JURÍDICA SOCIOAMBIENTAL DAS PAISAGENS NACIONAIS EM  
LIMITES METROPOLITANOS: POR UM MICROSSISTEMA NORMATIVO DAS  
PAISAGENS BRASILEIRAS**

JOÃO PESSOA

2021

ANA CECÍLIA FONTENELE ZACARIAS

**TUTELA JURÍDICA SOCIOAMBIENTAL DAS PAISAGENS EM LIMITES  
METROPOLITANOS: POR UM MICROSSISTEMA NORMATIVO DAS  
PAISAGENS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, para obtenção do grau de Mestra em Ciências Jurídicas.

**Área de concentração:** Direito Econômico (Linha 3 – Direitos sociais, biodireito e sustentabilidade socioambiental)

**Orientador:** Prof. Dr. Talden Farias.

**Coorientadora:** Profa. Dra. Alana Ramos Araujo

JOÃO PESSOA

2021

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

Z13t Zacarias, Ana Cecília Fontenele.  
Tutela jurídica socioambiental das paisagens  
nacionais em limites metropolitanos : por um  
microssistema normativo das paisagens brasileiras / Ana  
Cecília Fontenele Zacarias. - João Pessoa, 2021.  
144 f. : il.

Orientação: Talden Farias de Queiroz.  
Coorientação: Alana Ramos Araújo.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Direito ambiental. 2. Paisagens. 3. Microssistema  
normativo. 4. Conflitos socioambientais. I. Queiroz,  
Talden Farias de. II. Araújo, Alana Ramos. III. Título.

UFPB/BC

CDU 349.6(043)



A meus pais, Fabiana e Everaldo – por tudo

## AGRADECIMENTOS

O processo de pesquisa se consolidou no presente trabalho após um momento turbulento vivido por todos. O período de pandemia do covid-19 trouxe muitos obstáculos e perdas incomensuráveis. Este trabalho é marcado pela resiliência e pelo apoio de muitos que somaram para consolidar uma trajetória.

Primeiramente, quero agradecer a minha mãe, Fabiana, mesmo que não esteja mais presente fisicamente, foi ela quem me deu forças, em vida, e sua imagem seguiu me dando firmeza para continuar todo o processo até a defesa. Quero também agradecer ao meu pai, Everaldo, por ser um exemplo de perseverança e luta, e que proporcionou as bases do meu estudo e apoio necessário para seguir.

Agradeço a toda a minha família, que foi fonte de amor e cuidado durante a pesquisa. Agradeço, especialmente, a minha irmã, Beatriz, por toda paciência e ajuda. Obrigada minha avó Creusa, minhas tias, Fernanda e Rosângela, meu tio, Carlos, minha prima Luísa e meu primo Juliano: vocês foram a base sólida para que eu pudesse estar fortalecida e permanecesse acreditando nos meus sonhos.

Quero agradecer também a todos os meus amigos, dos mais antigos aos vínculos de amizades surgidas no programa de mestrado: Alana, Allex, Álvaro, Amanda, Andreza, Aurora, Breno, Carol, Dindara, Herlane, Jaqueline, Lucas, Márcio, Maria Aurora, Marko, Matheus, Rafael, Rafaela, Renato, Thaís, Vanessa. Obrigada por todo o carinho e cuidado.

Ao meu namorado, Marcus, agradeço a acolhida em um momento difícil. Obrigada por partilhar sabedoria e afeto nesse período.

Ao meu orientador, Dr. Talden Farias e a minha coorientadora, Dra. Alana Ramos, agradeço por toda compreensão e disponibilidade, além do conhecimento e experiências compartilhados para o desenvolvimento do presente trabalho.

Por fim, agradeço à Universidade Federal da Paraíba, nas pessoas de seus professores e de seus servidores, sempre muitos solícitos e atentos aos alunos no desempenho de suas atribuições diárias.

## RESUMO

ZACARIAS, Ana Cecília Fontenele. **Tutela jurídica socioambiental das paisagens em limites metropolitanos: por um microssistema normativo das paisagens brasileiras**. João Pessoa: Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – UFPB, 2021.

A paisagem passou por variações históricas em sua definição. O belo surgiu como primeira noção de paisagem e, ao longo dos tempos, esse padrão estético mudou, assim como seus critérios nas sociedades. No geral, a heterogeneidade da paisagem, sua expressão como testemunha das relações do passado e presente, além de fator de exercício do sensível no indivíduo, repercutem em uma qualidade de vida ambiental. Tutelada como bem jurídico, hoje se tem uma concepção geral do conceito de paisagem protegida por instrumentos internacionais, os quais dão maior amparo e democratizam direitos sobre a paisagem (direito de/à paisagem). No entanto, a aceção de categoria jurídica da paisagem não é especificada no Brasil, por isso defende-se o estudo dogmático e hermenêutico do microssistema ambiental das paisagens brasileiras. Procurou-se averiguar a proposta de um microssistema, a partir da Constituição, especificamente do *caput* do artigo 225. O microssistema é uma denominação escolhida para evidenciar a existência de um conjunto de leis de tutela das paisagens e de se pensar a normatividade na apreensão do macrobem, que é o meio ambiente, e adequação da tutela do microbem, que é a paisagem. Assim, questiona-se a adequação normativa das paisagens brasileiras para a sua tutela e satisfação de um direito de/à paisagem, que observa o desenvolvimento econômico e socioambiental. O objetivo geral do trabalho foi analisar as normas das paisagens brasileiras, através de pontos de crise, como os limites dado à satisfação do direito à paisagem e a própria judicialização da paisagem, a fim de delimitar um microssistema normativo ambiental dessas paisagens na perspectiva do direito ambiental brasileiro. O recorte foi feito no objeto para a análise de casos em limites socioambientais metropolitanos. Na metodologia o trabalho dispôs de análise dogmática e hermenêutica, em método qualitativo, orientada pela análise teórica, além de combinar a pesquisa documental com a bibliográfica. Também foi feito estudo de casos concretos da paisagem do Porto do Capim e das Falésias do Cabo Branco em João Pessoa, na Paraíba, por análise documental. Constatou-se no microssistema normativo bases para a adequação paisagística.

**PALAVRAS-CHAVE:** Meio Ambiente. Paisagens. Direito Ambiental. Microssistema Normativo. Conflitos Socioambientais.

## ABSTRACT

ZACARIAS, Ana Cecília Fontenele. **The socio-environmental legal protection of landscapes in metropolitan limits: by a normative microsystem of Brazilian landscapes.** João Pessoa: Master's Dissertation of the Graduate in Legal Sciences – UFPB, 2021.

The landscape has undergone historical variations in its definition. The beautiful arises as the first notion of landscape and, over time, this aesthetic pattern will change, as well as its criteria in societies. In general, its heterogeneity and expression as a witness of the relations of the past and present, in addition to the sensitive exercise factor in the individual repercussion in a quality of environmental life. Safeguarded as a legal nature, today is a general conception of the concept of landscape protected by international instruments, giving greater protection and democratizing rights over the landscape (right of (a) landscape). However, the sense of legal category of the landscape is not specified in Brazil, so the dogmatic and hermeneutic study of the environmental microsystem of Brazilian landscapes is defended. The proposal for a microsystem, with a center deriving from the Constitution, specifically from the caput of article 225. The microsystem is a denomination chosen to highlight the existence of a set of landscape protection laws and to think about normativity in apprehension of macrobem, which is the environment, and adequacy of the microbem tutele, which is the landscape. Thus, the adequacy of the normativity of Brazilian landscapes are questioned for its protect and satisfaction of a right of (à) landscape, which observes economic and socio-environmental development. The overall objective of the work was to analyze the norms of Brazilian landscapes, through crisis points, as the limits given to the satisfaction of the right to landscape and the judicialization of the landscape in order to delimit an environmental regulatory microsystem of these landscapes in the perspective of Brazilian environmental. The clipping will be made on the object to develop case analysis on metropolitan socio-environmental limits. In the methodology the work will have dogmatic and hermeneutical analysis, in a qualitative method, oriented by theoretical analysis, in addition to combining documentary research with the bibliographic. It will also be done a study of concrete cases of the landscape of the Porto do Capim and the cliffs of Cabo Branco in João Pessoa, Paraíba, by documentary analysis. It was found in the regulatory microsystem bases for landscape adequacy

**KEYWORDS:** Environment. Landscapes. Environmental law. Normative microsystem. Socio-environmental conflicts.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A paisagem surge em expressão naturalista.....	19
Figura 2 – Paisagens urbanas como galerias.....	20
Figura 3 – Muro com grafite em João Pessoa/PB.....	21
Figura 4 – A paisagem tutelada, “fleur du paysage”.....	36
Figura 5 – Imagem satélite unidade de conservação em zona urbana, João Pessoa – PB.....	63
Figura 6 – Imagem satélite floresta nacional da restinga, João Pessoa e Cabedelo – PB.....	65
Figura 7 – Pescadores no rio Sanhauá, em João Pessoa/ PB.....	73
Figura 8 – Área de intervenção do Projeto Parque Sanhauá, João Pessoa – PB.....	74
Figura 9 – Imagem Falésias do Cabo Branco, João Pessoa – PB.....	82
Figura 10 – Imagem Satélite Falésias do Cabo Branco, João Pessoa – PB.....	85

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Paisagens ou Conjuntos Paisagísticos inscritos entre os anos de 1939 e 1986....	118
Quadro 2 – Paisagens ou Conjuntos Paisagísticos inscritos a partir do ano de 1988.....	119

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

CPDCHJP – Comissão Permanente de Desenvolvimento do Centro Histórico de João Pessoa

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DAD – Direito ao Desenvolvimento

DEPAM – Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização

IFLA – Associação Nacional de Arquitetos Paisagistas

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

LALI – Latin American Landscape Initiative

MCE – Método Custos Evitados

MCV – Método de Custo Viagem

MDR – Método Dose-Resposta

MPF – Ministério Público Federal

MPH – Método de Preços Hedônicos

MVC – Método de Valoração Contingente

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

PGNC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

SEMAM – Secretaria de Meio Ambiente

SEMURB – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo

SIPDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SPU – Superintendência do Patrimônio da União

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ZPPAUP – Zonas de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 DECOMPOR O JURÍDICO NA PAISAGEM: ELEMENTOS, CONCEITOS, TUTELAS.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 A ética, a estética ou a economia paisagística: noções gerais sobre paisagem .....</b>	<b>15</b>
2.1.1 A existência de valores ambientais paisagísticos.....	24
2.1.2 Fomento da paisagem como produto de uma cultura: apontamentos sobre uma categoria de paisagem .....	26
2.1.3 A paisagem urbana no contexto metropolitano e as novas formas paisagísticas .....	29
<b>2.2 Da metáfora pictórica à delimitação como categoria jurídica: a paisagem sob uma tutela normativa.....</b>	<b>29</b>
2.2.1 <i>Patrimonizar</i> a paisagem: o material, o imaterial e o dinamismo da complexidade paisagística .....	37
<b>2.3 O direito ambiental e a paisagem compreendida como bem de sua tutela .....</b>	<b>39</b>
2.3.1 A virada epistemológica do direito de paisagem ao direito à paisagem.....	42
<b>2.4 As paisagens brasileiras e a formalização de uma proteção jurídica .....</b>	<b>45</b>
2.4.1 A proposta de uma nova chancela da paisagem cultural .....	48
2.4.2 A paisagem brasileira como direito autônomo: medidas, diretrizes e qualidades paisagísticas.....	52
2.4.3 A hermenêutica ambiental e a ausência de um conceito nacional de paisagem.....	53
2.4.4 Por que delimitar as paisagens brasileiras como um microssistema ambiental normativo? .....	57
<b>3 PONTOS DE CRISE NA PROTEÇÃO DA PAISAGEM E SUA ADEQUAÇÃO NORMATVA .....</b>	<b>61</b>
<b>3.1 A paisagem no contexto metropolitano por uma perspectiva de dinâmica ambiental e desenvolvimento.....</b>	<b>61</b>
3.1.1 O direito à paisagem como direito ao desenvolvimento humano: a paisagem e o crescimento econômico .....	66
<b>3.2 A tutela da paisagem e a sua dimensão socioeconômica .....</b>	<b>70</b>
3.2.1 As áreas de preservação permanente e o processo de gentrificação: a paisagem do Porto do Capim e o centro histórico de João Pessoa.....	71

3.2.2 As zonas costeiras e áreas de especulação imobiliária: as falésias do Cabo Branco e a paisagem costeira em João Pessoa - PB .....	80
<b>3.3 A judicialização das paisagens brasileiras e a busca de adequação normativa .....</b>	<b>85</b>
3.3.1 A aplicação da tutela da paisagem pelo judiciário e o juízo de valor estético do Estado...	87
3.3.2 A valoração econômica da paisagem e a sua aplicação no Direito. ....	95
3.3.3 A proteção da paisagem e o contencioso nas relações interamericanas. ....	98
<b>4 O MICROSSISTEMA NORMATIVO DAS PAISAGENS BRASILEIRAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO AMBIENTAL.....</b>	<b>101</b>
<b>4.1 A proteção constitucional do meio ambiente e tutela holística dada à paisagem.....</b>	<b>101</b>
4.1.1 Princípios ambientais de tutela das paisagens brasileiras.....	103
4.1.2 Os instrumentos de tutela da paisagem para adequação normativa.....	105
4.1.3 A responsabilização civil e a caracterização de danos à fruição paisagística .....	109
<b>4.2 A paisagem vista a partir da administração pública. ....</b>	<b>111</b>
4.2.1 O poder de polícia ambiental e os atos infracionais cometidos contra as paisagens. ....	111
4.2.3 O SISNAMA e a formulação de banco de dados paisagísticos. ....	114
4.2.4 Os conselhos de meio ambiente e os critérios para a proteção da paisagem. ....	119
<b>4.3 A possibilidade de uma hermenêutica das paisagens no direito brasileiro .....</b>	<b>121</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS. ....</b>	<b>130</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A paisagem é um conjunto de elementos em constante transformação e seu conceito também passou por mutações históricas que seguem a percepção social sobre a paisagem. Esta já foi definida como notável, cotidiana, sublime ou comum. O belo surge como primeira noção de definição de paisagem, e ao longo dos tempos esse padrão estético mudou, assim como seus critérios, de uma sociedade para outra, criando vários tipos de estética. A modernidade, em suas manifestações culturais, esboça desconstruir imagens engessadas na tradição e isso inclui seus valores estéticos, despojando-se de ideias de aperfeiçoamento e imutabilidade. Nesse cenário, podem ser comparados a lógica moderna paisagística de valores estéticos e o processo histórico-materialista de produção das obras de arte pensado por Benjamin (1980), em que, no materialista histórico, a obra cultural do passado não se encontra consumada nem fechada.

A visão moderna de paisagem e a valoração das obras de arte se assemelham porque são, ambas, resultado de um materialismo em que os padrões estéticos são valorados e vistos por seu passado indelével. Desse modo, a paisagem se torna, em progressão, também um testemunho histórico de transmissão entres gerações, um liame do presente com o passado.

O processo que surgiu na modernidade, principalmente nas transformações da cidade em um acelerado avanço da técnica e racionalização, com a destruição dos espaços comuns, é rechaçado pela comunidade na busca pela qualidade de vida, pelo equilíbrio mental e psíquico do indivíduo: é o interesse de uma sociedade hodierna que se reconhece cada vez mais no ambiente habitado e que não elimina o natural. No mediévico, as paisagens naturais eram vistas como intocadas, por vezes como figuras assustadoras e em um todo hegemônico dos seus elementos biológicos. Com o tempo, essas percepções de estética ambiental influenciaram as paisagens e jardins, e parques passam, por exemplo, a serem constituídos e apreciados.

O ser contemporâneo, que busca dominar tanto dimensões micrométricas quanto globais em sua racionalização, afirma que quase tudo pode ser compreendido como paisagem. Entretanto, o surgimento dessa paisagem comum ou ordinária, como também a proximidade do humano com as paisagens naturais, é uma consequência não só do domínio, mas da relação intimista existente entre observador e imagem.

A paisagem urbana é uma apreensão bastante atual da categoria paisagística, um fenômeno que aos poucos surge como objeto de pesquisa para além dos campos da arquitetura e geografia, e se estende para a sociologia e o ramo do direito. Para delimitá-la é necessário enxergar seus vários *lócus* citadinos: os recortes de natureza em aspecto de paisagem somados

com a relação histórica da população – do seu povo – ao território. O urbano na paisagem deixamarcas visíveis nas formas das cidades.

De modo geral, a paisagem mede a relação do homem com o meio ambiente, e também é produto social ao refletir não só o indivíduo, mas a sua comunidade, espelhando-a, uma vez que modos, valores e crenças são manifestações expressas pela sociedade. Por ser um ente complexo, refletindo a sociedade e suas transformações, sua compreensão atual incorpora significados como memória, beleza e estabelecimento de condições de qualidade de vida. Sua tutela compreende, entre seus elementos conformadores, a percepção – um processo que perpassa o momento do indivíduo na identificação, até o reconhecimento das paisagens por uma comunidade que nela se reconhece.

Logo, o que se pode apreender de uma lição introdutória e que guiará todo o presente estudo de análise sobre paisagem é capacidade dessa de delimitar a percepção de espaço, sua heterogeneidade expressão como testemunha das relações do passado e presente, e ao mesmo tempo como identificações que exercitam o sensível no indivíduo e repercutem em uma qualidade de vida ambiental.

E o que falar da relação entre a paisagem e o direito? Trata-se de um painel analítico que previamente foi decomposto, apresentado e que permite trazer questionamentos no campo jurídico que são propostos nesta dissertação. Embora a paisagem seja também uma metáfora geográfica ocidental advinda da pintura a partir do século XIX, seus aspectos são formalizados e passam a ser tutelados pelo direito. A matéria de direito da paisagem aparece diante do inevitável conflito causado pelas necessidades humanas de proteger da sua violência, de modo que as medidas jurídicas são impostas pelo conflito material.

A paisagem e os elementos que a agregam foram tutelados primeiramente pelos Estados nacionais para posteriormente passar a uma salvaguarda internacional. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com o fim de resguardar o patrimônio mundial, por exemplo, é representativa da salvaguarda patrimonial em seus tratados. Assim, bens paisagísticos são matéria de asseguração tanto no domínio público internacional quanto nacional, sendo geridos em prol da comunidade. Portanto, se hoje existe uma concepção geral do conceito de paisagem tutelada por instrumentos de proteção internacional, dando maior amparo e democratizando direitos sobre a paisagem (direito de paisagem), essa noção é respaldada em uma visão das várias sociedades ao longo do tempo, só que para isso foi necessária uma resídua distinção de territórios e nomeá-los como “paisagens”. A paisagem como bem jurídico também apresenta enfoques diferentes em termos de

compreensão didática e no fato de sobressaírem critérios diferentes uns dos outros, mas que terá neste trabalho a consideração como bem ambiental, em sentido geral.

De qualquer forma, o meio ambiente é a composição de elementos da subjetividade, como a paisagem ou reminiscências de um passado, e também de elementos concretos como água, terra, flora, fauna, ar, sinais naturais ou de passagem do ser humano. Desse modo, é uma concepção holística cuja compreensão engloba dimensões relativas como meio ambiente natural, meio ambiente cultural e meio ambiente artificial.

No Brasil, paisagens possuem uma trajetória como bem de interesse jurídico semelhante às de outras nações. Desde a Carta Constitucional de 1934 até a Constituição da República de 1988 menciona-se, de algum modo, o tema paisagem, mesmo que indiretamente, além de sua legislação infraconstitucional operar do mesmo modo, ainda que sem nenhuma lei específica ou instrumento ambiental para sua tutela.

Diante do que foi exposto, esta pesquisa dá seguimento aos estudos iniciados no curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba da autora do presente estudo, a fim de aprofundar a temática do direito de paisagem brasileiro. Já no seu curso de graduação a pesquisadora pôde notar problemáticas envolvendo a paisagem que levaram à inquietação e posterior vontade de pesquisá-las em estudos acadêmicos de pós graduação.

É na forma que ela é categorizada que se revela a justificativa para o presente estudo. O objetivo da Convenção da Paisagem Europeia (2000) foi buscar estabelecer uma categoria jurídica da paisagem, isto é, um conjunto de definições e orientações para políticas públicas congruentes e princípios para desempenhá-las. Entretanto, essa acepção específica de categoria jurídica da paisagem, nestes termos, não é existente no Brasil, por isso defende-se o estudo dogmático e hermenêutico do microssistema ambiental das paisagens brasileiras para suprir essa ausência e tentar remediar alguns pontos de crise encontrados na sua tutela atualmente, em uma adequação de sua legislação, tanto por questões de desenvolvimento socioambiental, quanto de judicialização dessas paisagens.

Procurou-se averiguar a acepção jurídica das paisagens por meio da proposta de um microssistema, partindo da Constituição, especificamente do *caput* do artigo 225. Microssistema, aqui, foi uma denominação escolhida para evidenciar a existência de um conjunto de leis de tutela das paisagens e de se pensar a normatividade na apreensão do macrobem, que é o meio ambiente, adequando a tutela do microbem, que é a paisagem.

Diante gestão fragmentada e aplicação descontextualizada sobre o tema, a problemática desenvolvida nesta pesquisa pode ser expressa amplamente como o questionamento da

adequação das normatividades das paisagens brasileiras para a sua tutela e satisfação de um direito de/à paisagem, observando o desenvolvimento econômico e socioambiental.

Tem-se, assim, como objetivo geral analisar as normas das paisagens brasileiras por meio de seus pontos de crise, a fim de delimitar um microssistema normativo ambiental dessas paisagens na perspectiva do direito ambiental brasileiro. Para discutir a adequação normativa foram trabalhados pontos de crise em sua tutela. O recorte foi feito no objeto, para desenvolver a análise de caso em limites socioambientais metropolitanos. Tal recorte se dá pela paisagem considerada não apenas como um valor excepcional, mas como um elemento do cotidiano e ordinário de modo de vida, merecendo um interesse particular como contribuição a uma melhor qualidade do ambiente.

Do problema, conforme as premissas elencadas no primeiro capítulo, foi feito exame de alguns casos a fim de compreender os discursos propostos. Utilizando-me do método qualitativo orientado pela análise teórica a partir dos marcos teóricos indicados nos próximos parágrafos, foram examinados o desenvolvimento socioambiental e o direito à paisagem em suas diferentes funções paisagísticas. A análise partiu de casos concretos do Brasil: a paisagem do Porto do Capim e as Falésias do Cabo Branco em João Pessoa, ambos na Paraíba.

O trabalho dispôs de método de abordagem dogmático e hermenêutico do direito, através de estudo normativo e de análise de ação interpretativa teleológica na proposta do microssistema paisagístico, para alcançar os objetivos e auxiliar nas deliberações de pesquisa, partindo do sistema de normas ambientais para o estudo específico de adequação do direito de paisagem no Brasil. Na tipificação, a pesquisa é predominantemente qualitativa, pois é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos. O procedimento (ou técnica) a ser utilizado combina a pesquisa documental com a bibliográfica. Foram estudadas as normas, em sentido amplo, por texto legal e decisões judiciais na perspectiva de avaliar a adequação paisagística e as fragilidades relacionadas a judicialização das paisagens, considerando que compreender a complexidade paisagística envolve estudo da argumentação jurídica e a fundamentação de critérios ambientais estéticos e de análise econômica. Ademais, para o deslinde do problema, recorreu-se à pesquisa comparada, empreendendo uma análise de proteção da paisagem na comunidade europeia (Convenção de Florença e Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos), em que se vincula o estudo da paisagem como categoria a um tratado do Conselho da Europa, investigando decisões para poder se diferenciar o direito à paisagem operado no Brasil.

Por fim, a averiguação de documentos, em uma análise documental, foi utilizada nos estudos dos processos administrativos ligados aos órgãos de defesa do patrimônio cultural e

meio ambiente. Assim, foram analisados documentos e dados de órgãos ligados a proteção da paisagem, como IPHAN, além dos documentos de comissões, inquérito civil e projetos de intervenção ambiental, em especial, na análise dos referidos casos.

Os eixos teóricos podem ser divididos pelas temáticas tratadas na pesquisa. Pelo recente estudo desenvolvido por Richardson (2019) na estética do meio ambiente e a análise de direito e estética de Jéssica Makowiak (2004) e Richardson (2019), foram estabelecidos parâmetros para uma estética ambiental. Alvarenga (2014) auxiliou na compreensão epistêmica do direito à paisagem e na diferenciação de um “direito de paisagem”, além de fornecer bases para a responsabilização por danos paisagísticos no direito brasileiro. Ost (1995) e Soares (2017) foram autores trabalhados para tratativas patrimoniais e patrimônio cultural, visto que a paisagem também é um bem patrimonial e produto sociocultural. Uma das teses trabalhadas foi a perspectiva trazida pela autora Custódio (2019), de direito de paisagem como ciência e seu reconhecimento. Além do estudo da paisagem como categoria jurídica pesquisada pelo autor Prieur (2003), também validado pela autora Custódio, antes citada.

Para o recorte de análise de casos no contexto metropolitano foi usada aceção desenvolvida por Rols (2016) e Santos (1993). Na perspectiva de estudos de desenvolvimento, bem como da diferenciação de crescimento econômico, se tem como marco teórico Furtado (2000), e a autora Feitosa (2013) com a plataforma de direito ao desenvolvimento humano. Além de Leff (2001), Rister (2007) e Mancuso (1997), para a problemática da tutela das paisagens nacionais observando o desenvolvimento econômico e sociocultural.

Na análise normativa, de interpretação e aplicabilidade do texto legal a perspectiva trazida por Santoro (2005), referente a cultura da comunidade jurídica e de uma interpretação realista do estado de direito, quando do estudo da argumentação jurídica da paisagem. O microsistema ambiental das paisagens teve como marco teórico os estudiosos na área ambiental como Machado (2014), Benjamin (2010), além de Farias (2017), Antunes (2011) e de Krell (2004).

O primeiro capítulo analisou a proteção através dos aspectos gerais sobre paisagem e essa como bem jurídico: critérios, premissas, enfoque, discursos, proposição como categoria jurídica e a formalização da sua tutela no mundo e no Brasil. Também a necessidade de uma coerência nas normativas brasileiras de paisagem. O segundo capítulo se deteve ao problema de pesquisa como pontos de fragilidades na proteção das paisagens, e o capítulo se dividiu em duas partes. Primeiramente foi apresentado um recorte do objeto da pesquisa, ou seja, os pontos de crise que envolvem o crescimento econômico em território metropolitano. Além disso, foram analisados dois casos conflituosos sobre a manutenção de paisagem que passam o

desenvolvimento socioambiental. Nesses casos, foram averiguados a proteção fornecida às paisagens significativas para a cidade de João Pessoa-PB e também os efeitos socioambientais dessa tutela. Na segunda parte do capítulo, o ponto de crise discutido foi a própria judicialização das paisagens e a busca pela concretização de direitos através do judiciário. Por fim, no terceiro e último capítulo foi proposta a análise de microssistema ambiental das paisagens brasileiras, sendo resultado dos levantamentos das premissas teóricas, critérios e discursos apresentados e desenvolvidos, bem como, da problemática do trabalho, formalizando um dos objetivos específicos da pesquisa. Assim, o texto foi dividido em três momentos correlacionados a esse último capítulo.

## **2 DECOMPOR O JURÍDICO NA PAISAGEM: ELEMENTOS, CONCEITOS, TUTELAS**

Pensar a decomposição da paisagem sob a perspectiva jurídica é fundamental. Os estudos dos discursos propostos, elementos e critérios gerais, possibilitarão uma melhor compreensão da pesquisa. Será necessária a abordagem dessas premissas para que, nos próximos capítulos dos trabalhos, conceitos e construções iniciais já tenham sido formadas e estabelecidas ao leitor.

As noções gerais sobre paisagem serão apresentadas para se avaliar a construção de critérios de compreensão paisagística. Essas noções perpassam desde um comportamento dos observadores sobre paisagem, sua importância de valoração econômica, até a apreensão estética da paisagem, evidenciada como: uma ética, estética e economia paisagística. Esses critérios moldam diferentes enfoques existentes na paisagem por seus valores ambientais, culturais (estritamente) e ordinários.

O capítulo ainda se deverá a demonstrar que a paisagem não se limita a uma metáfora advinda da pintura e é um bem jurídico a ser tutelado, internacionalmente e no ordenamento brasileiro. Por isso, o processo histórico de sua proteção jurídica e apreensão patrimonial tem grande importância para a dimensão especial da patrimonial cultural conquistada pela paisagem, por exemplo. Além disso, a atribuição da paisagem como elemento híbrido vinculado ao estudo geral do meio ambiente pode situar o leitor nas premissas da pesquisa.

A formalização da tutela no Brasil segue a semelhança de outros países – apesar das peculiaridades a serem estudadas pela preposição de um microsistema ambiental: a constitucionalização desse direito, as recomendações advindas de sua internacionalização e a categorização desse bem como possibilidade também de constatação de sua uma categoria dentro do direito brasileiro.

### **2.1 A ética, a estética ou a economia paisagística: noções gerais sobre paisagem**

A estética teve seu reconhecimento como autônoma<sup>1</sup> a partir dos estudos desenvolvidos por Immanuel Kant. Conforme o livro *A crítica do julgamento* (1790), acreditava-se que a capacidade das experiências sensoriais pessoais estava ligada a um processo de compartilhamento de experiências e de avaliá-las de maneira comunitária:

---

<sup>1</sup> É questionável se essa autonomia foi iniciada por Kant. A revolução da estética, o questionamento do belo como absoluto, teria começado com o cartesianismo; Baumgarten deu-lhe um nome em 1770, erigindo a estética como uma disciplina autônoma.

Kant acreditava que a questão subjacente era a necessidade de justificar os julgamentos estéticos, porque ele considerou a beleza e outros valores estéticos, e não simplesmente como propriedades dos objetos, mas emanando de como os observadores respondem a eles. [...] As comparações intersubjetivas das experiências estéticas poderiam ser feitas, acreditava Kant, se alguém adotar o que ele denominou julgamento estético “desinteressado”<sup>2</sup>. (RICHARDSON, 2019, s.p.).

Os campos estético, teórico e prático são delimitados por Kant, respectivamente, como beleza, verdade e bem: em que a razão humana se relacionaria de três modos diferentes pela compreensão moderna. A estética por muito tempo foi resumida ao belo e a predisposições para percebê-lo, mas liberta do domínio da ciência, da teleologia, e da categoria ética, surge a autonomia da estética. Kant traz um novo significado do termo sistematizado por sua filosofia crítica: a estética compreendida, a partir desse momento, como um julgamento particular, isto é, subjetivo, mas universalizável.

Para a autora Makowiak, que pesquisa sobre a Estética e o Direito, e defende a reformulação do direito pela estética<sup>3</sup>, tem precisamente em sua especificidade o caráter universal do julgamento de gosto. Assim, a estética é objetivada por Kant ao postular que, para todos os seres humanos, as condições subjetivas da capacidade de julgar são as mesmas (MAKOWIAK, 2004, p. 6).

O termo estético, do grego *asthèsis*, é um sentimento inventado pelos gregos e que se refere a uma percepção tomada pelos sentidos, no entanto, implica que a predisposição particular da mente é um elemento fundamental para forma a percepção do objeto Assim, para Platão a percepção da beleza é condicionada pela capacidade de atingir o mundo das ideias, logo, a beleza observada seria uma cópia do belo ideal. Já para Aristóteles, a estética do belo se relaciona à mímese da natureza, não se refere mais a uma ordem transcendental. O surgimento da Idade Média trás a visão do belo subordinada à fé através de teses neoplatônicas. A estética como teoria de uma beleza durante os períodos históricos anteriormente mencionados não pode ser definida pela relação harmônica entre sujeito e objeto. O objeto, como pode ser visto nessas

---

<sup>2</sup> Kant believed that the underlying issue was the need to justify aesthetic judgements because he considered beauty and other aesthetic values not simply as properties of objects, but rather emanating from how observers respond to them. [...] Inter-subjective comparisons of aesthetic experiences could be made, believed Kant, if one adopts what he termed a ‘disinterested’ aesthetic judgement. Disinterestedness means a mental state detached from moral, utilitarian or personal interests, a state of mind potentially available to all. (tradução nossa). Desinteresse para Kant, no caso mencionado, “significa um estado mental separado de interesses morais, utilitários ou pessoais, um estado de espírito potencialmente disponível para todos” (KNELLER, 2018, p. 218).

<sup>3</sup> A autora faz a defesa, de forma teorica e legalmente, pela escolha da estética como disciplina de estudo emancipada em detrimento da beleza como abstração idealizada.

relações, está em primeiro plano, por isso implicava uma predisposição da mente por um certo conhecimento (filosófica, religiosa, ou até matemática no Renascimento), mas sobretudo a busca de critérios para (re)conhecer o belo.

Segundo o escritor Kristeller (1990), a modernidade seria a real criadora da famosa tríade<sup>4</sup> envolvendo o verdadeiro, o bom e o justo - variação que também pode se incluir o belo –, pois é eminentemente moderna, com o estudo de Platão, na *República* (2000), na construção de uma prática de beleza aliada a um projeto político, permitindo uma aproximação conceitual com o justo. Nessa perspectiva, o positivismo lógico diminuiu muito o espaço da filosofia moral, da estética e da política no direito. A modernidade carrega a herança de que apenas proposições do estado natural podem ser verificadas como “verdadeira ou falsa”. Não existe um conceito dominante de bem, justo e certo ou errado, mas isso não quer dizer que essas tradições não sejam passíveis de crivos.

Além dos estudos nas áreas de metodologia de ciências sociais, especialmente jurídicas, somados aos estudos pós-modernos da doutrina jurídica, há também o estudo da estética ambiental, que:

[...] aborda este desafio de compreender o que enquadra nossa interpretação estética e avaliação do mundo natural. Isso se aplica não apenas à chamada ‘natureza selvagem’, uma natureza despovoada, mas também a ambientes modificados por ou incluindo pessoas, até mesmo ambientes urbanos. E o sistema legal influencia o anterior, moldando a forma como as pessoas percebem e se envolvem com o mundo esteticamente. (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).<sup>5</sup>

A estética ambiental tem sua importância vinda da cultura oriental, região do Leste Asiático, com forte tanto na influência da ritualística de culto das comunidades da região, como na prática do taoísmo. Ao mesmo tempo, a estética asiática também se expressa na paisagem pela cosmologia e cultura ancestral (RICHARDSON, 2019, tradução nossa). Já a expressão estética ambiental do ocidente – que aparentemente se sobrepõe nos estudos de referência atuais

---

<sup>4</sup> Vê-se as tríades o verdadeiro, o belo e o bom, ou o belo, o bom e o justo, que inclui a composição do “Belo”, posicionarem-se na ordem jurídica, como valores a serem preservados na ordem social. O belo já foi utilizado por parâmetros de justiça pré-democráticos ou contrários à democracia como valor postulado por governos autoritários. Hoje, no entanto, estuda-se a estética nos ramos do direito, seja na área de Direito e Arte, na defesa civil dos direitos autorais, seja no direito ambiental como composição do meio natural ou construído. As quatro palavras dispostas, sobretudo, agrupadas em cominações de tríades, são elementos historicamente atribuídos a uma filosofia clássica ocidental e que permeiam o estudo da ética, da moral no campo jurídico.

<sup>5</sup> “addresses this challenge of understanding what frames our aesthetic interpretation and evaluation of the natural world. It applies not just to so-called ‘wilderness’, an unpeopled nature, but also environments modified by or including people, even urban settings. And the legal system influences the foregoing, shaping how people perceive and engage with the world aesthetically” (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).

sobre a paisagem – surge com o que Richardson (2019) vai definir como três movimentos surgidos nos últimos séculos.

No início do século XX, a estética ambiental era essencial, seja pela conservação de parques e jardins, seja diante do belo monumental, visto como pertencimento e respeito pela pátria, a saber, as primeiras leis que fazem menção a paisagem, como será visto no tópico 1.3 deste trabalho<sup>6</sup>. As décadas de 1960 e 1970, marcadas por um forte movimento ativista ecológico, despertam no imaginário da sociedade civil a estética ambiental em imagens de paisagens intocadas, da natureza em toda a sua biodiversidade. No entanto, os esforços na propagação dessas imagens, legítimas para sua salvaguarda, desencadearam efeitos paralelos: divergência entre os valores de uma estética ambiental pelo respaldo em sua primariedade.

A crescente associação de natureza não danificada com valores estéticos positivos, como é evidente na confiança dos ambientalistas em imagens de belas paisagens para atrair apoio, veio com o lado negativo de bifurcar a natureza em valores "especiais" e valores estéticos "comuns". (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).<sup>7</sup>

O autor ainda afirma que a bifurcação dos valores estéticos do mundo natural se deu ao quão benigna ou maligna, uma dicotomia que associava essas paisagens – pântanos, matas densas e fechadas – a forças sobrenaturais ou a abrigo de feras perigosas. Ambientes naturais sempre tiveram um *status* cultural particularmente ambivalente. É notório, então, como o desenrolar da compreensão estética da natureza também determinará sua tutela (RICHARDSON, 2019)<sup>8</sup>.

A análise das obras de arte tanto não pode ser removida completamente do estudo de uma estética ambiental, como não pode ser reduzido a esta. Segundo Hepburn (1966, p. 285), a natureza traz possibilidades de experiências e sensações múltiplas que não podem ser limitadas a um processo curatorial exposto em uma galeria, por exemplo.

Sobre os objetos de arte em si, não é comum que essas condições ambientais estejam neles inseridas “dinamicamente por suas próprias qualidades orgânicas (por exemplo, floração sazonal da vegetação ou migração de vida selvagem) ou seu contexto (por exemplo, flutuações no clima)” (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa). Já os observadores desses objetos não

<sup>6</sup> A Lei de conservação da Itália de 1909 e a de Proteção das Belezas Naturais de 1939, ainda na década de 1930, sendo constitucionalizadas pela Espanha e o Brasil, respectivamente, em 1931 e 1934.

<sup>7</sup> “*The growing association of non-damaged nature with positive aesthetic values, as is evident in the confidence of environmentalists in images of beautiful landscapes to attract support, came with the negative side of forking nature in "special" values and aesthetic values*” (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa)

<sup>8</sup> A natureza não era apreciada, por exemplo, pelo influente polímata Francis Bacon (1561-1626), que a via carente de beleza porque era “a entrada da prevaricação e da corrupção” (RICHARDSON, 2019).

podem ser aguçados pelo olfato e pelo tato como os observadores na natureza, são geralmente passivos e referenciados a pontos de vistas específicos, isto é, a organizações espaciais que os separam em distâncias predeterminadas.

Figura 1- A paisagem como expressão naturalista.



Fonte: Guillaume de Machaut, *Le Printemp. Obras poéticas*. França Parchemin, Paris, Biblioteca Nacional da França, p. 103.<sup>9</sup>

Richardson também faz o paralelo de uma curadoria entre a apreciação da estética da natureza, em um estudo da estética ambiental, e a das obras de artes. Em ambos podem haver uma certa intenção de exercer uma seleção ao observador, no entanto, é na curadoria de galerias e museus que as obras de arte vão refletir substancialmente um design intencional:

Os curadores de museus e galerias colocam as obras em categorias históricas ou temáticas para que os espectadores sigam uma narrativa específica. [...] uma vez que não são primariamente o produto de design humano intencional. Nossas experiências estéticas fora de galerias de arte e museus também podem ser curadas, como por meio de centros de visitantes de parques nacionais, mas exercem menos controle sobre como as pessoas interpretam seus arredores. (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> A obra representa a autonomia que a natureza passa a ter em primeiro plano, através do surgimento do gênero das paisagens na Europa do Norte na figuração naturalista: “as primeiras manifestações da ontologia naturalista à renascença não se dão apenas à ver a maneira inédita cuja singularidade humana é figurada, mas também no modo novo de representar as contingências materiais ao [...] mundo físico que ganha sua independência. Da mesma forma que o retrato se afirma como um gênero original rompante com as convenções do retrato protótipo herdado da antiguidade, o mesmo a autonomização e secularização do espaço conduzem elas ao nascimento de um outro gênero, a paisagem, que vai se mostrar como outra dimensão essencial a figuração naturalista [...] A invenção da paisagem ocidental supunha que os elementos naturais fossem subtraídos no objetivo de edificação da cena religiosa. Que eles se retirem do espaço sagrado a fim de levar uma existência a parte, e é a função decisiva que a perspectiva tornou possível. Dissociar os ícones do primeiro plano, as árvores, as plantas, os animais, os edifícios se constituem então em uma total homogeneidade. [...] e em resumo, a figuração do mundo fenomênico começa a se organizar entorno da maneira segundo a qual ele é percebido por um sujeito exterior a imagem (DESCOLA, 2010, p. 86-87, tradução nossa).

<sup>10</sup> “Curators of museums and galleries place the works in historical or thematic categories for viewers to follow a specific narrative. [...] Since they are not primarily the intentional human design product. Our aesthetic

É importante destacar que o estudo da estética ambiental também abarca paisagens modificadas pela ação humana, de modo intencional. No entanto, essa interferência deve ser analisada para além de categorias temáticas, mas através de processos históricos e espaciais, em concentrações nodais na geografia espacial (SOJA, 2010, tradução nossa)<sup>11</sup>. Desse modo, primariamente, não seriam o produto de um design humano intencional – ao guiar o olhar do observador em seções de galerias –, curatorial, pois diferem dos ambientes naturais, mesmo que modificados pela atividade humana. As figuras 2 e 3 ilustram a arte na paisagem urbana, através de pinturas.

Figura 2 – Paisagens urbanas como galerias.



Fonte: Google Imagens, 2021

Figura 3 - Muro com grafite em João Pessoa - PB.

---

*experiences out of art galleries and museums can also be cured, as through national park visitors centers, but exercise less control over how people interpret their surroundings” (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).*

<sup>11</sup> Conforme a perspectiva da “virada espacial” de Edwatd Soja, os efeitos nodais, próprios das geografias empíricas, e as vantagens e desvantagens geradas em grau de acessibilidade ao centro mostram características fundamentais da organização espacial que diz que “[...] tudo o que fizemos muito raramente, ou nunca, será distribuído perfeitamente uniformemente ou aleatoriamente no espaço. Nossas ações e atividades tenderão mais ou menos para ser nodal, focado em torno de centros ou aglomerações particulares” (SOJA, 2010, p. 72, tradução nossa).



Fonte: Google Imagens, 2021.

Por outro lado, como mencionado anteriormente, não só a análise de obras de artes, mas a vivência e as práticas artísticas podem fornecer o envolvimento com os valores estéticos ambientais. Richardson defende uma posição – será visto na segunda sessão deste trabalho – de integração da estética ambiental à análise das obras de arte. Segundo o autor, a “própria lei, também chegará a hora, também pode desempenhar um papel curatorial na formação da apreciação da estética da natureza” (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).

No entanto, deve ser feito um adendo: alguns autores negam a dimensão natural dada à estética, ou seja, a natureza em si não passaria ao crivo estético. Para Prieur, por exemplo, existe a estética do conjunto urbanístico, mas não em uma paisagem – que, para ele, seria avaliada apenas por sua beleza natural: “O autor considera de facto que a feiura de uma paisagem, se existe, é atribuível apenas ao Criador, ou então que resulta do homem e da sua intervenção, que reintroduz uma apreciação estética e cultural” (MAKOWIAK, 2004, p. 134).<sup>12</sup>

A presente pesquisa irá se pautar nas pesquisas de Estética e Direito e Estética Ambiental, respectivamente, nos trabalhos de Makowiak e Richardson<sup>13</sup> para tratar da paisagem como bem ambiental e estético. Logo, ao compreender que o objeto de pesquisa se dá pela estética e não essencialmente pelo belo<sup>14</sup> para se refletir sobre a paisagem como categoria no direito ambiental – a paisagem como o produto de uma cultura -, pois a estética é o que é

<sup>12</sup> “L’auteur estime qu’il est en fait que la faiblesse d’un paysage, le cas échéant, est uniquement attribuable au Créateur ou résultant de l’homme et de l’intervention, qui réintroduit une évaluation cosmétique et culturelle.” (MAKOWIAK, 2004, p. 134)

<sup>13</sup> A autora defendeu em sua tese que o campo jurídico de um elo que, como tal, inquestionavelmente serve uma abordagem renovada da estética. Essa nova abordagem é obviamente reforçada pelo pensamento jurídico da paisagem, que permite superar a fragmentação do conteúdo da estética. Assim, transforma-se a abordagem material da estética “objeto da lei”. Tal desenvolvimento confirma que o direito, ao regular a estética, a reconstrói.

<sup>14</sup> A autora primeiramente irá justificar a opção pela estética como objeto a ser estudado e para isso deve esclarecer a confusão entre estética e beleza. Precisa definir o que é estética para o trabalho, pois a escolha da estética, como objeto de pesquisa e não o belo, justifica-se historicamente e legalmente, sendo os dois tipos de justificativa intimamente entrelaçadas.

provável para despertar um sentimento de prazer, independente do objeto em si, o jurista tem seu campo de investigação aumentado.

Como foi visto, historicamente, o belo já foi associado ao justo. Hoje deve-se pensar a justiça democrática pelo objeto amplo da estética. Assim, nada impede que o jurista seja natural, seja na estética do trabalho humano, estar encarregado da questão estética ao observar a lei, no entanto, “trata-se de um vié contestado, uma vez que os estudiosos jurídicos geralmente se recusam a evocar estética sobre a natureza” (MAKOWIAK, 2004, p. 12, tradução nossa)<sup>15</sup>.

A paisagem também pode fazer parte de um discurso econômico. O turismo e as rotas de viagens são aspectos muito visados quando a temática é o lucro e a notoriedade econômica dada às paisagens. O mercado imobiliário também usufrui do valor das paisagens para a venda de espigões ou prédios a beira bar dos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas. O Brasil possui leis que regulamentam e reconhecem as paisagens notáveis como áreas especiais e locais de interesse turística, além do seu valor de consumo, com os pagamentos por serviços ambientais, conforme a recente lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei 14.119/2021).

A análise econômica da paisagem também pode ser utilizada como meio de aplicação pelos juristas como método. Esses procedimentos, em literatura específica, podem ser aplicados, a saber, aos danos sofridos pelo bem jurídico da paisagem, ou até em processos administrativos, usados pelo operado jurídico que não é especialista:

A economia utiliza-se de vários métodos de valoração econômica e seu uso se justifica como instrumento auxiliar de políticas públicas para evitar a exploração excessiva e auxilia na determinação de valores de taxas e tarifas públicas cobradas pela apropriação dos bens paisagísticos e ambientais e na avaliação de projetos de investimentos públicos e privados, bem como na quantificação de danos a bens que em tese tem valor infinito (CUSTÓDIO; MACHADO, 2019, p. 96-97).

Assim, os valores de uso e não uso dados à paisagem também são determinantes para estabelecer uma justificativa instrumental auxiliar, de acordo com os serviços ambientais efetivos ou não, pois “O valor de uso constitui-se do uso efetivo ou em potencial que a paisagem pode prover no momento presente, enquanto o valor de não uso reflete um valor que reside intrinsecamente”, isto é, o não uso relaciona-se com o sentido de existência das paisagens (CUSTÓDIO; MACHADO, 2019, p. 98).

---

<sup>15</sup> “C'est un biais contesté, car les érudits juridiques refusent généralement d'évoquer une esthétique sur la nature”. (Makowiak, 2004, p. 12, tradução nossa).

As paisagens também são valoradas pelo seu reconhecimento como patrimônio cultural. Tanto como bem público global, ou como nacional, hoje não é falado apenas nos impactos econômicos do patrimônio cultural através das suas externalidades, mas pelos custos de preservação, políticas patrimoniais e consumo dos patrimônios culturais. Os valores de consumo patrimonial para uso em alugueis e venda podem ser distintos dos encontráveis em outros bens ambientais, como o valor de transmissão para as gerações futuras (BENHAMOU, 2016, p. 37).

Por fim, a respeito de uma moral social na aplicação das normas pelo pós-positivismo, pode ser considerado aqui que, para ilustrar a defesa de uma ética da paisagem, “a moral social é essencial, [...] já que a lógica paisagística deve corresponder a isso também, mudando com a sociedade, além de que para autores constrói-se “a ciência jurídica com base na ética da paisagem, nas ciências que interagem com ela e na percepção social do que deve ser protegido” (CUSTÓDIO, 2014, p. 190).

Para Peixoto (2013), a ética das imagens faz com que a figura do paisagista reapareça, no debate sobre cidades, como a busca do primeiro instante de contemplação. Segundo o autor, tudo se prestaria a descrição e mapeamento das cidades, logo, os cidadãos/habitantes urbanos criam conceitos sobre o vivido, no entanto, a condição de formulação de paisagens está no desenraizamento (PEIXOTO, 2013, p. 441-442):

Uma outra paisagem, então, se descortina. Se não nos limitarmos à descrição costumeira dos turistas, dos fiscais, dos cartógrafos e dos moradores habituais das cidades. Uma outra maneira de ver, um outro paisagismo. Cidades invisíveis se deixam entrever, ao se buscar contemplar essas paisagens essências. Vistas que até então passaram despercebidas dos locais que a conhecemos, recantos que tinham ficado mergulhados na escuridão, edificações cujo perfil acabou esquecido. (PEIXOTO, 2013, p. 440).

Já as paisagens como produto de cultura mostram os quadros ordinários de vida cidadão/observador, detentor de direitos. O observador compreendido como cidadão, isto é, a unidade de um povo – liame subjetivo vinculado a um território nacional – é essencial, pois o direito à paisagem é indispensável a uma qualidade de vida sadia do sujeito de direito, um direito fundamental à paisagem por uma dignidade de vida humana.

Uma ética da visualidade? O termo “visualidade” é empregado por alguns autores para estabelecer a forma de organização da sociedade através de sua percepção visual – seja o modo de regular as funções visuais, seja pelos usos estéticos políticos e morais: “O que se busca destacar com a ideia de visualidade é que os diversos grupos humanos elaboram maneiras

diferentes de visualizar e de representar visualmente a realidade” (RABENHORST, 2017, p. 7-8). Essas formas de se posicionar perante a paisagem, em expectativa de conduta de seus observadores, ou ainda, restrições do que deve ser observado, devem ser avaliadas como ingerências capazes de afetar a tutela dessas paisagens.

### 2.1.1 A existência de valores ambientais paisagísticos

Para aprofundar os campos discursivos que foram trabalhados anteriormente e direcionar o trabalho para o tópico sobre a tutela paisagística, é importante identificar os critérios de legitimação que perpassa a normatização (codificação) de valores, sejam eles estéticos - ou não, pois estes são em geral os que aparecem nos processos de consulta pública – e podem ser mais a frente retomados na proposição do microsistema paisagístico. Os valores paisagísticos dependeriam de critérios estéticos, econômicos, científicos ou culturais.

Em processos de consultas públicas, a apreensão desses critérios fica mais notória, para delimitar padrões ambientais da sociedade civil e o relacionamento das comunidades com as paisagens, conforme Richardson define como valores. No Reino Unido, a Comissão Real de Poluição Ambiental, em 1998, observou “a importância de acomodar a diversidade de valores culturais envolvidos no comportamento ambiental, e que os tomadores de decisão devem adotar uma exploração mais rigorosa e abrangente dos valores das pessoas [através]”<sup>16</sup> (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa). Pensar valores paisagísticos também inclui não rejeitar os seus valores excepcionais, mas considerar valores outros que igualmente necessitam de tutela pela contribuição de uma melhor qualidade de vida. Prieur (2003) destaca a importância, em âmbito europeu, de uma convenção considerando a paisagem não como um valor excepcional, mas ordinário de modo de vida merecendo, como tal, um interesse particular como contribuição a uma melhor qualidade do ambiente.

Faltava, de todo modo, em dimensão europeia, uma convenção considerando a paisagem não como um valor excepcional, mas como um elemento cotidiano e ordinário de modo de vida merecendo, como tal, um interesse particular como contribuição a uma melhor qualidade do ambiente. (PRIEUR, 2003, p. 259, tradução nossa.)

---

<sup>16</sup> “The UK’s Royal Commission on Environmental Pollution in its 1998 report on environmental standards noted the importance of accommodating the diversity of cultural values involved in environmental behavior, and that decision-makers should adopt ‘more rigorous and wide-ranging exploration of people’s values [through]’”. (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).

Isso remete a preocupação da legislação em incluir essas formas de consulta: a lei ambiental mundialmente prevê formas de consulta para tomadas de decisões. No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) que, entre os seus objetivos, apresenta as “paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica”, tem no seu §2º do artigo 22 que a criação de unidades de conservação devem ser precedidas de consulta pública para identificar os limites, além de localização, adequados para definição da unidade. Há também na lei ambiental a possibilidade de identificação de partes específicas para serem ouvidas:

A Lei de Gestão de Recursos da Nova Zelândia de 1991 obriga as autoridades a respeitar os valores culturais e os interesses do povo indígena maori. [...] para quem o meio ambiente é concebido principalmente como uma paisagem cultural e histórica associada a valores espirituais (wairua), sagrados (tapu) e de autoridade (mana). (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).<sup>17</sup>

A Convenção Europeia da Paisagem, Convenção de Florença de 2000, criada pelo Conselho da Europa, estabelece a satisfação de seus objetivos (objetivos de qualidade para as paisagens) ouvir a sociedade civil. O princípio à participação no direito ambiental é um instrumento de garantia ao cidadão e de defesa de uma coletividade. No caso dos critérios para valoração paisagística pelas comunidades, além da preservação das funções biológicas e biodiversidade, devem ser avaliadas pautas extremadas que recaiam em higienismo e seletividade estética e não levem em conta a identidade dos atores envolvidos.

Segundo Machado (2014, p. 126), o direito à participação ultrapassa o quadro de direitos difusos e coletivos da sociedade para ser a expressão do pleito contínuo dos cidadãos. Destarte, cada pessoa deve ter a “possibilidade de participar no processo de tomada de decisões” (Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992). Assim, a práxis do direito ambiental permite aos cidadãos “saírem de um estatuto passivo de beneficiário, fazendo-os partilhar das responsabilidades na gestão dois interesses da coletividade inteira” (MACHADO, 2014, p. 127).

A participação dos cidadãos e das associações e das associações não merece ser entendida como uma desconfiança contra os integrantes da Administração Pública, sejam eles funcionários públicos ou pessoas exercendo cargos em

---

<sup>17</sup> “New Zealand’s Resource Management Act 1991 obliges authorities to respect the cultural values and interests of the indigenous Māori people for whom the environment is conceived foremost as a cultural and historical landscape associated with spiritual (wairua) , sacred ( tapu ) and authority ( mana ) values” (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa)

carater transitório ou em comissão. Essa participação também não é substitutiva da atuação do Poder Pública. (MACHADO, 2014, p. 128).

As bases do direito ambiental ampliam as potencialidades individuais do cidadão, bem como em organização, haja vista grupos da sociedade civil como as associações, o que garante um maior crivo de submissão das normas socialmente estabelecidas ou em processo de decisão (a saber, administrativo) às críticas autônomas. No entanto, no caso das paisagens brasileiras, por vezes, pode existir a falta de critérios externos<sup>18</sup> para a identificar essas paisagens pela sociedade civil. Assim, deve-se estar atento a duas questões: educação ambiental, para desenvolvimento de critérios e apreensão de carga valorativa, e a normatividade jurídica que orientará as pesquisas do presente trabalho<sup>19</sup>.

### 2.1.2 Fomento da paisagem como produto de uma cultura: apontamentos sobre uma categoria de paisagem

A paisagem é formada por um conjunto de elementos em constante transformação. Além disso, o seu conceito também passou por mutações históricas que seguem a percepção da comunidade. A paisagem hoje pode ser definida tanto por seus aspectos naturais, patrimoniais e de grande beleza cênica conjugando o que pode ser chamado de uma paisagem notável; como pelo enaltecer de aspectos ordinários e antropomórficos na composição da paisagem cultural, até mesmo urbana. Sublime ou comum, *a priori*, a paisagem foi compreendida *per se* e, posteriormente, também pela atribuição de significado, exercida pela comunidade.

Um esboço de definição sobre paisagem vem do sociólogo Georg Simmel<sup>20</sup>, em 1913, precursor da filosofia da paisagem, quando a compreende como ato mental de cognição. Assim,

<sup>18</sup> O termo faz menção ao aforismo nº580 “um ‘processo interno’ precisa de critério externos” e ao aforismo nº 201: “Nosso paradoxo era o seguinte: uma regra não poderia determinar um modo de agir, dado que o modo de agir deve poder concordar com a regra, então deve poder concordar com a regra. A resposta: se todo modo de agir deve poder concordar com a regra, então deve poder contradizê-la também. Por conseguinte, não haveria aqui nem concordância nem contradição” presentes nos estudos de filosofia da linguagem de Ludwig Wittgenstein e usado no texto com referências aos estudos de jogos de linguagem técnica do judiciário analisado por Emílio Santoro (WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas**. Trad. Marcos G. Montagnoli. 9. ed. Petrópolis - RJ: Vozes; Bragança Paulista - SP: Editora Universitária São Francisco, 2014, p. 113;205).

<sup>19</sup> Para Emílio Santoro (2005), o problema central é definir a noção de ‘normatividade jurídica’ que não pode ser reduzida ao texto normativo ou, em uma postura sociológica, ser substituída pela norma da cultura jurídica da ideologia normativa de Ross. Santoro (2005, p. 70), então, fornece um quadro teórico com base na interpretação do argumento de Wittgenstein contra a linguagem privada, proposta por Kripke, para elaborar um conceito de normatividade (limites).

<sup>20</sup> Para Simmel (1913), a paisagem é uma nova unidade criada a partir de uma significação dada a um conjunto de elementos postos à natureza, valores advindos do observador são atribuídos. Afirma que “mediar esta possibilidade de subsistência fornece à paisagem, para além dela mesma e do plano da explicação, a abstração da

dá destaque à subjetividade humana para além das configurações da morfologia isolada do ambiente. A esse estudo também contribuíram posteriormente Austin Berque e Alain Roger<sup>21</sup>, ambos destacando o processo histórico-cultural de significação e seu caráter transformador, por ser produto social<sup>22</sup>.

A observação da paisagem, de modo geral, pode ser determinada como um fenômeno cognitivo, isto é, uma ‘categoria do pensamento’, materializada como mediadora da relação do homem com a natureza. Concomitantemente, é resultado de relação socioambiental, pois também reflete a comunidade e o indivíduo espelhado, uma vez que modos, valores e crenças são manifestações expressas pela sociedade (GONÇALVEZ, 2015, p. 104).

A paisagem, mesmo formada por elementos naturais, e diversidade biológica, como abordado, também representa comunidades e manifestações sociais. É alimentada, assim, por culturas diversas e sua etimologia cultural, representativa dessas variações. Desse modo, a etimologia cultural busca nas línguas das nações as motivações para expressões que formam o conceito de paisagem (ANDREOTTI, 2013, p. 54). Em amostragem, isso pode ser identificado pelas diversas línguas e as palavras: paisagem, *paysage*, *paesaggio*, *landscape* e *landschaft* – cada etimologia pode guardar intenções próprias étnicas, históricas, ambientais e filosóficas.

Atualmente, diante dos avanços em termos de compreensão das várias potencialidades e tipos paisagísticos e sua dinâmica, como também pelos estudos desenvolvidos para a construção de noções jurídicas da categoria, a Convenção Europeia da Paisagem tem um olhar mais largo “por não adotar a ‘paisagem cultural’ (critério da UNESCO de patrimônio cultural) como foco, mas a ‘paisagem’, como produto cultural em sentido lato. Ao afirmar que toda paisagem é cultural expõe a compreensão de que pode ser vista por sua excepcionalidade artística, histórica e estética, bem como por ser um produto da vida vivida [...] partilha os seus valores localmente” (VERAS, 2014, p. 133). O pesquisador Michel Prieur também destaca a avaliação da paisagem como um produto cultural, elemento do cotidiano e quadro ordinário de modo de vida. Segundo o autor, “a paisagem molda o espaço, ela é o resultado das atividades humanas e de suas histórias, ela exprime também o valor estético atrelado ao ambiente.”

---

própria existência: se é condição de se estar no mundo, é, simultaneamente, constituída no processo de mediação entre o homem e a natureza, na construção desse mundo” (SIMMEL, 1913, p. 5-8).

<sup>21</sup> A noção trazida por Augustin Berque destaca o comportamento humano nos espaços compreendidos como paisagem e a compreende em uma lógica de condicionantes históricos, sociais e de seus fatores culturais (BERQUE, 1998, p 84-91.). Roger, em um “Breve Tratado da Paisagem”, questiona a ausência de uma doutrina sobre a paisagem e se propõe a lidar sistematicamente com a temática adotando rigor no sistema conceitual (ROGER, 1997, p.4).

<sup>22</sup> Maraluce Custódio resume os pressupostos mencionados e os compreende a construção paisagística como uma consequência cultural, um produto social. Assim, deve-se desenvolver estudos históricos e de imersão cultural, pois cada sociedade, a partir de seus sentimentos e configurações culturais, compreende a paisagem de uma forma diferenciada [...] e que vão se modificando ao longo do tempo com as mudanças das próprias sociedades.”

(PRIEUR, 2003, p. 279). Como visto, afirmar que a natureza tem uma estética e ela ser estudada como parte direito ambiental pode reformular seu objeto de proteção, como não se restringir a critérios de excepcionalidades. A paisagem como produto de cultura deve compreendida pelo estudo da estética e o direito independente de uma criteologia limitada de apreciação e de tutela dado ao objeto, nesse caso a paisagem.

As funções da paisagem se relacionam bem com o objeto do presente trabalho e também tem importância ilustrativa a serem avaliados nos casos concretos a os pontos críticos de adequação normativa a serem estudados. Em resumo, a contemplação envolve não só a passividade do observado/sujeito de direito. Define Eckard Rehbinder (2005):

[...] as paisagens também têm uma importante função cultural. A configuração, características e diversidade de paisagens pertencem ao patrimônio cultural herança de um país. Contribuem para a qualidade de vida e identidade cultural de pessoas. Isso não se limita a paisagens únicas ou excelentes. Pelo contrário, como o Convenção Europeia da Paisagem enfatiza corretamente (artigo 2), também todos os dias as paisagens constituem um elemento importante do bem-estar. (REHBINDER, 2005, p. 80).

Existem várias funções diferentes que uma paisagem pode e normalmente cumpre – habitat, reguladora, de produção, de transporte, recreativa (social). Normalmente, podem ser cumpridas em conjunto, podendo, porém, haver conflito entre as questões ambientais, de acordo com a legislação de cada país e a compreensão de impacto/danos: por exemplo, estético e econômico, ou suas funções de habitat e recreativa.

A paisagem é um híbrido para o direito, tem seus aspectos materiais, imateriais e simbólicos valorizados, de tal modo que Steigleder divide essa compreensão abrangente em três enfoques não excludente pela Constituição Brasileira, na qual afirma decorrer distintas políticas públicas e estratégias para a valorização da paisagem, seriam elas a paisagem como bem cultural em sentido estrito “qualificada juridicamente como paisagem cultural”; a paisagem como bem ambiental “associada à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sadia qualidade de vida” e, por fim, “a paisagem como atributo da cidade sustentável” no âmbito do planejamento urbano e do licenciamento de projetos” (STEIGLEDER, 2021, p. 61). A presente pesquisa reafirma esses enfoques, a serem todos tratados na justificativa do microssistema ambiental paisagístico. No entanto, adiciona ao trabalho a compreensão da paisagem como produto de uma cultura, *latu sensu*, pela autora Veras (2014), como derivação da categoria normativa vigente na Convenção Europeia da Paisagem. Ao ser alçada no referido tratado, assevera a possibilidade dessa percepção da paisagem fazer parte de um conjunto de normas, em um ordenamento de uma comunidade jurídica.

### 2.1.3 A paisagem urbana no contexto metropolitano e as novas formas paisagísticas

Através dos estudos de paisagem é possível aprender uma nova denominação do metropolitano, “pois as estruturas urbanas já não são mais, simplesmente, cidades. Nas formas de produção contemporânea, a concentração de atividades produz uma urbanização do território cada vez mais entrelaçada com o não-urbanizado” - entre cheios e vazios (ROLS, 2016, p. 104). Uma nova urgência advém das substanciais transformações sociais, econômicas, além de tecnológicas, que definem processos de urbanização e conflitos existentes no meio ambiente: o crescimento da desigualdade social, de problemas ambientais e da infraestrutura especializada no território.

Agora, de outra maneira e em outra escala, abarcam-se as relações de formas mais amplas, pois “se o metropolitano é resultado de um processo de montagem de diversos elementos, se para reconhecê-los são necessárias a observação direta e sincrônica e a análise diacrônica de suas permanências, mudanças e superposições, talvez devamos começar a pensar o metropolitano como verdadeiros sistemas ecológicos” (ROLS, 2016, p. 104). A metrópole não é o desenvolvimento linear de certo “progresso” histórico, a metrópole é um lugar de expressão de conflitos à escala territorial.

De um lado, pensar a paisagem metropolitana aponta-se para uma ampliação territorial de direitos e deveres por parte do Estado e da sociedade civil, mas, de outro, coloca-se a ressignificação do sujeito e do território, de como a paisagem passa a ser moldada e moldar também nestas compreensões limítrofes do urbano.

## **2.2 Da metáfora pictórica à delimitação como categoria jurídica: a paisagem sob uma tutela normativa**

Embora a paisagem seja também uma metáfora geográfica advinda da pintura, no ocidente, a partir do século XIX, seus aspectos são formalizados e passam a serem tutelados pelo direito. Como em outras áreas que estão sob a égide da tutela jurídica a matéria de direito da paisagem e de direito à paisagem surge pela “inevitabilidade do conflito entre os homens e a necessidade de protegê-los da violência pela imposição de uma medida (jurídica) alheia ao conflito material” (MONEDIAIRE, 2010, p. 11). Com essa medida jurídica advém toda a sua metalinguagem: a necessidade de se estabelecer conceitos de se conformar para tutelar.

Quando se volta à linguagem jurídica e à delimitação de seu objeto, deve o direito lidar com questões de preferências estéticas, de objetividade ou subjetividade do belo. Resulta-se, então, na construção de instrumentos para garantir os valores e critérios dominantes em uma comunidade.

A paisagem não é um domínio reservado aos artistas, pintores, poetas e aos estudos científicos, geográficos e desenvolvedores? Na realidade, ela se trata de um elemento importante do meio ambiente e do modo de vida que, em geral, é consagrado pelos direitos das nações ao título de proteção da natureza ou de proteção do patrimônio cultural e histórico. A paisagem molda o espaço, ela é o resultado das atividades humanas e de suas histórias, ela exprime também o valor estético atrelado ao ambiente. (PRIEUR, 2003, p. 258-264).

No entanto, mesmo arrojada em sua iniciativa de proteção, ficou-se simplória na tarefa de definição do instituto, logo, o direito pode deixar a desejar em sua definição para outras disciplinas que cuidam de uma definição precisa da paisagem, como a geografia ou a filosofia. Como será visto, a definição é uma dificuldade existente também no direito interno brasileiro – o direito se limitaria, então, a descrever e a delimitar seu objeto? (MONEDIAIRE, 2010).

A primeira lei de proteção a paisagem surge no século XIX, na Europa, especificamente em 1805, na Dinamarca. Essa primeira lei regulava a introdução de hidrelétricas no ambiente rural e a tutela das florestas (PRIEUR, 2003). Nesse primeiro momento, a ideia de tutela nacional é a conservação intangível do conjunto paisagístico.

No início do século XX, a defesa de uma beleza natural era essencial, seja pela conservação de parques e jardins, seja diante do belo monumental, visto como pertencimento e respeito pela pátria: A lei de conservação da Itália de 1909 e a de Proteção das Belezas Naturais de 1939; na Bélgica, em 1911, surge uma lei sobre a conservação da beleza das paisagens; na Espanha, em 1916, é feita uma lei sobre parques nacionais. A matéria constitucionalizada pela Espanha e o Brasil, respectivamente, em 1931 e 1934.

O assunto foi tratado em diferentes perspectivas por encontros internacionais que aglutinaram novos aspectos a serem considerados como tutela. A saber, os encontros embrionários da Carta de Atenas, em 1933, trouxeram à pauta a importância de uma fixação de conceito para paisagem e a de qualidade de vida urbana, respectivamente, somando-se a preocupação, já no período pós-guerra, em defender o patrimônio histórico e natural pela UNESCO, devido à criação da ONU (Organização das Nações Unidas).

A Carta de Atenas repensa o urbanismo: esse não pode mais se submeter apenas a um esteticismo desvinculado também de uma política de proteção urbana, desenvolvendo como princípios e objetivos fundamentais: habitação, trabalho, recreio, ocupação do solo, a organização da circulação e legislação.

Na década de 1970, a matéria ambiental ganha força e importância mundialmente. Destacam-se a Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural e do Patrimônio Natural, e a Convenção de Estocolmo. Assim, aumenta-se também a atuação estatal através das delimitações. A Constituição Brasileira de 1988, no art. 225, trata o equilíbrio ecológico como um bem comum, fundamental a qualidade de vida, consagrando em seu texto normativo estudos advindos da Convenção de Estocolmo, ademais, a sociedade civil também irá partilhar a defesa do meio ambiente com o dever de preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

No fim do século XX e no início do século XXI, a relação com a paisagem muda, especificamente, a paisagem urbana. O rural cada vez mais transforma-se em urbano – seus limites tornam-se tênues – e a comunidade vincula também o cenário da vida urbana a uma identidade histórico-cultural, recupera-se a simbologia social existente no concreto urbano. O processo de urbanização trouxe grandes problemas, deteriorando o ambiente, principalmente quanto à utilização do solo, destarte, o urbanismo, como técnica – ciência e arte – que visa ao bem estar coletivo, tornou-se uma forma de correção do desequilíbrio urbano mediante a utilização de instrumentos jurídicos originários de uma legislação urbanística moderna. A cidade e sua estrutura ecológica e cultural, a paisagem, não é vista mais como apenas entorno ou de modo apartado ao contexto urbano.

Essa tutela é firmada através de engajamento Europeu na elaboração de conferências que buscavam a paisagem com seu objeto principal de tutela, soma-se a defesa do patrimônio cultural imaterial e o conceito de paisagem cultural idealizada pela UNESCO para a construção jurídica de uma nova perspectiva da paisagem no mundo.

A formação da paisagem como bem jurídico é, sobretudo, patrimonial. Desse modo, os vários documentos internacionais garantem a proteção da paisagem pela gestão do patrimônio ambiental (seja patrimônio cultura, seja o patrimônio natural) pela necessidade de se firmar universalmente um sistema protetivo (FERREIRA, 2000, p. 136). A finalidade é proporcionar bem estar e condições de vida sadia para além do ambiente em si, logo, para outrem, a humanidade, haja vista o conceito de proteção trazido pela Convenção da Paisagem.

‘Proteção da paisagem’ designa as ações de conservação ou manutenção dos traços significativos ou característicos de uma paisagem, justificadas pelo seu

valor patrimonial resultante da sua configuração natural e/ou da intervenção humana. (CONSELHO DA EUROPA, 2000).

O desenvolvimento de um direito de paisagem acompanhou o desdobramento conceitual da matéria, por sua vez tão multidisciplinar. Forjou-se na percepção dos seres humanos sobre o meio a que estão inseridos, entretanto, a sua proteção na história demonstra medidas espaças no direito interno de algumas nações: a proteção elementos isolados ou aspectos paisagísticos, antes mesmo de ser consolidado um direito ambiental.

Inicialmente, com um olhar demasiadamente estético e contemplativo, por admiração pictórica e buscando uma conservação similar a uma obra artística, a paisagem e os elementos que a agregam foram, *a priori*, garantidos como patrimônio no direito dos Estados, visto que:

A edição de leis para proteger os monumentos e outros bens culturais materiais coincide com a criação do Estado Nação. E o passo seguinte foi incorporar essa preocupação com a preservação do patrimônio cultural nas Constituições. Assim, o tratamento constitucional do patrimônio cultural ocorre no início do século XX, com realce para as Constituições Mexicana, de 1917, soviética, de 1918, e Alemã, de 1919. (SOARES, 2017, p. 66).

Posteriormente, o patrimônio natural e cultural, bem como imaterial, passou a ser delimitado pela UNESCO com o fim de salvaguardar o patrimonial mundial. Os tratados regionais se utilizam também do estabelecimento de um patrimônio comum ou partilhado entre os países membros com o mesmo fim. A Convenção da UNESCO Para a Proteção do Patrimônio Cultural e do Patrimônio Natural de 1972, composta de 38 artigos, recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Legislativo nº 74/77, foi assinada em Paris durante a Conferência Geral da ONU para educação, a Ciência e a Cultura, a ela se deve à inclusão da noção de patrimônio cultural – fomento da paisagem cultural – somada à já conhecida preservação do patrimônio natural como elementos do patrimônio mundial da humanidade.

A paisagem no artigo primeiro é protegida como formação de conjuntos, mesmo que isolados, ou seja, tende a valorizar a sua expressão como unidade, contudo, a convenção as qualifica como de “valor universal excepcional” limitando a tutela das várias feições que as paisagens podem assumir. A Convenção do Patrimônio Mundial de 1972, cujos objetivos incluem a proteção da beleza natural excepcional de importância mundial, no geral, não tem como política a mediação de dificuldades comportamentais encontradas em domínio doméstico, pois os tratados tentam facilitar a sua regulação, mas não possuem uma ingerência maior em âmbito interno (RICHARDSON, 2019). Segundo o manual de preparação da UNESCO (2011),

as nomeações para o Patrimônio Mundial fornecem a seguinte orientação sobre a interpretação do critério VII, (relativo a “fenômenos naturais superlativos” e “beleza natural excepcional e importância estética”).

No critério VII, duas ideias diferentes são incorporadas: primeiramente, “fenômenos naturais superlativos” é uma expressão que possibilita uma mensuração mais objetiva (por exemplo, altas montanhas, ou a cachoeira mais alta, etc.). Já no segundo conceito, o de “excepcional beleza natural e importância estética”, torna-se mais difícil uma avaliação, pois apenas afirma essas qualidades. Deve ser feito um adendo de que a aplicação desse critério não pode ser confundida com o reconhecimento da estética dos bens culturais e das paisagens culturais, como de critérios culturais. O critério VII tem padrões aplicados ao atender a um estilo de prova a nível global. Desse modo, a avaliação em relação a esse aspecto é baseada na comparação com bens anteriormente inscritos pelo Comitê do Patrimônio Mundial sob esse mesmo critério. Até certa medida também envolve uma comparação de indicadores mensuráveis de valor paisagístico. Em oposição aos critérios de patrimônio natural para nomear bens para a Lista do Patrimônio Mundial (valores científicos da geologia, ecossistemas e biodiversidade), o manual da UNESCO aparenta sugerir que a avaliação de 'beleza natural excepcional ou importância estética' é mais subjetiva e qualitativa (RICHARDSON, 2019).

Em 1992, o Comitê do Patrimônio Mundial, em sua décima sexta sessão reunida em Santa Fé, estabeleceu um novo critério para a inclusão sobre os quais um patrimônio, tanto sob cultural ou natural, poderiam ser protegidos como paisagem cultural. Daí em diante, paisagens culturais poderiam ser identificadas e inscritas, quando se enquadrarem devidamente na categoria descrita. De modo geral, os critérios são sempre revisados, regulamente, pelo Comitê, haja vista as descaracterizações sofridas pelo bem listado ou até mesmo as modificações na noção do conceito de Patrimônio Mundial. É perceptível que o procedimento reforça da natureza mutável da qualquer avaliação de ordem estética, e busca consagrar uma nova relação entre direito e tempo à nível internacional. No ano de 2021, foi retirada a cidade de Liverpool, na Inglaterra, da lista de Patrimônio Mundial pela perda irreversível que transmitiram o valor universal excepcional do bem. Por outro lado, foi adicionado o Sítio Roberto Burle Marx, na categoria de paisagem cultural, como Patrimônio Mundial.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> O Comitê do Patrimônio Mundial decidiu retirar Liverpool, na Inglaterra, do *status* de patrimônio mundial pela construção de empreendimentos considerados prejudiciais à integridade da orla da cidade. Já em 2012, havia sido indicada para integrar a Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Inicialmente, sua inscrição como Patrimônio da Humanidade foi devido a constituição de um dos maiores centros comerciais do mundo nos séculos XVIII e XIX. Também em 2021 houve inserções como O Sítio Roberto Burle Marx, sendo o 23º bem brasileiro inscrito na lista de patrimônios mundiais

A Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003 possui 40 artigos sem quaisquer deles mencionar o termo “paisagem”, isto é, sem tratá-lo diretamente. O artigo 2º define patrimônio cultural imaterial e tem dentre suas finalidades a sua salvaguarda através do respeito à cultura dos grupos e etnias, preservando:

[...] as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural.

É nessa dimensão que também é um tratado importante para a paisagem. Interessante destacar a compreensão dada ao patrimônio imaterial, consecutivamente à paisagem, ao somar a seu conceito a noções de mobilidade, a saber, a transmissão entre gerações, onde é “recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história”, em uma constante continuidade.

O tratado também prevê o trabalho de educação em plano nacional e de cooperação internacional dos países signatários. Já como instrumentos regionais de proteção, podem ser citados: Convenção de Washington de 1940, Carta da Renascença Cultural Africana e Carta Cultural da África, Carta de Veneza de 1965, Carta da Paisagem Mediterrânea de 1992 e Convenção de Florença.

Na Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América, que é composta de 12 artigos e seu preâmbulo, um resumo dos anseios e objetos de defesa do tratado, o que se pode observar, ainda, é a delimitação da tutela de paisagens a padrões de estético de belo e de extraordinária morfologia natural:

Desejosos de proteger e conservar as paisagens de grande beleza, as formações geológicas extraordinárias, as regiões e os objetos naturais de interesse estético ou valor histórico ou científico, e os lugares caracterizados por condições primitivas dentro dos casos aos quais esta Convenção se refere.

O MERCOSUL, diante dos tratados de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, do Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL, em decisão, em 2012, aprovou regulamento criando a categoria do patrimônio comum do MERCOSUL para reconhecimento de bens culturais partilhados regionalmente e valorização da identidade cultural da região. O regulamento não é um instrumento de direito internacional público como os tratados, ora analisados, ademais, a paisagem é reconhecida em sentido estrito. Um de seus critérios é que o

bem indicado do país membro “esteja diretamente relacionado a referências culturais compartilhadas por mais de um país da região” (IPHAN, 2012), isto é, o patrimônio do MERCOSUL não se interessaria pelo patrimônio paisagístico delimitado no território de estado membro, mas naqueles “translocais”.

A Convenção de Florença feita pelo Conselho da Europa se baseou na Carta da Paisagem Mediterrânea feita em 1992, em Sevilha, conforme a Resolução 256/1994. Em um processo de criação, com grande envolvimento da sociedade civil, a Carta feita em Sevilha foi um projeto embrião para originar uma convenção que ordena – sob gestão, proteção e cooperação – a paisagística natural e cultural dos países europeus: a Convenção Europeia da Paisagem.

A Convenção Europeia da Paisagem, assinada em Florença no ano de 2000, composta de 18 artigos, reúne 47 países do território europeu e cinco Estados observadores, sendo um marco para a proteção paisagística, ainda que de proteção para o conjunto paisagístico especificamente europeu. A Convenção é arrojada ao trazer uma definição para paisagem, desafiando as variadas identidades paisagísticas da Europa: “Paisagem designa uma parte do território percebida pelas populações, cuja característica resulta da ação de fatores naturais e/ou humanos e de suas interpelações” (CONSELHO DA EUROPA, 2000). Ademais, o seu relatório como anexo acrescenta a consideração de que:

[...] as paisagens evoluem no tempo, sob o efeito de forças naturais e da ação dos seres humanos. Ela ressalta igualmente a ideia de que a paisagem forma um todo cujos elementos naturais e culturais são considerados simultaneamente.

É importante destacar ainda a busca pelo que seria uma categoria jurídica<sup>24</sup> da paisagem. A Convenção Europeia da Paisagem, por exemplo, tem como objetivo estabelecer uma categoria jurídica da paisagem. Para isso, formula um conjunto definições, orientações para políticas públicas congruentes e princípios para desempenhe-las, em que em suas medidas gerais (CONSELHO DA EUROPA, 2000). Os Estados-Membros devem “reconhecer juridicamente a paisagem como uma componente essencial do ambiente humano”. Os artigos 3º, 5º e 6º apresentam os princípios diretores, metas gerais, específicas e os objetivos globais.

---

<sup>24</sup> Para a antropologia jurídica, essa estipulação poderia transitar entre categorias universais pensamento e conceitos jurídico universais, cuja indispensabilidade é “realizar um inventário cuidadoso dos termos e formulações jurídicas autóctones, uma vez que apenas a partir de um repertório bem construído que se pode, num segundo momento, decidir se tais categorias possuem ou não equivalência em nosso sistema jurídico de origem” (BÔAS, 2016, p. 307).

No entanto, essa definição, mesmo desafiadora, e até certo ponto minimalista, está aberta às várias identidades paisagísticas existente na Europa. Como instrumento de tutela de paisagem não se avançou apenas por conceituar, mas por precisar “tanto às paisagens que possam ser consideradas notáveis como às paisagens do cotidiano e as paisagens degradadas”, é o que afirma Michel Prieur (2003):

Faltava, de todo modo, em dimensão europeia, uma convenção considerando a paisagem não como um valor excepcional, mas como um elemento cotidiano e ordinário de modo de vida merecendo, como tal, um interesse particular como contribuição a uma melhor qualidade do ambiente. (PRIEUR, 2003, p. 259).

A Convenção não delimita o que seriam paisagens notáveis, mas reconhece, no entanto, a paisagem banal para consagrá-la no direito à paisagem como espaço de tutela para qualidade de vida da comunidade europeia e se desvencilhar de um direito da paisagem puramente estético:

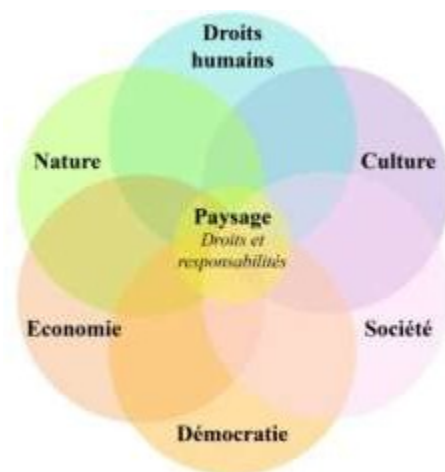
[...] contribui discretamente à passagem do Direito da paisagem, implicitamente dedicado às paisagens que tenham sido objeto de uma distinção em direção a um direito à paisagem. Este último não pode ser considerado de maneira extravagante, como conferindo qualquer direito subjetivo de viver no seio de um paraíso estético, mas muito mais como introduzindo uma exigência legítima de todos: a de não serem obrigados a viver na fealdade. (MONEDIAIRE, 2010, s.p)

Vê-se, em resumo, a construção de uma tutela internacional da paisagem quando em defesa de um patrimônio natural e cultural mundial. Para isso, tratados regionais foram feitos reafirmando os patrimônios locais em alinhamento a tendência internacional. Assim, a paisagem é vista como identidade de um povo, na proteção do seu entorno ou na proteção de elementos que a constitui. Trata-se de uma proteção que iniciou nos estados com leis espaciais, sobretudo na proteção das belezas naturais notáveis. Agora, com a Convenção da Paisagem, é internalizada nas legislações dos estados membros como objeto central de tutela.

Figura 4 - A Paisagem Tutelada, “fleur du paysage” do Conselho da Europa<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Composition du Groupe de travail “ Démocratie et paysage “ du Conseil de l’Europe. Design d’Adrien D.



Fonte: Conselho da Europa, acervo Grupo de Trabalho “Democracia e Paisagem”, 2017.

A UNESCO adotou o conceito de paisagem cultural em foco distinto – ou complementar – que defende a Convenção Europeia da Paisagem, pois na primeira, a paisagem é vista de maneira fragmentada e para a segunda, como “categoria de pensamento”, conforme Simmel, mais ampla, evitando-se qualificações das paisagens (VERAS, 2014, p. 129-149). É por esse referencial teórico que o presente trabalho será pautado, diante dos avanços em termos de compreensão das várias potencialidades e dos tipos paisagísticos e sua dinâmica, como também pelos estudos desenvolvidos para a construção de noções jurídicas da categoria contemplada.

2.2.1 *Patrimonizar* a paisagem: o material, o imaterial e o dinamismo da complexidade paisagística

O patrimônio, especificamente o histórico, é um instituto que surge com a necessidade de proteção de bens da nação e do estabelecimento de uma identidade nacional. Essa forma de valorização dos monumentos históricos, originária da revolução francesa, é marcada pelo caráter público, bem como pela institucionalização dada por um interesse geral dado aos bens culturais através de aparelho técnico e jurídico (MAGALHÃES, 2019, p. 48). A destruição feita aos monumentos históricos pertencentes ao regime anterior ao da revolução francesa e a transferência de bens, como os clericais e os da coroa, são eventos marcantes da virada valorativa aos monumentos históricos e à necessidade da proteção patrimonial (CHOAY, 2006, p. 97).

O patrimônio histórico vai além de um significado meramente quantitativo, de unidades de bens construídos, isto é, em aglomerações de edificações. O patrimônio histórico é um bem

de usufruto de uma comunidade, ou seja, é necessário, ou útil, à identidade de uma comunidade, assim, deve ser protegida não apenas pela concepção de propriedade, mas pela representação dada a ele (PIRES, 2015, p. 70).

O valor nacional atribuído ao patrimônio, que fez também delimitar os bens históricos como patrimônios, explica, em parte, a política feita pelos estados nacionais de proteção para fins públicos. Os bens paisagísticos de domínio público internacional e do patrimônio nacional são geridos pelos estados em benefício da comunidade, em um regime de soberania nacional. Os estados desenvolvem uma política de gestão com formulas de proteção para adequação da propriedade privada para fins públicos, em um caráter patrimonial, que, conforme François Ost (1995, p. 252-276), denomina-se ‘transpropriação’, isto é, “a concessão de utilizações múltiplas a uma multiplicidade de titulares”.

Ainda segundo François Ost, a complexidade do conceito de patrimônio deve-se a uma prospectividade dialética que o faz híbrido como conjunto de bens e emanção da personalidade jurídica; “transtemporal”, marca de transmissão de passado, do presente e garantia de gerações vindouras; e translocal, pois ultrapassa divisões administrativas e escalas variáveis.

Patrimonizar um espaço, um recurso, um bem, é reconhecer que nele são inscritos não apenas interesse de consumo, mas valores igualmente valores identitários (valores que dão sentido à existência, asseguram a identidade e o seu desenvolvimento), uma parte de trabalho e originalidade, um traço de tradição, uma forma de beleza ou de estranheza, uma via do porvir; numa palavra como em cem: condições de possibilidade do humano. (OST, 1995, p. 252-276).

Já o patrimônio cultural é o resultado da transformação tanto conceitual como valorativa atribuída ao patrimônio histórico. Conforme Magalhães (2019, p. 48), patrimônio histórico se diferencia da concepção de patrimônio cultural por ser eminentemente temporal, um tempo diferenciado para os povos, mas que chega no presente como registro de um passado vivido. O patrimônio cultural se qualifica por sua dimensão subjetiva, expressa em constância, que se contrapõe a ideia de patrimônio dado, “[...] fabricado pela ação do tempo e da natureza, já que está em permanente processo de construção e reconstrução” (PIRES, 2015, p. 68).

O patrimônio cultural, portanto, não possui um valor em si mesmo, mas possui um valor que lhe é atribuído pela comunidade por meio de um processo de patrimonialização que envolve a seleção e a atribuição de valores aos bens culturais. [...] que inclui bens culturais de diferentes grupos, e para além dos valores unicamente europeus de civilização e de grandes obras arquitetônicas. (MAGALHÃES, 2019, p. 49).

A verdade é que o interesse cultural, de que se revestem determinados bens, assume tal relevância para a sociedade que a sua proteção se impõe ao ordenamento jurídico. Não se trata de proteção a interesses particulares ou individuais, mas proteção a interesses coletivos e intergeracionais – como intrageracionais – que devem ser regulados pelo direito (SOUZA FILHO, 1999, p. 28).

Para Suertegary (2001), na diferenciação que postulava entre espaço e paisagem, a paisagem, em si, seria uma construção “transtemporal” que reuniria passado e presente, espaço e paisagem, então, também pode ser diferenciada por sua perspectiva temporal. Unindo tal compreensão de paisagem à patrimonial trazida por Ost, reforça-se os traços de tradição e temporalidade do posicionamento de uma paisagem comiserada em si mesma. E patrimonizar a paisagem, a fim de tutelá-la, é ter consciência de sua complexidade dialética, como sujeito e objeto, em uma lógica de conservação que abarca a faculdade de se renovar, que possui uma dinâmica própria.

Então, para o presente trabalho, deve-se compreender a proteção da paisagem concebida como patrimônio nos sistemas e ordenamentos de tutela jurídica. A compreensão da necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção dos bens ambientais e suas repercussões na seara econômica – diante das degradações ecológicas e destruição dos bens culturais (SOARES, 2017, p. 66) – fez o direito de paisagem, sobretudo patrimonial, para gerir sua complexidade dialética, ou seja, translocal e transtemporal, conforme defende François Ost (1995, p. 373).

Além da paisagem não existir apenas como um patrimônio cultural e ecológico, apresenta-se também por um patrimônio econômico, recurso favorável à atividade econômica e que sua proteção e sua gestão contribuem com a criação de emprego e o turismo durável como atividade de desenvolvimento econômico local (PRIEUR, 2003, p 259.). Isso tudo apesar de a economia do patrimônio não se resumir a isso, ou seja, “à questão dos impactos que produz sobre outras atividades; todavia [...] corre-se o risco, então, de instrumentalizar a cultura concebida como mera criadora de empregos e geradora de renda” (BENHAMOU, 2016, p. 12).

### **2.3 O direito ambiental e a paisagem compreendida como bem de sua tutela**

No presente trabalho, a paisagem será considerada como microbem do meio ambiente. A divisão entre macrobem e microbem, em que meio ambiente é considerado macrobem, faz distinguir o meio ambiente como entidade. A relevância dada ao valor da sua composição e ao destaque dos bens em que é firmado não exclui a complexidade ambiental vista pela

singularidade dos bens que o compõe (BENJAMIN, 1993, p. 75). Desse modo, tal definição leva em consideração a paisagem como um bem jurídico singular, como pode ser acompanhado no surgimento de sua tutela, mas também como interparte desta entidade ambiental.

O autor Farias (2013, p. 71) defende a referida divisão pelo fato de qualquer dos componentes, isto é, microbens, constituintes do meio ambiente, serem tutelados pela função exercida dentro da cadeia ecológica, independente de valoração econômica ou social. Logo, a paisagem estudada como microbem, ainda assim, deve ser protegida por sua função biológica. Mesmo que critérios do belo – na dicotomia entre beleza e feiura – crie rejeições de ordem visual sobre paisagens pantanosas ou de manguezais, por exemplo, diante do que pode ser justificado como baixa atratividade visual, terão seus critérios de valor ambientais a serem preservados.

É importante frisar que as paisagens não só são imagéticas, também são percebidas por outras funções de sentido humanas, como a audição ou o tato, e que critérios valorativos ambientais estão a eles interligados. Os processos históricos de revolução industrial e crescente transformação das cidades deram vazio a ruídos dissociados a sons de um ambiente predominantemente natural, mas que também o simulam (sons entópicos), formam a paisagem sonora do final do século “conhecia uma série de sons bizarros que, desde então, só se multiplicaram, a ponto de formar uma massa sonora de baixa definição acústica (*lofi*)”.

Assim, as paisagens sonoras são meio de fixação de ambientes originários e a fortalecimento da tutela, pois a esquizofonia pode dissipar em paisagem sonora caóticas:

Até a entrada da esquisofonia na paisagem sonora cada som era único, executado um de cada vez, num mesmo lugar. Com o advento das formas de adaptação, amplificação e modelagem, todo som pode estar aqui e acolá simultaneamente<sup>26</sup>. (VALENTE, 2001, p. 21).

A paisagem compreendida como bem ambiental também engloba sociedade e cultura, os enfoques de paisagem tratados. Evocar a paisagem como bem ambiental é considerá-la como elemento híbrido e complexo, e afirma que a noção de meio ambiente adotada se une a de meio ambiente cultura. Tal debate é crescente por derivação dos estudos avançados em mudanças climáticas e a necessidade de revisão de relações estabelecidas pela filosofia moderna entre

---

<sup>26</sup> “Experiências no sentido de isolar a audição do som de seu lugar de origem já eram praticadas na Grécia de Pitágoras, quando este separava os discípulos mais adiantados dos iniciantes através de uma cortina. Segundo o filósofo, tratava-se de uma técnica -a acusmática- destinada a desenvolver a concentração mental. O termo acusmática foi retomado por volta da década de 1960 por Pierre Schaeffer e pelo escritor Jérôme Peignot (Tratado dos Objetos Musicais); anos mais tarde, ainda pelos compositores e pesquisadores François Bayle (1970) e Michel Chiôn (Guia dos Objetos Sonoros, 1983)” (VALENTE, 2001 p. 21).

sujeito e objeto. Nessas bases, Latour afirma que não se está lidando com domínios, mas com um mesmo conceito separada em duas partes e assim propõem a Natureza/Cultura<sup>27</sup> (2020).

O meio do trabalho, cultural e genético, tem divisões didáticas feitas pela doutrina para desenvolver os estudos do meio ambiente (FIORILLO, 2017). Até a Convenção de Florença da Paisagem, não se tinha, em um texto normativo internacional, o significado de um objeto material e o de uma relação sensível entre o indivíduo e o que rodeia, pois a Convenção Internacional de 1972 não traz essa previsão para admissão de sentido da paisagem. Assim, encontraram-se, com relação a essa nova proposta de percepção da paisagem, os elementos essenciais de uma caracterização de critérios de estética ambiental tratados (subjetividade e objetividade, conexão entre a natureza e a cultura).

É noção de um todo inseparável em que unes esses vários elementos separadamente através de um elo que permite definir a jurisdição da paisagem, mesmo que essas definições possam ser eminentemente inviáveis (MAKOWIAK, 2004). A proposição desse elo, no ordenamento brasileiro, aparentemente é a tutela do direito ambiental e os critérios ambientais estéticos que devem ser avaliados diante dos enfoques variados de paisagem, sobretudo pela sua apreensão ampla de cultura e o surgimento de novas paisagens.

A paisagem também é justificada como bem ambiental pela análise histórico-normativa proposta pelo autor Benjamin (1998), que divide em regimes a evolução legislativa ambiental, conforme parâmetros de referência e análise econômica. Ainda que a primeira lei de tutela da paisagem tenha surgido antes mesmo da delimitação do direito ambiental como ciência jurídica, a criação de leis da paisagem acompanham a preocupação normativa na intitulada fase fragmentária, designada por Benjamin (1998, p. 97), na qual “as largas categorias de recursos ambientais, mas ainda não o meio ambiente considerado em si mesmo” operava de maneira tanto utilitária como reducionista para regulamentar a proteção fatiada do meio ambiente e impor limites às atividades exploratórias:

A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo *utilitarismo* (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no terreno formal, pelo reducionismo, tanto do objeto (o fatiamento do meio ambiente, a *ele* ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria). (BENJAMIN, 1998, p. 98).

---

<sup>27</sup> A proposta trazida por Latour de Natureza/Cultura é modo de introduzir sua compreensão de “natureza” como Gaia, ou seja, domínio que deve ser enfrentado diante de todos os riscos ambientais eminentes e da ‘secularização’ da natureza (LATOUR, 2020).

Exemplo disso, é a primeira referência legal à paisagem na Europa, criada na Dinamarca em 1805 e dizia respeito às suas florestas, pela introdução do meio ambiente rural de hidrelétricas. Além da França, em lei de 1906, sua proteção também está conectada a a distribuição de energia (o artigo 19 da Lei de Distribuição de Energia de 1906 estipulava que os decretos devem levar em conta a proteção da paisagem para a distribuição de energia; como também o artigo 10.2 da Lei de de 1919 sobre o uso de energia hidráulica estipula que as especificações das empresas hidráulicas devem garantir a proteção das paisagens.). E, na Suíça, uma lei de 1916 sobre energia hidráulica obriga as fábricas a não danificarem, ou danificaram o menos possível a paisagem (PRIEUR, 2003).

Na França, originalmente, as preocupações com a paisagem eram principalmente estéticas. Essa consciência paisagística é, de fato, defendida por artistas e pessoas de letras, incluindo um movimento que era contra, no século XIX, a industrialização e o maquinismo por ultrajar a paisagem (MAKOWIAK, 2004). No entanto, pode ser visto que ela também participa das fases fragmentárias e holistas dada a uma evolução histórica de proteção legislativa do meio ambiente. Desde de que a conscientização foi iniciada pelos artistas, a paisagem é ligada à estética e à beleza. Para Prieur (2003), é graças ao ambiente que a paisagem se torna objeto da lei. No Brasil, sua origem de proteção codificada também advém de códigos em tutelas fragmentadas por exploração de atividades econômicas, como o código da caça ou o florestal “na evolução histórica da proteção jurídica da paisagem no Brasil, que tem como marcos importantes o Código florestal de 1934, que definia como “florestas protectoras” aquelas que, dentre outras finalidades, “protegessem sítios que, por sua beleza, (art.4º, alínea ‘f’)” (STEIGLEDER, 2021, p. 60).

### 2.3.1 A virada epistemológica do direito de paisagem ao direito à paisagem

As impressões ligadas à paisagem e sua conexão com a delimitação espacial de lugar mantêm os indivíduos e as comunidades próximos ao que Alvarenga (2014) chama de geograficidade: relação figurativa e sensorial humana e de paisagem. O autor descreve um sujeito espacial através da interpretação da filosofia heideggeriana – para que os danos ambientais sejam considerados em sua plenitude e para que a compreensão e a dignificação jurídica se façam possível –, a dimensão espacial da existência humana. Assim:

Um diálogo entre Geografia e Direito, designadamente entre espacialidade e juridicidade das reações sociais, pode ser fecundo nesse caminhar do conhecimento, ao trazer à tona o fato de que a ruptura ou imposição de

obstáculos à fruição da interação dinâmica entre pessoas e lugares consiste numa forma de dano ambiental ou socioambiental [...] Ganha relevo, assim, a noção de ‘geograficidade’ (dos atores e dos grupos sociais), propensa a retirar do esquecimento [...] ao se perceber o espaço como uma dimensão imanente à existência humana. (ALVARENGA, 2014, p. 253).

Daí, surge o direito à paisagem pela fruição desses espaços. Os danos imateriais – passíveis de serem causados em situações de degradação – surgem pela violação do direito, quando na quebra, de entre outras funções, da cultural e contemplativa da população, e são consubstanciados em qualidade de vida. Além disso, a paisagem irá indicar as relações de significação cultural, como os explicitados no tópico 1, dos elementos constituintes do espaço, essenciais para o desenvolvimento da identidade social humana, por sua vez surgidas através de estruturas de suporte (NARDY, 2003):

Uma dimensão da dignidade da pessoa humana deriva, justamente, da possibilidade que ela tem de, em interação com determinado ambiente – a que ela, pelo sentimento de ‘topofilia’, toma como o lugar a que pertence –, elaborar e vivenciar a experiência estética e frutiva da paisagem. A paisagem emerge, assim, como categoria conceitual resultante da interação de fisionomia (aspectos exteriores), por um lado, e de cosmovisões e ‘modos de criar, fazer e viver’ (Constituição Brasileira/1988, art. 216, II), por outro, que atores e grupos sociais constroem em interação com seus ambientes/lugares. (ALVARENGA, 2014, p. 258).

A tutela da paisagem na concretização do princípio do poluidor-pagador e para estudos de prevenção e precaução aos danos, seja relacionado a biodiversidade e de natureza patrimonial, seja aos relativos à fruição e a geograficidade – no combate e reparação/compensação aos danos extrapatrimoniais – deve inserir na visão sistêmica dada ao capítulo constitucional sobre o meio ambiente. Haja vista que “o reconhecimento teórico e a afirmação concreta do direito de todos à experiência frutiva da paisagem marcam a transição epistemológica de um ‘direito das paisagens’ [...] para um autêntico ‘direito à paisagem’, um direito meta individual intimamente correlacionado ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (ALVERENGA, 2014, p.)

A existência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no ordenamento brasileiro, para proteção das paisagens, e um direito de fruição relativo, representa um diferencia na legislação brasileira de vias a perseguir uma melhor efetivação, principalmente, se comparada a outros ordenamentos, até mesmo em nível supranacional. Para exemplificar, os casos da Corte Europeia de Direitos Humanos são ilustrativos. Por ainda não ter sido formado um consenso em sede regional ou internacional na Europa que leve em consideração o

reconhecimento de um direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – já que o sistema de direitos humanos tanto americano e como o africano tem previsão positivada, apesar de não se ter acesso direto perante os órgãos de aplicação para questionamento pelos os que o tenham como violado (SHELTON, 2015) – o processo de concessão desses direitos ambientais, é chamado “ecologização” ou “esverdeamento” (*greening*) dos direitos reconhecidos pela convecção da corte (BOYLE, 2007), em que a proteção da paisagem se insere é feito de modo também de modo reflexo.

De acordo com o seu artigo 37, à semelhança do que dispõe o artigo 2o do TUE, as políticas da União deverão integrar e garantir, ‘em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável, um alto nível de proteção do meio ambiente e a melhoria de sua qualidade’ (EUROPA, 2000). A Convenção Europeia de Direitos Humanos tampouco faz menção ao direito ao meio ambiente equilibrado, embora tenham sido vários os esforços para sua inclusão, inclusive recentemente (EUROPA, 2010; SHELTON, 2015, p. 18-19). Em resumo, não há uma fonte expressa de reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado em seu sentido substantivo. É notável, por outro lado, que mais de duas centenas de instrumentos normativos, emitidos pelos órgãos europeus, tratem com ênfase da questão ambiental. (SAMPAIO, 2017, p. 779).

A paisagem nessa corte é tutelada através respeito a sua vida privada e familiar, assegurado pelo artigo 8.1 da Convenção Europeia, como no caso, Em López Ostra, em que a Corte admitiu a existência de poluição ambiental por ser insuportável aos habitantes da moradia em questão (EUROPA, 1994). Já no caso Valico S.R.L. v. Itália, o recurso de uma empresa para questionar multa por desobedecer a normas de construção de edificação, destinada a proteger meio ambiente e paisagem, não foi admitido, pois a Corte compreendeu que a medida tinha base legal e objetivo na preservação da paisagem, bem como, o planejamento ambientalmente salutar (EUROPA, 2016), tal medida como em outros casos, se baseava nos limites à atividade econômica e propriedade privada.

O exame, entretanto, dá-se pela gravidade de evidência do dano ambiental “associado à seriedade da violação de um direito reconhecido pela Convenção” (SAMPAIO, 2017, p. 794), isto é, o nível de intensidade do dano ambiental que irá ser decisiva se existe real violação à vida privada, por exemplo, conforme conclusões de Sampaio (2017) sobre o tema. A corte não reconheceu como respeito da vida privada e familiar os proprietários de uma residência nas proximidades de santuário de animais (alguns pássaros e seres de outras espécies): “Poderia ser diferente, se [...] a deterioração ambiental denunciada consistisse na destruição de uma área

florestal nas imediações da casa dos recorrentes, uma situação que poderia afetar mais diretamente o seu bem-estar” (EUROPA, 2003, p. 269)<sup>28</sup>.

Logo, não é assegurada expressamente como fruto de direito fundamental, em ordenamento brasileiro, que pode trazer garantia (talvez mais imediata) a reparação de danos quando obstada sua fruição paisagística. No entanto, a via reflexa em que ela vem sendo assegurada, demonstra como a virada epistemológica de um direito à paisagem coaduna o social e o ambiental, e igualmente, busca parâmetros, conforme a intensidade de dano ambiental (ver terceira sessão desta pesquisa sobre responsabilidade civil e danos frutivos à paisagem).

Por conseguinte, o direito a experiência frutiva das paisagens exercerá sua função democrática ao ser assegurada a todos os cidadãos, sem que haja discriminação entre eles. Mesmo que as consequências dos efeitos nodais no espaço concentrem o acesso aos bens ambientais no espaço, a proteção ao meio ambiente, também pelo principiologia ambiental do acesso equitativo, deve contar com o respeito a dignidade humana, “aos direitos democráticos, à justa distribuição das riquezas ao direito políticos de participação democrática, [...] [e] aos direitos associados a distribuição territorial” para fornecer um acesso justo (KASSMAYER; BARRETO, 2012, p. 113). O tema será retomado nas próximas sessões do trabalho ao ser tratado o microssistema de paisagens e direito ao desenvolvimento.

## **2.4 As paisagens brasileiras e a formalização de uma proteção jurídica**

Historicamente tutelada pelo direito brasileiro, a paisagens possuem uma trajetória como bem de interesse jurídico semelhante às outras nações. Desde a Carta Constitucional de 1934 até a Constituição da Republica de 1988, menciona-se paisagem, paisagístico ou ‘beleza naturais e cénicas’.

A “proteção às belezas naturais e ao patrimônio histórico e artístico e cultural” foi a menção feita pela Constituição de 1934 (de grande inovação principalmente conjugado com o decreto-lei nº 25 de 1937, instituidor do tombamento), nos seus art. 10, III, e artigo 148, sobre a temática. Já no art. 134 da Constituição brasileira de 1937, tratava-se da proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, além de paisagens e locais especialmente dotados pela natureza. A Carta Magna de 1946 (art. 175) tutelava a “defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico” reproduzidos pelo art. 172, parágrafo único, e artigo 180,

---

<sup>28</sup> “It might have been otherwise if [...] the environmental deterioration complained of had consisted in the destruction of a forest area in the vicinity of the applicants’ house, a situation which could have affected more directly the applicants’ own well-being”.

respectivamente, das Constituições, de 1967 e 1969 (se assim considerar o Ato institucional de nº 5).

A Constituição de 1988 para especificar a competência de legislar concorrente entre os entes federativos refere-se “à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, no seu art. 24, VII e no art. 216, V “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontologia), ecológico e científico” intitulados como patrimônio cultural<sup>29</sup>.<sup>30</sup>. Além de garantir deveres e direitos quanto ao meio ambiente no caput do art 225 como componente do meio ambiente.

Os Decretos Legislativos nº 74/77 e nº 5.753/06, que recepcionaram no ordenamento brasileiro, respectivamente, a Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Cultural e do Patrimônio Natural e a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, são textos que constituem a história de tutela paisagística brasileira também. A primeira convenção se deve a inclusão da noção de patrimônio cultural – fomento à concepção de paisagem cultural – somada a já conhecida preservação do patrimônio natural como elementos do patrimônio mundial da humanidade. Em seu artigo 1º traz como “[...] conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas que, em virtude de sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem, tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência”.

Dentre os textos legais infraconstitucional, pode ser citada a importância do decreto-lei nº 25 de 1937 para formalização da tutela paisagística. Feito ainda sob o governo de Getúlio Vargas, veio para especificar a proteção dada pela Constituição Federal de 1934 e instituiu o instrumento do tombamento. Pode ser expresso como um marco inicial para todas as ações de proteção da paisagem brasileira, definindo o patrimônio histórico e artístico nacional como o “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público”, que se vinculem a fatos históricos do Brasil ou possuam valor excepcional “arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico, assim, agrega ao acervo patrimonial brasileiro”.

---

<sup>29</sup> A paisagem em sua rua referencialidade só será alçada como patrimônio cultural, previsto art. 216 CF/1988, por seu grau de importância, o que a diferenciaria, por exemplo, do direito à arte, garantido pelo art. 215 CF/1988, garantido como forma de expressão, pois nem toda a obra de arte existiria um liame social. O patrimônio cultural presume uma intergeracionalidade de cerca de sessenta e cinco anos no Brasil e duas gerações na Unesco.

<sup>30</sup> A paisagem em sua rua referencialidade só será alçada como patrimônio cultural, previsto art. 216 CF/1988, por seu grau de importância, o que a diferenciaria, por exemplo, do direito a arte, garantido pelo art. 215 CF/1988, garantido como forma de expressão, pois nem toda a obra de arte existiria um liame social. O patrimônio cultural presume uma intergeracionalidade de cerca de sessenta e cinco anos no Brasil e duas gerações na Unesco.

A semântica da paisagem trazida pelo decreto-lei nº 25 é compreendida como “patrimônio histórico e artístico nacional”, além da exigência de observação do valor excepcional e do aspecto memorável da área a ser tombada. É notável também por instituir o tombamento, isto é, o procedimento de inscrição dos bens que constituem patrimônio considerado por seu valor excepcional em livro específico, chamado Livro do Tombo, que trata o artigo 4º do referido decreto.

A lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente tutela as paisagens a título de combate à poluição. Lei de nº 6.938 de 1981 é a primeira a definir um conceito de meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Assim, entende-se que, para sua melhoria e recuperação de qualidade de vida ambiental digna, não se estabeleçam fatores poluentes, logo, que existam padrões de estética no meio ambiente.

Além das leis comentadas, há o instrumento normativo que estabelece as paisagens notáveis como áreas especiais e locais de interesse turístico delimitando-os e traçando suas formas de instituição quer por meio de decreto, quer por resolução do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), respectivamente, em que são considerados bens e áreas protegidas por legislação específica.

Já o novo Código Florestal de 2012, Lei 12.651, que revogou a Lei de 4771 de 1965 modificada, em 2001, por medida provisória, tutela, especificamente, as paisagens naturais em áreas rurais ou urbanas de preservação permanente consideradas, por exemplo, como restingas, manguezais, encostas ou o entorno reservatório d’água artificiais. A alteração legislativa acrescentou a palavra “paisagem” ao dispositivo – entretanto, preservou em seu texto normativo a definição de área de preservação permanente, nos seguintes termos artigo. 1º, § 2º da referida lei. Além de definir as zonas estabelecidas pelo poder público municipal, como áreas verdes urbanas, nos espaços previstos em leis de organização urbana para “a manutenção ou melhoria paisagística de proteção de bens e manifestações culturais”. O Sistema de Unidades de Conservação, em lei, também irá tutelar às paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica.

Além do conjunto de leis existente sobre paisagem no Brasil, acrescenta-se, como meiode evidenciar a importância e aplicabilidade da matéria no direito, alguns julgamentos envolvendo a tutela jurisdicional do direito à/de paisagem – ainda que escassa por ser o direito à paisagem incipiente no Brasil. Esse julgamento identifica e afirma valores ecológicos dentro do ordenamento jurídico como o Acórdão na Representação 1.048-1/PB ao STF: o caso referia-

se impugnação de uma norma potencialmente lesiva ao meio ambiente e à ordem urbanística, tratando também do limite do número de pavimentos para a construção civil (preservação do conjunto paisagístico). Entretanto, mesmo julgada em um momento em que a ordem constitucional não abrigava os valores ecológicos, foi importante no “processo histórico de construção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, hoje expressamente reconhecido pela CF/1988” (ALVARENGA; FARIAS, 2013, p. 6).

Destaca-se ainda na decisão da Representação 1.048-1/PB ao STF por conter alguns “traços de significação da decisão”, entre eles: “a percepção da amplitude difusa [...] da comunidade de interessados na preservação do conjunto paisagístico protegido pela antiga Constituição do Estado da Paraíba”; a busca pela proteção das relações de afeto e de identificação existentes entre a comunidade [...] e a paisagem objeto de proteção pela Constituição Estadual; além da “valorização e atribuição de sentido jurídico à ideia de qualidade de vida” (ALVARENGA; FARIAS, 2013, p. 15).

Os Recursos Especiais nº 1.410.732/RN e o nº 840.918/DF também devem ser levados em consideração sobre as paisagens brasileiras e a formalização de uma proteção jurídica e conceitos, e se posiciona sobre avanços da comunidade internacional para uma tutela da paisagem brasileira. Em seu voto, o Ministro Herman Benjamin, quando considerou a paisagem atual, afirmou ser um bem judicialmente garantido em expansão temporal, além de entender que poder judiciário não deveria deixar de enfrentar os dilemas existenciais da atualidade e, desse modo, a proteção da paisagem e do belo.<sup>31</sup>

#### 2.4.1 A proposta de uma nova chancela da paisagem cultural

No Brasil, A Carta de Bagé foi o resultado da Jornada sobre paisagens culturais realizada na cidade de Bagé, no Rio Grande do Sul - produto de estudos sobre a paisagem que antecedeu a chancela da Paisagem Cultural -, que define a paisagem cultural em seu artigo 2º como:

[...] o meio natural ao qual o ser humano imprimiu as marcas de suas ações e formas de expressão, resultando em uma soma de todos os testemunhos resultantes da interação do homem com a natureza e, reciprocamente, da

---

<sup>31</sup> Recurso Especial nº 1.410.732/RN, especialmente no voto do ministro Herman Benjamin. O jurista define a paisagem como, essencialmente, o produto de uma cultura, independente dos seus elementos predominantemente naturais ou artificiais, e acrescenta em seu voto uma definição para a paisagística que está “além da noção clássica de belo natural”.

natureza com o homem, passíveis de leituras espaciais e temporais. (PHAN; UFPEL; Prefeitura Municipal de Bagé. 2007, p. 1-2).

A Portaria nº 127/2009 foi criada em orientação a documentos de ordem internacional que o Brasil é signatário, e fundamentada, sobretudo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo a qual o patrimônio cultural é formado por bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

O instrumento da chancela, segundo a portaria 127/2009 do IPHAN, foi criado pela necessidade de ações institucionais visando à proteção a vida e tradição locais em território nacional em diversos “contextos culturais complexos” diante da expansão urbana, globalização e massificação das paisagens. O artigo 1º define paisagem cultural por “uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”, a semelhança da apreensão da categoria desenvolvida na Carta de Bagé.

O objetivo seria pôr fim à dicotomia constituída entre patrimônio cultural e natural e o modo como vinham sendo tomados individualmente, pois as paisagens submetidas à chancela da portaria nº 127 reúnem esses dois aspectos de tutela paisagística em um procedimento específico. Além dessa harmonização, entre ser humano e natureza, assegura a qualidade de vida da população através de identificação e com o território.

A gestão da chancela é feita de forma integrada: um pacto comum de responsabilidade entre poder público, sociedade civil e setores privados. Essa gestão deve ser aplicada após de um procedimento administrativo de instauração legítima por pessoas físicas ou jurídicas. O resultado é o reconhecimento do valor cultural, um selo de qualidade, em que a paisagem cultura chancelada deve manter, em seu plano de gestão, as características que possibilitaram a chancela.

Deve-se destacar o artigo 3º da portaria, delimitador da eficácia de sua chancela, que para efeitos de um desenvolvimento econômico e social considera a paisagem em uma dinâmica cultural e da interferência humana. Por outro lado, a portaria estabelece o período de sua revalidação, isto é, a chancela pode ser perdida caso a comunidade não cumpra com as determinações, ou haja degradação e perda das características da paisagem. Desse modo, nota-se o respeito pelo caráter mutante da paisagem: com um tênue limite de proteção, à guisa do modo que seus integrantes se relacionam com os elementos paisagísticos.

Ademais, a chancela da paisagem é um instrumento criado em uma gestão autárquica do IPHAN que parece suscitar desapropriação do fator tópico-retórico (SANTOS, 1980) como essência e caracterização exclusiva do discurso jurídico, bem como, alerta para problemática da tutela das paisagens. A portaria nº 127 de 2009, por exemplo, permitiu a criação de projeto-pilotos como o da Chancela da Paisagem Cultural das Jangadas de Dois Mastros de Pitimbu - PB, objetivando construir o Pacto para a gestão coparticipativa entre instituições e sociedade civil. Malgrado, a portaria que está limitada a administração da autarquia, “peca ao não ter buscado um processo legislativo nacional, com participação do Congresso e do Gabinete da Presidência do Brasil. Sendo uma ‘simples’ Portaria, a normativa perde importante força política e legal diante dos justos, necessários e ambiciosos objetivos a que se propõem” (MORAES; BRAGA, 2017, p. 15).

Como resultado das investigações feitas nos relatórios do processo de chancela da paisagem cultural no município de Pitimbu - PB, os pesquisadores concluíram que a Portaria do Iphan n. 127/2009 necessitaria de uma proposta mais ampla para plena compreensão da sociedade civil, através de um cuidado político, entretanto, para os autores, os erros cometidos nesse primeiro ensaio “não hão de macular a nossa diversidade paisagística brasileira. É direito fundamental da humanidade a garantia da existência de diferentes possibilidades de produzir o espaço cultural-natural do mundo” (MORAEIS; BRAGA, 2017, p. 15).

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, no ano de 2017, criou uma comissão<sup>32</sup>, grupo de trabalho inter disciplinar (Portaria Iphan 104/2017) com o intuito de revisar e indicar aprimoramentos ao instrumento estudado no tópico anterior do presente trabalho, a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. As principais incumbências do grupo tratam de fornecer subsídios para a “atualização da política da paisagem cultural brasileira, a retomada do instrumento da chancela e a reformulação das estratégias institucionais para sua efetiva implementação” (IPHAN, 2017). Logo, com a interrupção da política de estabelecimento das chancelas, foi necessário pensar a retomada do instrumento – teve seu processo administrativo

---

<sup>32</sup> Os consultores que participaram da elaboração do parecer foram: Mônica de Medeiros Mongelli – CGID/Depam; Cléo Alves Pinto de Oliveira – CGN/Depam; Ivana Medeiros Pacheco Cavalcante – CGIR/DPI; Natália Guerra Brayner – CGPS/DPI Sônia Regina Rampim Florêncio – COFER/DECOF; Claudia Feierabend Baeta Leal – CLC/DECOF; Ana Luisa Seixas – IPHAN-RS (Escritório Técnico das Missões); Fernando Jose Lima de Mesquita – IPHAN-PA; Elisa Machado Taveira – IPHAN-ES; Cynthia Vanderlinde Tarrisse da Fontoura – IPHAN-RJ; Isabelle Cury – IPHAN-RJ; Marina Cañas Martins – IPHAN-SC; Maria Regina Weissheimer – IPHAN-SC; Vladimir Fernando Stello – IPHAN-SC (Escritório Técnico em Laguna). Relação publicada na Portaria do Iphan nº 228/2017.

sobrestado por decisão do Depam – com a reformulação após avaliação estratégica para uma gestão efetiva da paisagem cultural e sua implementação nas comunidades.

Através do acesso à minuta de Portaria para a chancela e ao seu Relatório Técnico Sumariado, formulado pelo grupo de trabalho que atuou em 2017 e 2018, a presente pesquisa teve acesso aos novos critérios e diretrizes para concessão, os requisitos para instrução de um processo de identificação do bem cultural, e os procedimentos para as etapas do fluxo do reconhecimento. O Relatório Final para a Nova Chancela da paisagem foi dividido em: inicialmente, princípios e diretrizes da chancela de paisagem cultural brasileira; conceitos e entendimentos-chave; objeto da chancela da paisagem cultural brasileira; objetivos da chancela; descrição do processo de chancela e de seus principais elementos; atribuições e papéis dos envolvidos; e, por fim, recomendações.

O Relatório Final Sumariado informa as motivações que levaram a constituição do grupo de trabalho e revisão da portaria. Além dos processos administrativos referentes à concessão da chancela estarem suspensos desde de 2014, o serviço público ao cidadão não estava sendo fornecido e era necessário proceder as redefinições de instâncias responsáveis por etapa de ações; bem como decorridos quase dez anos da existência da chancela, e edição da portaria, nenhum bem foi chancelado, mesmo com os projetos pilotos fossem iniciados,

[...] posteriormente sofreram com trocas de agentes e progressiva desmobilização, e alguns evoluíram para cenários problemáticos, resultando em interlocução equivocada com as comunidades, gerando expectativas irreais e a ilusão de que o Iphan solucionaria problemas profundos além de sua competência e esfera de atuação, missão para a qual não havia obtido o efetivo comprometimento dos parceiros.

Em nenhum das situações de causas associadas a revisão do instrumento o relatório cita inefetividade por força normativa (como será visto no tópico 1.4.3), pois o grupo de deliberativo entendeu que, através da Portaria, a chancela da paisagem Cultural vem sanar lacunas de instrumentos de Identificação e Reconhecimento existentes no Iphan, sendo assim, autossuficiente, “e sua operacionalidade torna oportuno acionar outros instrumentos legais em uso no território”. É reconhecido no documento pelo grupo de trabalho que é uma regulamentação estritamente interna, o que não imputaria ao cidadão direito e deveres e a criação de base legal hierarquicamente superior envolveria esforços políticos<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Para o grupo de trabalho “é um instrumento de reconhecimento e também um instrumento de gestão, na medida em que reúne os agentes em uma conjunção de esforços pela preservação do bem cultural, isso não foi visto como uma fragilidade. [...] O que se pensou foi que, no futuro, o instrumento poderia receber um Projeto de Lei ou converter-se em uma Portaria Interministerial”.

#### 2.4.2 A paisagem brasileira como direito autônomo: medidas, diretrizes e qualidades paisagísticas

As paisagens, por serem híbridas, transitam entre delimitações do natural e cultural. O direito ambiental estuda os meios onde se habita vida. A subdivisão em meio ambiente natural, cultural e do trabalho, por exemplo, é uma forma também didática de se pesquisar e desenvolver estudos no campo do direito ambiental. No entanto, há um movimento entre estudiosos brasileiros que defendem a autonomia, por exemplo, dos direitos culturais como uma seara particular ao direito ambiental. A essa se orientação se filiam os autores como Humberto Cunha Filho e a autora Inês Virginia Soares<sup>34</sup>.

A autora Custódio (2014) também defende certa autonomia dos direitos de paisagem. A pesquisadora chega a afirmar a necessidade da criação de uma ciência do direito de paisagem no Brasil – assunto que será oportunamente debatido, no presente trabalho, mais a diante. Tal proposição se inspira no programa de medidas, diretrizes e qualidades paisagísticas formulados pela Convenção de Florença da Paisagem e na ciência da percepção da paisagem, baseada na consulta popular para firmar a consciência de um sentimento de paisagem na sociedade civil.

Toda ciência, para ter uma base real para criação de normas positivadas, deve ter princípios básicos que a delineiam e a fazem ser percebida como ciência própria. O Direito de Paisagem não seria diferente. [...] Os princípios do Direito de Paisagem não foram delineados em uma convenção (ou várias) como o Direito Ambiental, mas advêm de sua aplicabilidade social. Já que o meio ambiente é um dos componentes da perspectiva objetiva da paisagem, nada mais natural que use alguns dos princípios de Direito Ambiental, bem como do Direito Urbanístico, além de seus princípios próprios. (CUSTÓDIO, 2014, p. 176).

Dessa maneira, elenca como conjunto de princípios: a paisagem como direito fundamental e intergeracional; o desenvolvimento econômico levando em consideração a preservação da paisagem; a obrigação estatal de proteger e organizar a paisagem; a educação para identificar a paisagem; o desenvolvimento sustentável; o cesso equitativo; usuário-pagador; precaução e o princípio da informação.

As medidas as serem tomadas e os parâmetros de qualidade dependeriam de instrumentos como o plano diretor e consultas públicas nos procedimentos licenciatórios, além

---

<sup>34</sup> Sobre o assunto, ver “Teoria dos direitos culturais” e “Diálogos culturais em rede: inquietações teóricas e práticas”.

de uma proteção que se daria por tratados internacionais e convenções – mesmo atualmente, não havendo um tratado internacional de proteção da bem jurídica paisagem específica. Soma-se a esses parâmetros a necessidade de pesquisa geográfica para perceber as transformações nas paisagens expectativas dos sujeitos envolvidos. Os critérios elencados para pesquisa são, dentre outros:

1) a identificação da paisagem preferida por habitantes locais e turistas; 2) avaliação da opinião dos usuários quanto ao tipo de transformações e suas consequências [...]; 3) identificação das atitudes dos usuários em relação aos conflitos atuais resultantes da mescla de atividades desenvolvidas na área rural; 4) avaliação das expectativas dos proprietários rurais sobre o futuro da atividade agrícola [...]; 5) análise da variabilidade cultural em relação às paisagens preferidas e às transformações da paisagem; 6) estudos das paisagens preferidas e das transformações da paisagem [...] 7) estabelecimento de recomendações e de alternativas de desenvolvimento socioeconômico para as áreas estudadas. (CUSTÓDIO, 2014, p. 211-212).

Assim, o surgimento da disciplina do direito de paisagem, para autora, seria construído pela interdisciplinaridade e auxílios com outros campos e áreas de conhecimento, o que “construiria a ciência jurídica com base na ética da paisagem, nas ciências que interagem com ela e na percepção social do que deve ser protegido” (CUSTÓDIO, 2014, p. 190). É pertinente trazer o presente tópico para elucidar as teorias e os estudos atuais no Brasil sobre paisagens, sobretudo em área jurídica. A pesquisa deste trabalho reafirma a importância da cooperação entre as diversas áreas de estudo para se pensar a tutela da paisagem no Brasil, mas também defende o estudo de um microsistema ambiental para o debate da adequação jurídica e socioeconômica das paisagens brasileiras

#### 2.4.3 A hermenêutica ambiental e a ausência de um conceito nacional de paisagem

Como visto anteriormente, a paisagem sofreu alterações em seu conceito através das décadas do século passado em um quadro histórico europeu. As pesquisas das escolas teóricas ligadas às áreas de ciências biológicas e sociais consolidaram informações suficientes para repensar a paisagem através das representações sociais e através das percepções sociais dos sujeitos, inclusive como atores políticos (CONSEIL DE L'EUROPE, 2017, p. 15). No relatório da 9ª conferência de 2017, questiona-se a interpretação dada ao novo sentido de paisagem estabelecido pelo Conselho da Europa e proteção dada pelos gestores eleitos:

A outra faceta do significado do termo paisagem [...] leva a uma atitude bastante geral de gestores eleitos que na maioria das vezes consideram o

cenário como associado com proteção e, portanto, contrários aos seus desejos de desenvolvimento econômico. É muito raro que gestores eleitos aceitem a nova definição mais aberta à sociedade e suas aspirações avaliadas pelos ângulos de percepções e representações sociais. (CONSEIL DE L'EUROPE, 2017, p. 16, tradução nossa).

O debate sobre um conceito destinado ao bem jurídico, paisagem, conforme o texto acima, evoca o motor de ação política dos sujeitos envolvidos, pois o próprio processo de alteração conceitual traz maior participação política. Já ao próprio sentido atribuído à paisagem dependeriam a qualidade democrática e a decisão política.

Os estudos referentes à hermenêutica jurídica fazem parte dos fundamentos epistemológicos do direito ambiental. Germana Belchior fala de uma ação interpretativa pautada em conhecimentos prévios, “pré-compreensão”, para a tomada de decisão jurídica e que permite “alcançar conclusões com o mínimo de previsibilidade” (BELCHIOR, 2019, p. 110). O direito ambiental abarcaria duas espécies de conhecimentos prévios, um geral e outro específico. O geral permitiria noções ecológicas, provendo a uma harmonização entre humano e meio ambiente; o específico concerne a ordem jurídica ambiental, a racionalidade jurídica ambiental. (2019, p.110). Ainda conforme a autora,

A particularidade de uma Hermenêutica Ambiental se fortalece, ainda, pelo fato de a ordem jurídica ambiental ser dotada de conceitos vagos, confusos, amplos e indeterminados, além da intensa discricionariedade administrativa concedida ao Executivo. O próprio conceito jurídico de meio ambiente é juridicamente indeterminado. (BELCHIOR, 2019, p. 110).

Diante da inserção da paisagem no estudo de uma hermenêutica ambiental, há no Brasil, atualmente, um problema de tutela paisagística legal, tanto de questão formal como material, para delimitação das paisagens brasileiras, mas que ainda não se consolidou em debate. O problema mencionado é formal por não existir lei em âmbito federal com conceito geral em matéria de paisagem; material, pois não existe um conceito a nível federal que congregue a proteção urbana, natural, construída e imaterial da paisagem: desafiando o § 1º do artigo 24 da Constituição Federal, isto é, a União é competente para estabelecer normas gerais legislando em concorrência com os outros entes federativos na proteção do patrimônio paisagístico.

Como foi visto, a paisagem cultural definida pela portaria 127 de 2009 do IPHAN delimita conceito de paisagem cultural (paisagem como cultura em stricto sensu) para o Brasil. A chancela da paisagem cultural brasileira tem uma finalidade, aparentemente inventaria, similar ao registro de bens culturais de natureza imaterial criado pelo Decreto nº 3.551 de 2000 – o decreto criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e tornando-se um instrumento

efetivo para referenciamento do patrimônio imaterial brasileiro. Apesar de ambos se estruturarem uma gestão de inventariança e valorização patrimonial, na hierarquia das fontes normativas, a portaria não tem a mesma fora de um texto legal.

As portarias eram conceituadas mais rigidamente seguindo um regime jurídico de ato administrativo interno, editado por autoridades administrativas superiores e dirigidas a funcionários subalternos em matéria de serviços gerais, isto é, baixada em escala administrativa vertical, a doutrina, então as definia como “o meio, ou melhor, a forma de que se revestem os atos administrativos destinados a produzir efeito dentro das repartições, e a regular a ordem interna dos serviços” (CAVALCANTI, 1961, p. 63).

A doutrina atual em direito administrativo também entende que pode ser variado o campo de alcance de uma portaria, produzindo efeitos dentro da repartição, bem como, fora ao ultrapassar seus limites e impor condutas ao público. A portaria tem por finalidade a interpretação executiva do texto normativo, atua *secundum legem* e não dispõe contra *legem*. Assim, em limites exteriores “reúne a portaria traços de generalidade e coatividade, mas não de novidade. Portaria [...] não cria, não extingue direitos, não modifica, por si, qualquer impositivo da ordem jurídica em vigor” (CRETELLA JÚNIOR, 1972, p. 452).

Não existe na legislação brasileira lei específica que regulamente a fruição e utilização da paisagem cultural, assim, o selo dado pela chancela deve ter um valor de tutela “condizentes com a proposta de preservação e com os objetivos da comunidade envolvida” (CAVALCANTI, 1961, p. 63). A degradação da paisagem cultural, então, poderia originar administrativamente a perda de sua chancela – devendo ser averiguada a resiliência da paisagem – e os efeitos das leis que tutelam os elementos paisagísticos ensejar responsabilização penal ambiental e civil do agente.

Assim, afirma-se ser a única normatização de um conceito paisagístico, a nível nacional, e veiculado como portaria não seria o instrumento jurídico adequado, contudo, a portaria 127/2009, ao dispor sobre normas gerais e abstratas para explicitar as leis que protegem o patrimônio paisagístico. Necessariamente, não inovaria por estar em harmônio com o Decreto-Lei nº 25, na Lei nº 3.924 e Lei nº 10.257, ademais, mesmo se tratando de uma definição que traz a compreensão de cultura, ainda seria uma conceituação estrita, seguindo as indicações da UNESCO e pelos encontros desenvolvidos na década de 1990. Em conteúdo não estabeleceria uma definição de paisagem brasileira a contrapor o § 1º do artigo 24 da CF/1988 – demandaria paisagem como produto cultural em sentido lato.

O projeto de Lei nº 3188 de 2012, elaborado pelo deputado Rogério Carvalho, previa um conceito de paisagem urbana para o Estatuto da Cidade. Atualmente arquivado, tinha como

proposta estabelecer objetivos, diretrizes e instrumento para determinação e garantia do direito à paisagem no Estatuto da Cidade. Para isso, alterava a redação do inciso I do art. 2º da Lei 10.257/2001 e acrescia uma nova seção no capítulo II da referida Lei para a ordenação da paisagem urbana. O projeto definia a paisagem urbana como:

[...] o espaço aéreo e a superfície externa de qualquer elemento natural ou construído, tais como água, fauna, flora, construções, edifícios, anteparos, superfícies aparentes de equipamentos de infraestrutura, de segurança e de veículos automotores, anúncios de qualquer natureza, elementos de sinalização urbana, equipamentos de informação e comodidade pública e logradouros públicos, visíveis por qualquer observador situado em áreas de uso comum do povo. (COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CÂMERA DOS DEPUTADOS, 2017, s.p.).

A definição dada para o parágrafo único da nova sessão agregada ao capítulo de instrumentos de política urbana descrevia paisagem como espaço ou superfície e elencava as várias formas de manifestações dessas no ambiente urbano, seja superfícies naturais seja de anúncios de qualquer natureza, valorizando diversos pontos de identificação. O conceito dava notoriedade à figura do observador para assegurar a qualidade de vida de uma paisagem urbana vista de qualquer ponto, apesar de restringir essa visão às áreas de uso comum.

O projeto, no entanto, no voto do deputado relator, foi aprovado limitando-se ao acréscimo de “direito à paisagem urbana” ao inciso I do artigo 2º da Lei 10.257/2001, que delimita as diretrizes gerais, sendo suprimida a seção específica sobre política pública de paisagem urbana referente ao art. 2º do PL 3.188/2012, pois entendeu o relator existir um nível de especialidade infringente da autonomia municipal, bem como não deveria haver uma política da paisagem urbana, como estava proposto.

Apesar de ser um conceito específico para a paisagem urbana, conformá-la em âmbito de lei federal, e tutelá-lo, alçando-o como bem jurídico, poderia ensejar modificações na orientação jurisprudencial e avanços para um conceito de paisagem brasileira. Desse modo, continua omissa a legislação federal quanto a uma definição específica da paisagem brasileira. Como anteriormente exposto, a autora Custódio entende que o estudo e compreensão transdisciplinar é necessário para ser formulado um conceito jurídico brasileiro de paisagem, reconhecendo uma ciência jurídica de paisagem no Brasil. Afirma que o desenvolvimento de um conceito acompanhado de políticas públicas de paisagem traria a consciência de seu sentimento na sociedade e sua consecutiva representação social:

Pretendeu-se demonstrar a urgente e necessária inserção desse conceito no mundo do direito pátrio, pois possibilitará uma inclusão definitiva do Direito de Paisagem como ciência [...]

A formulação de um conceito, apesar de árduo, é fundamental para garantir a proteção, especialmente jurídica, da paisagem, pois, para o Direito, assim como para outras ciências, os conceitos são essenciais. Sem uma definição legal estabelecida, cria-se uma área cinzenta, que abre espaço para que um leque de definições seja criado, podendo não atender ao interesse social. (CUSTÓDIO, 2014, p. 199).

O presente trabalho, então, reconhece a falta de conceito em âmbito de lei federal, entretanto, em parte, dissuade da autora ao entender que o estabelecimento de um conceito para positivação do direito de paisagem, atribuindo-lhe um cientificismo e equiparando a outras ciências, não eliminando o caráter empírico e axiológico próprio do que seria uma ciência decritério – eminentemente jurídica –, haja vista ser fundamentalmente interpretativa e normativa na finalidade de tornar os problemas jurídicos solucionáveis (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 161.)

Por conseguinte, para se compreender o direito de paisagem brasileiro e ter atenção a uma dogmática jurídica, sabendo que o direito também é tecnologia que “dogmatiza os resultados da pesquisa científica e os problematiza [...] na direção de uma aplicabilidade” (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p.161) e baseia-se em no tratamento asserções dúbias focados em uma decisão, é necessária também uma interpretação normativa jurisprudencial. Também compreender a tutela da paisagem diante da sua legislação, isto é, em que textos normativos os magistrados estruturam suas decisões e sob quais aspectos e critérios referenciais protegem a paisagem brasileira, ademais, como julgadores vem definindo os elementos paisagísticos e conceituando a paisagem pra fins de tutela do meio ambiente.

#### 2.4.4 Por que delimitar as paisagens brasileiras como um micro sistema ambiental normativo?

No início do tópico 1.4, foram citadas, a título de rol não exaustivo, grande parte da legislação em nível federal que protege aspectos das paisagens brasileiras. Não existe uma lei em que tenha por objeto central a paisagem, mas ela é citada em texto legal em diverso âmbitos de suas configurações da tutela ambiental: paisagem natural, urbana, rural, cultural. Como foi visto, existe uma grande quantidade de leis e julgados que citam a paisagem e a protegem normativamente, mas não são aplicadas de forma harmônica dentro da tutela do direito ambiental, logo, é importante pensar um micro sistema ambiental das paisagens brasileiras.

A desarmonia e a fragmentação da tutela do rol normativo da paisagem brasileira são vistas concretamente pelas premissas do debate da paisagem trazidos nessa primeira seção da pesquisa como o caráter inaugural do debate de tutela paisagem no Brasil, principalmente, na educação ambiental e paisagística; a inexistência de critérios externos para identificação de paisagens e a racionalização das demandas ambientais.

A paisagem no território brasileiro é a expressão e a imagem da cultura de um povo e da gestão de seus territórios. A paisagem é, cada vez mais, considerada não só como valor excepcional, mas como um elemento cotidiano e ordinário de um quadro de vida meritório e ao atendimento do interesse público. Não só o conceito, mas sobretudo a percepção de paisagem passou por mutações acompanhando a percepção social, chegando a uma visão holística.

A fragmentação da tutela da paisagem no Brasil, então, também deve ser vista pelos pontos de crise, em desalinhamento de instrumentos de proteção da paisagens, o que inevitavelmente perpassa o desenvolvimento econômico e socioambiental, isto é, a concepção patrimonial paisagísticas nos sistemas e ordenamentos de tutela jurídica; no reconhecimento do seu valor econômico, não apenas interesse de consumo em processos gentrificatórios; além de, por fim, envolverem as demandas da paisagem como produto de uma cultura em sentido amplo, confluir à visão sistêmica do caput do art. 225, CF/1998, através de modo interdisciplinar, examinar recursos ambientais e humanos em um quadro meritório de vida.

A fragmentação de adequação normativa a que está exposta o bem jurídico paisagem pode induzir o magistrado a erro<sup>35</sup> – mesmo que se argumente com os brocados jurídicos *jura novit curia* “*da mihi factum, dabo tibi ius*”. Em uma escassa jurisprudência<sup>36</sup> pelo debate estrito sobre a matéria, figurando como objeto de direito, de incipiente discussão no Brasil, o jurista, na resolução dos casos que se pugna pela proteção da paisagem no Brasil, pode ficar restrito ao procedimento do tombamento, nos cenários histórico-artístico e aos laudos técnicos trazidos pela instituição especializada - o tombamento, entretanto, se mostraria instrumento insuficiente para tutelar a percepção atual da paisagem, pela tutela essencialmente dos aspectos

---

<sup>35</sup> Ao afirmar que o problema do excesso de leis para proteção de um bem que pode levar à sua não proteção, a autora Maraluce Custódio (2014, p. 241) fala que leis, por exemplo, “menos conhecidas, que protejam a paisagem de forma mais ampla, podem passar despercebidas”, logo, “quando apresentadas outras leis mais conhecidas, como essa em discussão, que não protege a totalidade da paisagem, podem induzir o judiciário a erro”.

<sup>36</sup> Constata-se que a escassa jurisprudência na área de tutela da paisagem no Brasil, então, o tema da proteção à paisagem assume a figura da personalidade do magistrado, até um possível diálogo com o magistrado (ZACARIAS, 2017, p. 66). Ainda, em uma rápida pesquisa nos sites de busca do STF e STJ, verifica-se que as matérias sobre paisagem não são classificadas como tal pelos sites e, em sua maioria, a demanda advinha de instrumental de ação civil pública. Desse modo, presume-se que as demandas em proteção ao direito à/de paisagem através de ação popular, em que o cidadão tem legitimidade ativa, endo propostas em menor quantidade.

materiais paisagísticos. O magistrado ainda entende a estética um campo assaz subjetivo, e isso ser um ponto de crise em uma área que deve trabalhar com a solução de litígios (ZACARIAS, 2017), no entanto, como visto no início do capítulo, é uma disciplina a que pode ser fornecido critérios objetivos.

Como anteriormente ressaltado, o Brasil possui um vasto conjunto de leis que de algum modo tutelam a paisagem, resoluções que se aplicam à sua proteção. Destacam-se, em âmbito federal, a legislação infraconstitucional: os Decretos-lei n° 25 de 1937, e n° 3.365 de 1941, utilizados como medidas para a preservação dos monumentos históricos e artísticos e de “paisagens e locais particularmente dotas pela natureza” pensados para respeitabilidade dos bens (MEIRELLES, 1996, p. 131); a Lei n° 6.513 de 1977 e o Decreto n° 1.922 de 1996 no salvaguardar de áreas de interesse turístico e de lazer; a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente tutelando as paisagens a título de combate à poluição; a lei de crimes ambientais, que defende valores paisagísticos, punidos como atentado contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (art. 63 a 65); bem como a lei de criação do Sistema de Unidades de Conservação e o Código Florestal pela gestão das florestas e dos aspectos naturais das paisagens (pouco alteradas).

É importante pôr em destaque a Constituição Federal como o fundamento de validade de todas essas normas, tanto pelos critérios formais, como na verificação de sua conformidade com os princípios e garantias constitucionais.

Vale ressaltar [...] que a ideia de ‘microsistema não é exclusiva da prevenção e combate à corrupção, havendo que se falar, também, na existência de um microsistema de defesa do consumidor, um microsistema<sup>37</sup> dos Juizados especiais e em um microsistema de tutela coletiva. Em todo caso, caracteriza-se pelo policentrismo do direito contemporâneo, os vários centros de poder e a harmonização sistemática, com a Constituição ao centro prevalecendo sobre todos os demais estatutos que integram qualquer microsistema, em razão de ser ela o fundamento de validade formal e material do ordenamento jurídico. (ZENKNER, 2019, s.p.).

Como visto, a validade formal e material à Constituição das normas de tutela ambiental paisagística implica na possibilidade de se discutir e reconhecer a existência de um microsistema brasileiro de Paisagem, ou seja, uma instrumentalização harmônica dos vários

---

<sup>37</sup> O autor Marcelo Zenkner, ao escrever sobre o Microsistema Brasileiro de Prevenção e Combate à Corrupção, justifica a ideia de sistema jurídico a partir princípio da justiça e das suas concretizações no princípio da justiça “e das suas concretizações no princípio da igualdade e na tendência para a generalização”, bem como, pela segurança jurídica. O autor deixa clara a sua opinião da interpretação conjunta das normas, dentro do subsistema do qual faz parte.

diplomas legais destinados à proteção da paisagem *latu sensu*, cujas amplitude e peculiaridade exigem interpretação e aplicação conjunta de seus comandos.

Os próximos capítulos retratarão os pontos de crise referentes ao direito ao desenvolvimento socioambiental e a paisagem, ao estar ela compreendida em problemáticas socioambiental, bem como a paisagem na dimensão metropolitana que faz dilatar a esfera urbana para perímetros maiores de extensão e visão sobre a complexidade paisagística. Tais encaminhamentos servirão para desenvolver o estudo de uma instrumentalização harmônica dos variados diplomas legais – que, mesmo em uma interpretação jus realista, independente de uma coerência dworkiniana na aplicação das normas, permitam parâmetros normativos de tutela e a problematização de textos normativos (SANTORO, 2005, p. 123). A ideia é de que a paisagem internacionalmente consegue trazer uma compreensão não fragmentada (de estética).

### **3 PONTOS DE CRISE NA PROTEÇÃO DAS PAISAGENS BRASILEIRAS E SUA ADEQUAÇÃO NORMATIVA**

O estudo de paisagem requer um território todo mapeado em pesquisa técnico-científico para o acompanhamento da legislação na proteção das unidades paisagísticas. Logo, não só devem existir análises especializadas para que aconteça uma interpretação de novas paisagens, garantindo, dessa forma, sua dinâmica socioambiental, como também deve haver um amparo jurídico em sua extensão. Diante disso, é válido ressaltar que a presente pesquisa tem ciência dessas variações territoriais, na qual se inserem as paisagens, e optou por um recorte para ilustrar o debate.

O segundo capítulo se dividirá em duas partes para tratar das fragilidades constatadas na formalização da proteção jurídica das paisagens no Brasil (tópico 1.4). Na primeira parte, apresentaremos um recorte do objeto da pesquisa, ou seja, os pontos de crise que envolvem crescimento econômico em território metropolitano. Além disso, serão analisados dois casos conflituosos sobre a manutenção de paisagem que perpassa o desenvolvimento socioambiental. Nesses casos, veremos que serão averiguados a proteção fornecida às paisagens significativas para a cidade de João Pessoa-PB, e também, os efeitos socioambientais dessa tutela. Por fim, na segunda parte do capítulo, o ponto de crise a ser discutir é a própria judicialização das paisagens e a busca pela concretização de direitos através do judiciário. Com isso, será possível debater de forma mais detalhada e minuciosa as vulnerabilidades existentes.

#### **3.1 A paisagem no contexto metropolitano por uma perspectiva de dinâmica ambiental edesenvolvimento**

Para se ter uma visão geográfica global das paisagens é preciso pensa-las sob uma dinâmica própria, através do desenvolvimento de meios urbanos ou rurais. É que essas paisagens podem estar entrelaçadas de forma complexa em rural e urbano – por vezes impossíveis da delimitação dos seus limites –, ou passarem por profundas transformações em suas formas (paisagens periurbanas).

Um planejamento paisagístico requer a inclusão de ações de natureza particularmente assertiva voltada para o desenvolvimento, restauração ou criação de paisagens. A definição que apresentamos no tópico 1.1.3 da sessão anterior deste trabalho, é receptiva a essas novas formas paisagísticas, isto é, a apropriação das paisagens urbanas que podem ser encontradas em meio

metropolitano<sup>38</sup>: um processo de montagem de vários elementos construídos, e pela dialética de conflitos que se estabelecem no território.

O conceito adotado no trabalho metropolitano também envolve a urbanização brasileira em um modelo “geográfico de crescimento espreado”, com variações entre cheios e vazios, que para Santos (1993), tem características específicas como o “[...] tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte e periferização da população.” (SANTOS, 1993, p.95)

Áreas como as entradas de cidades ou mesmo em zonas de amortecimentos, transpõem paisagens intermediárias entre rural e urbano, ou entre transições bem marcadas de espaços edificadas e/ou sem edificações, ou ainda, aquelas que são projetadas para serem ambientes e/ou perímetros mais flexíveis, ou seja, espaços de transição. Ao mesmo tempo, essas áreas mostram que a dinâmica flexível das paisagens intermediárias se diferencia em termos de rigidez legal. O surgimento de paisagens transitórias pode implicar em áreas de conflitos socioambientais, por exemplo, como nas zonas de amortecimentos, principalmente quando estabelecidas em áreas urbanas já consolidadas, uma vez que seus problemas podem ser de maior gravidade se comparados aos que constam no interior das unidades de conservação, tanto pela delimitação do território inconclusivo, como pela insuficiência de regulamentação (ANTUNES, 2011).

As zonas de amortecimento<sup>39</sup> no Brasil que são previstas pela Lei 9.985/2000, são espaços designados para diminuir os impactos das atividades existentes em áreas circundantes de uma unidade de conservação, funcionando como uma zona tampão entre o mundo exterior e o interior, por existirem obras ou funções que não devem circundar áreas de unidades de conservação (MACHADO, 2017). Os planos de manejo que a delimitam tem por objetivo “promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (art. 27, § 1º, Lei 9.985/2000). Mesmo que pela lei (art. 49) não possam ser reconsideradas como zonas urbanas, tais espaços são exemplos de ambientes de paisagens de transição<sup>40</sup>. A figura 5 ilustra

---

<sup>38</sup>No Estatuto da metrópole (lei n.13089/2015), redação do artigo 12 caput e o inciso V, estabelece que “o Plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais” com a “delimitação das áreas com restrições à urbanização visando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem” (inciso V).

<sup>39</sup>A Reserva da Biosfera, por exemplo, definida pela Lei como um modelo para a “gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.” prevê outra zona de amortecimento com restrição de só serem admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo.

<sup>40</sup>Segundo Benjamin (2001), não se dependeria de localização específica (rural ou urbana), pois “o que se visa com a instituição de uma unidade de conservação é algo bem mais grandioso e complexo, pois, além de resguardar

uma área de zona de Unidade de Conservação (Refúgio de Vida Silvestre Mata do Buraquinho) em incrustada em meio a paisagem urbana na cidade de João Pessoa-PB:

Figura 5 – Imagem Satélite Unidade de Conservação em Zona Urbana, João Pessoa/PB.



Fonte: Google Maps, 2011.

O manejo das zonas de amortecimento é muito dependente da administração competente pela unidade de conservação, que segundo Machado (2017) é a responsável por criá-lo. E para que isso aconteça, é necessário atentar a existência de normas anteriores, da União, sobre planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF/88), e dos Estados, sobre regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios, para integrar a organização e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º, da CF) (MACHADO, 2017).

As entradas para as cidades constituem também uma paisagem intermediária, e no aumento do desenvolvimento desordenado “são caracterizadas sobretudo pelo seu crescente emaranhado” (PRIEUR, 2011, p. 453) com a industrialização que chegou nas grandes e, posteriormente, nas médias cidades brasileiras. As entradas de muitas das cidades brasileiras são, geralmente, locais que servem como estabelecimentos de instalações industriais e de grandes publicidades, à exemplo, os outdoors. Assim, as paisagens sofrem não somente com as indústrias, mas também com a poluição visual que toma conta dessas áreas alocadas nas periferias das cidades e/ou próximo a conjuntos habitacionais em que há população de baixa renda. A implantação dessas atividades é feita sem qualquer preocupação estética, paisagística, e muitas vezes, sem a preocupação com o zoneamento urbano.

---

paisagens de notável beleza cênica, almeja-se manter e restaurar a biodiversidade, proteger espécies ameaçadas de extinção, assim como as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural e os recursos hídricos e edáfico.” (BENJAMIN, 2001, p. 292).

As áreas conceituadas como rurais e urbanas sofrem distinções teóricas, pois são conceitos que podem ser tratados de modos intangíveis e diametralmente opostos. Também são variadas as percepções sobre a articulação entre o rural e o urbano, os quais são formadores da paisagem de interface periurbana. Com a atenção às novas dinâmicas sociais, tais como os “vínculos e fluxos que se materializam na paisagem” (SCHEIBE; PICCININI, 2021, p.254), pode-se dizer que a distinção é desfeita, assim, o rural e o urbano se complementam surgindo na figura de tais ambientes (SCHEIBE; PICCININI, 2021). É o que vem sendo apreendido pelas transformações físicas e processos dialéticos no território:

A interface periurbana se apresenta como um território disperso, com uma paisagem fragmentada, onde a dinâmica urbana se expande sobre o rural. Ficam evidentes as transformações físicas, [...] o crescimento demográfico acelerado, os conflitos socioambientais, a pressão do mercado imobiliário sobre o solo e a flexibilização da legislação que colabora efetivamente com tais transformações. (SCHEIBE; PICCININI, 2021, p. 254).

No contexto da capital de João Pessoa-PB, por exemplo, existe a paisagem que cerca a área rural, que é a região da Unidade de Conservação Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo (FLONA), que não só abrange o município de João Pessoa, como também o de Cabedelo-PB. O crescimento existente no conjunto metropolitano de João Pessoa, formado também pelos municípios de Santa Rita, Bayeux e Lucena, gera repercussões diretas sobre o estuário do Rio Paraíba e na zona costeira, afetando, assim, diretamente a paisagem da unidade da Restinga (ICMBIO, 2016). A figura 6 mostra como a urbanização da zona costeira é limítrofe com as áreas de proteção especial e com as áreas de grande concentração da mata, tangenciando o rural.

Figura 6: Imagem Satélite Floresta Nacional da Restinga, João Pessoa e Cabedelo/PB.



Fonte: Google Maps, 2011.

Por isso, há a necessidade de pensar a paisagem e o desenvolvimento da região, de maneira a confluir equilíbrio ecológico relevante para a manutenção da biodiversidade paisagística das áreas de conservação (pouco alteradas de notável belezas cênicas), e também, às novas paisagens que surgem pelo resultado do crescimento urbano, isto é, as áreas que podem surgir com delimitação de planos específicos, como as zonas de amortecimento ou áreas que devem confluir instrumentos legais para que sejam protegidas, neste caso, as regiões de entradas de cidades.

As autoras Scheibe e Piccinini (2021), ao pesquisar aspectos da urbanização brasileira no município de Lajeado- RS, usam a identificação e descrição de tipologias entre o rural e o urbano que se registram na paisagem. Em sua pesquisa, elas puderam verificar que esses espaços não são integrados ao planejamento urbano e regional, mas são materializados na paisagem sendo imprescindíveis para pensar a dinâmica municipal.

As áreas de entorno de prédios tombados, podem não ser consideradas por sua notabilidade, mas podem vir a ser zonas de transição para a proteção da paisagem de bens patrimoniais edificados. Os monumentos históricos protegidos pela legislação brasileira, requer a proteção da visibilidade de seus bens patrimoniais como forma de tutela, assim, o Decreto n. 25 de 1937 (art.18) garante a proteção do entorno do bem tombado<sup>41</sup>. A proteção do entorno, atualmente ampliada para ambiência é uma política<sup>42</sup> de preservação do patrimônio cultural orientada por organizações internacionais como a UNESCO. Dessa maneira, para garantir a consistência da legislação patrimonial é preciso fornecer um regime específico aplicável em seu campo de visão, além de que, nenhum prédio pode estar localizado no campo de vista de um edifício tombado sem a devida autorização prévia. Esses perímetros, que podem concentrar, por vezes, dissidências socioeconômicas, também devem integrar o zoneamento e ocupação do solo urbano.

No próximo tópico, mostraremos que o valor econômico das paisagens será um fator a ser discutido através do desenvolvimento, em outras palavras, a ciência da já debatida virada

---

<sup>41</sup> Também os arts.63 e 64 da Lei n.9.605/98, que preveem a responsabilização criminal daqueles que construírem em área tombada ou no seu entorno enseja sem autorização.

<sup>42</sup> Na França, o campo de visão regulamentado pela Lei de 1913, é interpretado pela jurisprudência como a circunferência de um raio de 500 metros do centro do prédio protegido. No entanto, após ser criticado, este perímetro de 500 metros foi substituído no ano de 1983 pelas Zonas de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano. Em resposta ao sistema ao redor da cidade, o legislador, definiu, portanto, como um novo tipo de zoneamento. A Lei de 7 de Janeiro de 1983, afirma que essas zonas podem ser estabelecidas em torno de monumentos históricos ou em bairros e locais a serem protegidos ou aprimorados por razões estéticas ou históricas A ZPPAUP , então, também consagra uma extensão do espaço de transição, uma vez que transbordam a simples proteção do entorno dos monumentos. (MAKOWIAK, 2004).

epistemológica dada pelo direito à paisagem (concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) e os direitos assegurados pelo direito ao desenvolvimento humano.

### 3.1.1 O direito à paisagem como um direito ao desenvolvimento humano: a paisagem e o crescimento econômico

A paisagem, como visto no primeiro capítulo desta pesquisa, possui valores estéticos e econômicos, além de ter uma forma de percepção dada a sua construção a partir de uma ética da visualidade. Por isso, por ser uma categoria patrimonial também tem sua projeção econômica em paisagens predominantemente naturais ou predominantemente criadas. O valor econômico extraído pelas atrações turísticas e pelo crescimento de áreas urbanas e periurbanas, em perspectiva metropolitana, não podem ser vistos de maneira isolada de um modelo de desenvolvimento que pensa a natureza em si mesma, pois a natureza e o antropos, são como constituintes do hibridismo das paisagens.

A paisagem brasileira como um microbem ambiental deve ser estudada em sua perspectiva territorial e econômica. Quanto a isso, o art. 225 da CRFB deixa claro a importância territorial dada aos patrimônios naturais e aos deveres de proteção ambiental, que aliado ao art. 170 da Carta Magna, integram o meio ambiente aos fins econômicos. Mas, para que isso aconteça, é inserido nas pesquisas que esse desenvolvimento não só vise um crescimento econômico isolado. Conforme apresentado no capítulo anterior, o direito de todos à experiência de fruição estética, marca a transição epistemológica de um direito de paisagens para um direito à paisagem (ALVARENGA, 2014), que por sua vez, está intimamente relacionado como direito fundamental do cidadão sob o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e o direito subjetivo a ele.

O desenvolvimento é compreendido, em não raras vezes, como um índice de crescimento econômico na balança do mercado. A exemplo disso, no contexto do Regime militar brasileiro que decorreu entre as décadas de 60,70 e 80 do século XX, na qual o “bolo”, isto é, o dinheiro adquirido através desse “negócio”, deveria crescer para que fosse posteriormente dividido para todos os envolvidos, sem uma preocupação minuciosa com as questões ambientais. A justiça de transição, desse modo, teve que se pautar em um desenvolvimento aos moldes da busca do Estado Democrático de Direito, e assim, discutir índices de desenvolvimento humano, aliados ao crescimento econômico.

A CRFB de 1988, possibilita junto com as normativas internacionais, o direcionamento dos rumos do crescimento aliado ao direito socioambiental. Assim, o desenvolvimento será trabalhado nessa pesquisa a partir da compreensão de Furtado (2000), que se debruça além do crescimento econômico - por ser este um processo amplo-, e abarca a mudança da sociedade através distribuição do excedente e da melhoria de vida da população (FURTADO, 2000). Para mais, somaremos a contribuição desse autor com a de outros especialistas na temática, para que as discussões seguintes obtenham uma análise mais completa e satisfatória.

A autora Feitosa (2013) desenvolve o conceito do direito ao desenvolvimento (DaD) como uma base de direito que se denomina como um direito-plataforma a outros, ou, “[...] designação doutrinária que indique a perspectiva de equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos dispostos nas outras dimensões, nos termos da [...] teoria geracional” (FEITOSA, 2013, p. 216). O direito ao desenvolvimento coloca o ser humano como beneficiário do processo de desenvolvimento, desse modo

Pode-se dizer que o direito ao desenvolvimento [...] é admitido como direito inalienável que habilita todas as pessoas e povos do planeta a participarem do desenvolvimento econômico, social, cultural e político [...] inseridos no catálogo dos direitos de terceira dimensão (FEITOSA, 2013, p. 216).

Assim, o direito de paisagem pode ser compreendido como uma manifestação do DaD, na sua passagem epistemológica para um direito à paisagem. A saber, temos a Portaria nº 127/2009 – como foi vista, atualmente, em processo de revisão para a edição de uma nova portaria sobre o assunto – do IPAHN, que foi criada em orientação a documentos de ordem internacional que o Brasil é signatário, e, fundamentada, sobretudo, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O artigo 1º dessa portaria define paisagem cultural por “[...] uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”. O que resolveria a dicotomia constituída entre patrimônio cultural e natural, pela harmonização entre o ser humano e a natureza, ao assegurar a qualidade de vida da população através da identificação do espaço.

A categoria da paisagem cultural, em seu modelo inicial com proposta de uma gestão de manejo e reconhecimento, é um exemplo do direito à paisagem em que coloca o ser humano também como beneficiário do processo de desenvolvimento. O projeto da chancela da paisagem foi interrompido, e o relatório pelo grupo deliberativo afirma como a paisagem - neste caso, a

paisagem cultural considerada pela Unesco – mostra que sua operacionalidade dá oportunidade de acionar outros instrumentos legais em uso no território (IPHAN, 2019).

Toda a população é portadora do direito a uma estética ambiental contemplativa, o que não está adstrito a grupos econômicos ou setores da sociedade civil. A compreensão integral da experiência ou vivência da paisagem, reconhecida na topofilia, isto é, soma das cosmovisões e aspectos exteriores, serve para dar o dimensionamento dos riscos e danos ambientais à fruição da paisagem, com o objetivo de preveni-los ou remediá-los. Os danos extrapatrimoniais causados por eventuais ações que prejudicam diretamente a constituição de paisagem, traz uma perda real para os turistas, para os habitantes da cidade e da região metropolitana, e principalmente, para as comunidades que apresentam um vínculo maior com o território. A paisagem como produto de uma cultura, recebe com mais impacto os danos sofridos por tal comunidade, o que conseqüentemente, transforma o direito ao desenvolvimento em um direito plataforma, quando em casos de processos gentrificatórios se negar o direito de fruição a essas paisagens.

Rister (2007) defende algumas acepções para esse desenvolvimento, entendendo que a delimitação de sentido do bem de destinação do desenvolvimento, caracteriza o grau de objetividade desse processo. Sendo assim, divide tais acepções em: objetiva, pela defesa de um bem individual e coletivo, e em subjetiva, como uma busca segmentária desse fim. Distinguindo o sentido finalístico desse desenvolvimento conforme o interesse dos sujeitos, seja de maneira generalizada, seja coletivizada juridicamente em: direitos difusos, e individuais e coletivos<sup>43</sup>.

No direito, tais aspectos conduzem a uma modificação do panorama clássico das categorias jurídicas rigidamente fixadas e de seus titulares, como é o caso do desenvolvimento nessa acepção objetiva, que pode ser considerado como a busca de uma utopia em uma situação ideal [...] conformada pela Constituição como desejável. Insere-se num contexto de transformação da realidade, portanto. (RISTER, 2007, p. 222)

A Constituição conforma no art. 225, através do princípio fundamental do meio ambiente equilibrado, que as bases para um desenvolvimento objetivo no qual deveres e direitos de titularidade de todos se coadunam para a fruição comum, auxiliam na manutenção de uma qualidade de vida. A paisagem como direito à fraternidade “é promovido de uma latitude de

---

<sup>43</sup> O interesse coletivo é o resultado dos interesses individuais que os transcendem, ao mesmo tempo, que com eles não se confundem “[...] na medida em que é passível de captação e fruição pelo próprio ente considerado” assim, “[...] justamente por ultrapassar as esperas anteriores dos interesses individuais e sociais, porém, restringindo-se a valores concernentes aos grupo sociais ou categorias bem definidas.” (RISTER, 2007, p. 236).

sentido que parece não compreender unicamente a proteção de direitos individuais.” (RISTER, 2007, p.223), pois ela abarca também interesses difusos.

Na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, criticado por Leff (2001) nos termos de uma retórica vulgarizada, o desenvolvimento subjetivo de Rister (2007) pode ser interpretado como um interesse dos titulares, ou de diferentes grupos de cidadãos, ao que para ele, ao se colocar sob o ponto de vista conceitual do desenvolvimento objetivo, dissimularia os interesses plurais em um olhar “especular”, que converge para representatividade universal.

Sobre isso, o autor fala que na

[...] possibilidade de divergir, ante do propósito de alcançar um crescimento sustentável, uma vez que este se define, em boa linguagem neoclássica, como a contribuição igualitária do valor que o capital humano adquire no mercado como fator produtivo. A cidadania global emerge da democracia representativa, não para convocar o cidadão integral, mas suas funções sociais, fragmentadas pela racionalidade econômica. (LEFF, 2001, p. 28-29).

No que se refere a Rister (2007), o alerta se detém ao,

[...] perigo de que tais relações possam nos atingir sem que estejamos preparados para tanto, eis que indivíduos não tem necessariamente os mesmos objetivos, ou mais comumente, têm objetivos antagônicos e, [...] querem usar de forma privada e egoística, os mesmos bens e recursos limitados. (RISTER, 2007, p. 224).

A autora referida considera a distinção da utopia<sup>44</sup> desejável para determinado grupo, isto é, uma utopia desejável para um grupo considerado em sua particularidade. Por fim, o direito à paisagem, como já abordado, é um direito que busca a qualidade de vida de seus sujeitos. Por isso, se vê entrincheirado entre os direitos coletivos, os direitos difusos, as eventuais ações de direitos individuais homogêneos, e assim, em um grau maior de objetividade do desenvolvimento. Essas dicotomias são explicitadas juridicamente não só por uma tensão advinda da titularidade e da extensão desses direitos, como também, pelos casos que serão analisados a seguir.

---

<sup>44</sup> Considera-se no texto o sentido de utopia como algo que pode ser “[...] universal, entretanto, dependente, do universo, a utopia pode torna-se diferente se tomarmos em conta o grupo estudado.” (RISTER, 2007, p. 224).

### 3.2 A tutela da paisagem e a sua dimensão socioeconômica

De tudo que foi discutido até agora, no presente trabalho, vê-se que nos casos que envolvem a tutela da paisagem e o direito à fruição dessas paisagens pelo observador - que é o cidadão em uma sociedade civil-, tem a dimensão socioeconômica como algo latente. Entretanto, não se pode ignorar a situação real dos ambientes do território brasileiro, uma vez com o surgimento de conflitos ambientais repercutem em direitos paisagístico. Dessa maneira, as restrições trazidas aos direitos de propriedade em sua função social, pela Constituição Federal de 1998, bem como, os fundamentos ambientais e de ordenamento urbano, são pontos a serem ressaltados para a defesa de um desenvolvimento sustentável do meio ambiente.

A associação das paisagens e identidade que contribui para o desenvolvimento das culturas locais, também pode ser considerada, do ponto de vista legal, como um fator de desenvolvimento dos próprios humanos, porém, o seu valor econômico não pode ser negado, nem afastado da gestão do território e das demandas atuais enfrentadas para o desenvolvimento e planos regionais.

O importante é estar atento para distorções em processos como o de gentrificação, que podem ser viabilizados em casos que a pauta inclui a tutela paisagística. O nome em português é uma transliteração da palavra inglesa *gentrification*, que exprime mudanças na organização espacial das cidades ocorridas a partir do século XX, na Europa. Pode-se exprimir como um fenômeno urbano resultante das intervenções em bairros antigos, ao implicar “[...] o deslocamento, processual ou súbito, de residentes e usuários com condições de vida precárias de uma dada [...] bairro para outro local para dar lugar à apropriação de residentes e usuários com maior status econômico e cultural.” (BRAGA, 2016, s.p).

Os espaços conhecidos como centros históricos, por passarem por políticas de afirmações de reconhecimento de seu patrimônio - o instituto do tombamento pode ser citado como instrumento utilizado neste processo -, tendem a ser hipervalorizados pelas classes de maior condição financeira, e pela administração municipal. Nesses novos centros se sobressaem as feições estéticas e edificações que formam conjuntos paisagísticos, pois o que ocorre, frequentemente, é “[...] um rebaixamento social quando o centro histórico é marginalizado com relação a novos centros dinâmicos da cidade. Inversamente se produz uma elitização, quando estes setores são restaurados e valorizados” (AZEVEDO, 1984, p. 221).

O autor Braga (2016), elenca critérios interpretativos em discursos plausíveis, constatando a realidade urbana, como por exemplo, o discurso do abandono, e o da fruição cultural. O discurso do abandono, por exemplo, pode ser justificado pela dinâmica de ocupação e desocupação dos espaços por moradores, o qual pode ensejar para o poder público a

justificativa de degradação desses locais. Já a fruição cultural, seria um lugar-comum no processo de constituição e invenção dos bairros e centros históricos.

Por meio de uma determinada conceituação de “cultura”, “arte” e “história” que estabelece narrativas técnicas (inspiradas em saberes acadêmicos) de valorização de aspectos estéticos e paisagísticos das áreas de fundação urbana, são eleitas aquelas materialidades e imaterialidades merecedoras de reconhecimento e ações de proteção, restauro, refazimento, apoio e fomento e aquelas não merecedoras, que ficarão à margem das políticas governamentais e dos patrocínios privados. Os bairros e centros históricos não são percebidos, então, como espaços de viver, e sim de ver e “aprender sobre”, uma reserva da paisagem urbana que deve ser preservada esteticamente para que as gerações futuras possam conhecê-la como um museu “à moda antiga”, uma cidade-cenário (BRAGA, 2016, s.p).

Tanto as narrativas do abandono, como as de fruição cultural, implicam a paisagem como mercadoria e espetáculo, não coadunando com o direito ao desenvolvimento e a paisagem defendida no presente trabalho. A degradação, antes de tudo, deve ser constatada diante de estudos sobre o impacto na perspectiva de uma legislação ambiental. Por mais que a paisagem dependa da visão do outro, e as gerações futuras possuam direitos ambientais paisagísticos, tudo deve ser compatibilizado de forma ponderada com o desenvolvimento cidadão e ambiental que abriga a vida.

Por isso é necessário implementar a tutela de paisagem no seu direito de fruição, a fim de que não seja mais uma política isolada ou um simples recorte do espaço apartado do restante da cidade, no qual não existe moradores, sendo, portanto, um padrão de paisagem e usos no bairro estabelecido unicamente por políticas direcionadas a revitalização, requalificação e/ou reabilitação.

Nos próximos tópicos serão analisados dois estudos de caso: a paisagem da região do Porto do Capim situada em João Pessoa-PB, e a sua relação com o Centro Histórico da Cidade. Além disso, traremos à tona as questões quanto a erosão das Falésias do Cabo Branco, que fica situado na Zona Costeira da capital, e se trata de uma das paisagens-postal da cidade.

### 3.2.1 As áreas de preservação permanente e o processo de gentrificação: a paisagem do Portode Capim e o centro histórico de João Pessoa-PB

A população ribeirinha, também chamada de comunidade do Porto Capim, situa-se às margens do rio Sanhauá no bairro do Varadouro em João Pessoa. Tal população, teve suas casas demolidas no ano de 2019 por ordem da prefeitura da capital. O fato é que, dentre essas, se

encontravam as moradias da Vila Nassau, uma região do antigo cais portuário. Essa situação, ocorreu após a comunidade de moradores não ter aceitado a proposta feita pela prefeitura para o recebimento do auxílio-aluguel, acreditando na promessa de receber, posteriormente, um imóvel em um condomínio popular construído em uma região periférica da cidade.

Segundo informações do jornal online G1 Paraíba, essa situação teve início no ano de 2009, enfrentando a resistência no ano de 2011, com isso, passou a ser acompanhado pelo Ministério Público Federal em 2015 (ENTENDA, 2019). Segundo o jornal, em quase 10 anos de imbróglio, o projeto de revitalização da área - que se diga de passagem se trata do local onde nasceu a capital paraibana -, não permitiu criar diálogos profícuos entre comunidade e Prefeitura. A remoção das famílias, bem como, a demolição de suas casas, fazia parte de uma das etapas do projeto de revitalização da área para a implantação de uma calçada à beira do Rio Sanhauá.

Na região hoje chamada de Porto do Capim, foi construído o porto do bairro do Varadouro, à margem esquerda do rio Paraíba. Próximo ao local foram erguidas as primeiras edificações, favorecendo assim, a visualização da entrada da futura cidade de Filipeia, além de exercer um controle contra possíveis invasores. Aos poucos foi sendo criado um povoado de assentamento: tudo de acordo com as indicações da Coroa Portuguesa (REIS FILHO, 2000, p. 124). Anos depois, a atividade portuária na região foi sedimentada, tanto que no início do século XX, o comércio no Varadouro foi marcado pela chegada e distribuição de mercadorias nacionais e internacionais. Com a inauguração do Porto de Cabedelo, na década de 1930, teve início a transferência das atividades portuárias de João Pessoa para a cidade de Cabedelo, local com uma logística mais assertiva, interligando rede rodoviária e ferroviária ao novo porto. A figura 7 mostra a relação dos moradores da comunidade do Porto do Capim com suas margens, praticando a pesca à beira do Rio Sanhauá.

Figura 7: Pescadores no Rio Sanhauá, em João Pessoa/ PB.



Fonte: Arquivo Pessoal, 2019.

O período de declínio do Porto do Varadouro dá surgimento a Comunidade do Porto do Capim, que se estabelece no antigo atracadouro com famílias de pescadores e taifeiros. A consolidação da comunidade nas áreas ribeirinhas passou a ser mais conhecida, até ser definida como “Porto do Capim”. Já a Vila Nassau teve seu surgimento nos anos de 1980 a partir da apropriação da Fábrica de Cimento Nassau, de seus antigos galpões, “[...] próxima a linha férrea, que se estende além dos seus limites construídos, ocupando também as áreas circunvizinhas de mangue, criando aterros improvisados para viabilizar o solo para construções irregulares” (SCOCUGLIA, 2004, p.118).

O projeto do parque Sanhauá foi planejado para estar inserido no Poligonal de Tombamento Estadual (Decreto Estadual nº 25138/2005) e Poligonal de Tombamento Federal (Processo 1501-T-02 do IPHAN), recortado ao norte pelo próprio Rio Sanhauá e ao oeste pelo município de Bayeux, com quem a cidade de João Pessoa compartilha paisagens no limite intermunicipal.<sup>45</sup> O Projeto de Revitalização do Centro Histórico de João Pessoa, justifica sua elaboração e execução no local do bairro histórico Varadouro como meio de evidenciar os valores entre o rio e a cidade (inclusive a paisagem existente à beira do Rio Sanhauá), que

<sup>45</sup> A região de intervenção está inserida na bacia do rio Marés que fica nas imediações do Porto do Capim, localizado entre os municípios de Bayeux e João Pessoa, que recebe a denominação de rio Sanhauá.

supostamente teriam sido perdidos com o crescimento dessa. Assim, o projeto prevê a criação de uma unidade de conservação e desenvolvimento turístico da área. Segundo texto do projeto Parque Sanhauá (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, 2015) apresentado ao IPHAN/PB nas instruções dos processos administrativos, esta área,

[...] encontra-se em processo de degradação físico e ambiental, sendo considerada uma área marginal da cidade de João Pessoa [...] com isso, se faz imprescindível a realização de ações de recuperação de seu patrimônio e paisagem. (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, 2015)

Diante desse cenário, acrescentamos a informação de que um mirante com função de garantir a contemplação da área do Parque Sanhauá, do rio e do centro histórico de João Pessoa, também seria construído de maneira adjacente, para reforçar pontos de observação do lugar, com a utilização adstrita ao pagamento (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, 2015). A Figura 8 traz um destaque gráfico que especifica a área de intervenção do Projeto Parque Sanhauá, abarcando as áreas das comunidades do Porto do Capim e Vila Nassau.

Figura 8: Área de intervenção do Projeto Parque Sanhauá, João Pessoa/PB.



Fonte: Projeto Parque Sanhauá, 2015

A legislação ambiental – como tratada na primeira seção desse trabalho – , no código florestal brasileiro, descreve a Área de Preservação Permanente (APP) por sua função ecológica de preservar a paisagem em zonas rurais ou urbanas, pois abrange as faixas mínimas consideradas no inciso I do artigo 4º da Lei 12.651/2012: “[...] as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, desde a borda da calha do leito regular[...]”; e no

inciso VII, do mesmo dispositivo, que abrange as questões da região a fim de conter os manguezais em seu ecossistema. Logo, a área e entorno onde se estabelece atualmente a Comunidade do Capim é considerada em suas características biológicas como APP pelos parâmetros legais.

O município de João Pessoa, ao criar a lei orgânica de 1990, destina um capítulo sobre meio ambiente e dá garantia “[...] de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.” (JOÃO PESSOA, 1990) O texto normativo da lei é notoriamente uma menção à Constituição Federal de 1988 dessa maneira, o município reafirma o compromisso com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A ocupação e o uso de solo, disciplinado pelo Plano Diretor do Município (Decreto nº 6.499/2009, consolidação da Lei), bem como, o zoneamento do uso e ocupação do solo disciplinado pela legislação municipal da cidade de João Pessoa (Decreto nº 7.537/2012), considera a área do Porto do Capim tanto como Zona Comercial, como Zona Especial de Preservação, isto é, as áreas que aliam desde a indústria de pequeno porte até o comércio de atacadistas, sendo limítrofe do conjunto paisagístico patrimonial tombado. Além disso, mescla linha férrea com os elementos de crescimento urbano de outras décadas, como consta na Lei Complementar nº 03, plano diretor de João Pessoa:

[...] são permitidos usos unifamiliar, bifamiliar e multifamiliar, comércio e serviço de bairro, comércio principal, indústria de pequeno porte, serviços especiais e comércio atacadista. [...] Zona Especial de Preservação tipo 2: são porções do território, localizadas tanto na Área Urbana como na Área Rural, nas quais o interesse social de preservação, manutenção e recuperação de características paisagísticas, ambientais, históricas e culturais, impõe normas específicas e diferenciadas para o uso e ocupação do solo, nesta já se encontra inserida as Áreas de Preservação Permanente, protegidas por legislação federal. (JOAO PESSOA, 1994).

No parecer técnico nº 62 de 2019, feito por especialistas do IPHAN na Paraíba<sup>46</sup>, a qual foi encaminhado ao Chefe da Divisão Técnico do Iphan/PB, mostrou que os profissionais se

---

<sup>46</sup> Dentre os textos normativos orientados do parecer, podem ser destacados o Art.216 da Constituição Federal de 1988, o Art. 116 da Lei nº 8.112/1990, a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), o Decreto-Lei nº 25/1937, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003, a Declaração de Xi'an de 2005 na Carta de Petrópolis de 1987, o Decreto nº 1.171/1994, a Resolução Conama nº 01/1986, a Resolução Conama nº 237/1997, a Portaria Iphan nº 375/2018 a Portaria Iphan nº 137/2016, a Portaria Iphan nº 159/2016, a Instrução Normativa – IN Iphan nº 01/2015, o Parecer Antropológico nº 03/2015 do MPF/PB, o Informe Técnico sobre a tradicionalidade de ocupação da Comunidade do Porto do Capim (João Pessoa – PB), e o Amicus Curiae do Instituto Soma Brasil e Coletivo Jaraguá impetrado na Ação Civil Pública nº 0809683-26.2019.4.05.8200 Além do princípio da indissociabilidade de bens culturais materiais patrimonizados e suas referentes comunidades, que

detiveram a investigar as alterações das relações socioambientais das regiões e habitações demolidas para inicialização das obras do Parque Sanhauá. Segundo tal parecer, a compreensão do Centro Histórico do município de João Pessoa foi considerada - em sua interpretação mais ampla trazida pela Constituição Federal de 1998- em 2009, como um conjunto paisagístico, urbanístico e arquitetônico a ser tutelado por meio do decreto nº 25 de 1937 em livro específico. Antes, a proteção era feita de maneira isolada, através das tutelas dos bens individualizados e seu entorno (IPHAN, 2019).

O relatório ainda menciona um convênio estabelecido para cooperação internacional entre Brasil e Espanha, convênio esse que deu origem ao processo de revitalização da área, atualmente, nomeada como Centro Histórico de João Pessoa. No local onde hoje se discute a remoção da comunidade do Porto do Capim, foi criada uma Comissão Permanente de Desenvolvimento do Centro Histórico de João Pessoa (CPDCHJP) no ano de 1987. Essa comissão desenvolveu um projeto intitulado como “Projeto de Revitalização do Antigo Porto do Capim”, em que a paisagem do lugar deveria servir como recuperação do vínculo entre a cidade e o rio:

Na perspectiva do cumprimento desse papel estratégico, a intervenção implantada resultará numa requalificação urbana do Antigo Porto do Capim, que deixará de ser área de armazenamento para transformar-se em importante pólo de lazer e diversão da cidade, a partir da utilização de seus espaços públicos para eventos, concentrações e contemplação. De forma associada teremos a requalificação de sua função econômica que, a partir do resgate do vínculo rio/cidade, transformará o rio e o antigo porto em importante núcleo turístico da cidade, com a infraestrutura necessária ao aproveitamento do turismo histórico-cultural e do ecoturismo, este associado ao estuário do Rio Paraíba. [...] esse processo deverá ainda promover o desenvolvimento social da comunidade do porto do capim, que passará a habitar um novo núcleo habitacional. (CPDCH-JP, 2007, p. 12)

Surge então uma conflituosidade que pode ser colocada nos seguintes termos: a tutela paisagística dos direitos difusos de contemplação envolvendo a sociedade civil de João Pessoa, a população turista, e o direito da coletividade como habitante do lugar e fruto do produto de sua relação identitária com a paisagem local.

Tal proposta feita pela comissão, motivou rubricas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como as Cidades Históricas via Convênio entre IPHAN e a Prefeitura municipal de João Pessoa, até estabelecer o projeto atual intitulado “Parque Sanhauá”. No geral,

---

instuam o meio ambiente cultural e o patrimônio imaterial; e do principio da ressignificação, que afirma existir constantemente novos significados atribuídos ao patrimônio culturala material.

os projetos de revitalização sempre consideraram a remoção da comunidade do Porto do Capim, repetidamente buscando um crescimento do desenvolvimento turístico da área, por meio de uma arena de eventos ou um complexo de equipamentos (IPHAN, 2019). A região onde se localiza a comunidade do Porto do Capim é o perímetro do centro histórico protegido pelo IPHAN (sendo dividido em poligonal de tombamento e poligonal de entorno), logo incidem os efeitos legais de permanência ou conservação da coisa tombada do Decreto-Lei nº 25/1937). Como anteriormente tratado, no início do tópico 2.1, existem zonas de transição como o entorno, para salvaguardar o local do crescimento urbano, formando um perímetro adjacente.

No parecer técnico nº 62 de 2019, os antropólogos do IPHAN/PB questionam sobre a definição trazida pelo Decreto-Lei nº 25/1937, como sendo

[...] o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico [...]”. (IPHAN, 2019)

Nesse contexto, o termo “excepcional valor”, faz referência ao caso dos conjuntos paisagísticos tombados e ao valor etnográfico das paisagens, que corresponde a uma ideia anterior ao do ano de 1937. Sendo assim, fariam menção a uma “[...] descrição minuciosa de determinadas características culturais de diferentes grupos sociais que compõem a riqueza existencial da humanidade” (IPHAN, 2019), vinculadas essencialmente ao movimento modernista do início do século XX, que inclusive, teve o escritor Mario de Andrade como uma importante personagem no anteprojeto do referido decreto.

No ponto de vista dos pareceristas, tal compreensão deve ser ressignificada pela Constituição de 1998, uma vez que o patrimônio cultural brasileiro é formado por bens materiais e imateriais “[...] portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.”. Desse modo, a comunidade ribeirinha do porto do capim e suas paisagens deveriam ser vistas como uma conjuntura para:

[...] receber ações de políticas públicas de patrimônio cultural voltadas para a requalificação de sua paisagem urbana, ações de saneamento básico, recuperação de vias, melhoria de equipamentos urbanos etc. Deve também ter a sua paisagem monitorada pelas instituições de patrimônio, para fins de controle de volumetria e verticalidade das edificações populares existentes. Habitantes do entorno da poligonal tombada em nível federal, os ribeirinhos também fazem parte da poligonal de proteção rigorosa do tombamento estadual (Decreto nº 9484/1982) <sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Segundo relatório, os valores que são definidos em processos de tombamento, nesse caso, estadual e federal, “[...] versam sobre a história e a paisagem do núcleo urbano inicial de João Pessoa, onde a comunidade ribeirinha

Os documentos do projeto do Parque Sanhauá, assim como os outros documentos (Ref. Relatório de Cadastro Social da Comunidade do Porto do Capim, Mapas sobre as Zonas de Preservação Ambiental ZPA, e Mapas de Variabilidade Espacial das Marés) afirmam que parte da região do Porto do Capim está em área de Preservação Permanente, que conforme o Código Florestal (art. 3º, II, 2012), são áreas protegidas sejam elas cobertas ou não por vegetação nativa, visto que dentre as funções ambientais, há também a de proteger a paisagem local. Ao mesmo tempo, o Código Florestal em seu artigo 8º, exceptua a intangibilidade das áreas de preservação permanente, caso seja enquadrado nos seguintes requisitos: utilidade pública, interesse social ou impacto ambiental.

O manejo dessas áreas depende do estudo a respeito do impacto ambiental, no qual deve ser mensurando os riscos quanto a função ecológica da paisagem, além de precisar levar em consideração a própria norma, no que diz respeito ao alinhamento com a perspectiva constitucional da função social de propriedade, em cujo texto normativo caracteriza como interesse social “[...] a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais existente e não prejudique a função ambiental da área.”. Ou mesmo, por assentamentos humanos regularizados “[...] ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas e população consolidadas [...]” (Código Florestal, 2012). Para mais, a tutela das paisagens surge também pelo tensionamento entre a preservação ecológica - temerária a descaracterização da cobertura vegetal- e a própria função cultural dada a paisagem, isto é, os valores, e o sentido das paisagens como produto dessas comunidades tradicionalmente instaladas.

O documento do Inquérito Civil nº 1.24.000.001117/2015-16, em despacho de nº 8592/2019 - assinado pelo procurador José Guilherme a que foi instaurado no âmbito da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, e que acompanha desde 2015 a pretensão da Prefeitura Municipal de João Pessoa - PMJP quanto a realizar obras na localidade conhecida como Porto do Capim - também se manifesta sobre o licenciamento ambiental do projeto Parque Sanhauá:

---

do Porto do Capim habita desde, pelo menos, a década de 1940, e estabelece profundas relações e conhecimento do estuário do rio Paraíba em períodos anteriores ao século XX. No caso do processo instruído pelo Iphan, também se incluem os valores etnográficos, considerando a classificação do livro de tombo em que se inscreve o centro histórico pessoense [...]”, haja vista a “[...] comunidade ribeirinha do Porto do Capim já é, como vimos, reconhecida como parte de patrimônio cultural paraibano e brasileiro [...]”, dado sentido constitucional de patrimônio cultural (IPHAN, 2019)

A realização da obra denominada “Parque Ecológico Sanhauá” realiza-se em grande parte em área de terrenos da marinha, às margens do Rio Sanhauá, que sofre influência das marés, ou seja, de propriedade da União, a quem compete resguardar a preservação ambiental de suas áreas, sendo recomendável que possível cessão da área para construção de obra de grande impacto, apenas seja deferida quando a realização do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que considere a existência de comunidade tradicional ribeirinha na localidade. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019)

Em atendimento ao previsto no dispositivo da CRFB (o art. 224, inciso IV e na Lei nº 9.636/1998), também deve-se considerar as populações naturais e os impactos de sua remoção, cuja lei dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União<sup>48</sup>. Os direitos difusos, segundo Mancuso (1997), geram conflitualidades e até mesmo questões de litígios que se fundamentam em escolhas políticas, tendo como explicação a sua sucessiva fluidez. Esses direitos, são constituídos de interesses de grupos extensos e numerosos, bem como, por circunstâncias a serem definidas caso a caso.

O caso aqui estudado, ilustra os litígios que permeiam interesses difusos e coletivos. Em parte, grandes projetos podem ser oferecidos à população da cidade e ao território do estado, como um exemplo, se tem o direito do desenvolvimento - crescimento econômico e turismo -, que pode gerar problemas gentrificatórios, pelo valor econômico de áreas de construção histórica. O direito ao desenvolvimento também é conexo ao meio ambiente cultural necessário para a defesa da paisagem, e também para seu estabelecimento como uma plataforma de garantia ao direito à paisagem para a coletividade, isso quando é entrincheirada para aliar o crescimento econômico e as potencialidades humanas, é claro, pelo olhar sistêmico sobre o meio ambiente da CRFB.

Na defesa da paisagem, é importante levar em consideração seu caráter difuso, que protege “[...] todos os seres humanos não apenas em sua dimensão individual, não apenas grupos sociais mais frágeis [...]” (ADEODATO, 2014, p.263). Com o intuito de ser eficaz, quando necessário, até mesmo contra o próprio Estado, desde que não seja um recorte de grupos específicos ou de um mercado que determina as feições da cidade e/ou região.

Por isso, reafirma-se a máxima conflituosidade desses direitos que a tutela da paisagem procurar resolver: a proteção de um direito de paisagem, e um direito à paisagem, sempre

---

<sup>48</sup> Assim como prevê no § 1º do Art. 4º que “[...] na elaboração e execução dos projetos de que trata este artigo, serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo.”, bem como no § 4º do Art. 11 da mesma lei no qual consta que “Constitui obrigação do Poder Público federal, estadual e municipal, observada a legislação específica vigente, zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim.”

buscando um equilíbrio ambiental e um bom desenvolvimento humano. Por fim, ressaltamos que a estética ambiental contextualizada, vinculada a uma ordem ambiental e ao estado democrático, deve auxiliar na proteção das paisagens brasileiras para as próximas gerações, atentando-se também para o meio ambiente cultural e a identidade paisagística. À face do exposto, passamos agora para a análise da paisagem formada pelas Falésias do Cabo Branco, região Costeira de João Pessoa, também considerada zona especial de preservação pelo Plano Diretor de João Pessoa.

### 3.2.2 As zonas costeiras e as áreas de especulação imobiliária: as falésias do Cabo Branco e a paisagem costeira em João Pessoa - PB

A Barreira do Cabo Branco, como é conhecida, ou as Falésias do Cabo Branco, pode ser considerada como uma paisagem-postal<sup>49</sup> de João Pessoa, além de representar a natureza cênica da cidade. Inclusive, se trata de um ambiente de grande identificação afetiva<sup>50</sup> dos habitantes da cidade, caminhantes e/ou turistas, que ávidos por impressões da paisagem, constitui certa relação de apreensão que é gerada entre sujeito e objeto, observador e elemento. Tal relação foi reafirmada através de audiência pública feita pela Câmara Municipal de João Pessoa ao ser descrita como

[...] maior patrimônio geográfico, geológico, histórico, cultural, econômico, social e turístico da cidade de João Pessoa; [...] paisagem que referênciava a capital paraibana no âmbito do Brasil e do mundo; referênciava a fronteira oriental do País e do Continente Americano. (NOME, ANO, PÁGINA).

<sup>49</sup> Tema da tese da autora Lúcia Maria Veras, que as define como “[...] aquelas que identificam cidades. Esta identificação não está expressa na paisagem em si, mas na relação de apreensão entre o sujeito que a observa e a paisagem que se deixa observar, entre o sujeito que a transforma e a paisagem que se deixa transformar, no sujeito capaz de pensá-la ao reunir a dispersão dos dados sensíveis e manter a conexão das coisas que a revelam como paisagem. Quando as paisagens afiançam as nossas intenções, é porque nos tocam profundamente e descobrimos em nós o complemento daquilo que percebemos, como parte do fio das coisas que as tecem. Se este sentimento é partilhado coletivamente, estamos diante de uma Paisagem-postal.” (VERAS, 2014, p. 427).

<sup>50</sup> A relação de intimidade entre a barreira do Cabo Branco e os habitantes da cidade é antiga. As paisagens da formação geológica foram retratadas em uma de suas primeiras gravações do cinema paraibano, em meados do século passado, nas gravações realizada pelo cineasta paraibano Linduarte Noronha, é o que afirma o escritor e pesquisador de cinema, Wills Leal: “em 1955, Linduarte Noronha e o Autor tentaram realizar “Cabo Branco”, uma visualização do ponto mais oriental das Américas e que, infelizmente, nunca foi concluído. Apenas quatro sequências foram filmadas e os negativos desapareceram misteriosamente dos laboratórios, no Rio de Janeiro.” (LEAL, 2007).

Para que tal descrição possa ser melhor visualizada, apresentamos na figura 9 uma foto da referida paisagem:

Figura 9: Imagem das Falésias do Cabo Branco, João Pessoa/PB.



Fonte: Google Imagens, 2021.

Erige-se sob às Falésias do Cabo Branco, outro ambiente paisagístico e ponto turístico da cidade, o farol do Cabo Branco. A barra do Cabo Branco é uma estrutura geológica que delimita o bairro de mesmo nome com a praia do Seixas, sendo a ponta, o limítrofe até essa praia. A barra, também antecede o bairro do Altiplano, onde novas construções acabaram por interferir no estado de erosão da barreira. Essas invasões humanas (construções e tráfegos), associadas à ação abrasiva feita pelas ondas do mar e dos ventos que atingem a falésia, vem causando constantes deslizamentos, que põem em risco a própria geologia do local. Por esses motivos, há 15 anos que existe uma interdição do acesso ao público. Esses desmoronamentos vêm ocorrendo de maneira gradativa ao longo dos anos, e até o dado momento, não existem projetos concretos para a sua contenção, desse modo, vários trechos são constantemente interditados, causando desvios de acesso e contenções de veículos.

A situação das falésias do Cabo Branco também foi pauta de requerimento por parlamentares ao Ministério da Cultura, a fim de conseguir um reconhecimento de paisagem das falésias do Cabo Branco como sendo Paisagens Culturais Brasileiras (através da Chancela da Paisagem) por serem um Patrimônio Imaterial brasileiro, portanto, se trata de um elemento fundamental quanto as relações identitárias e de memória da sociedade civil. Mesmo com o equívoco do parlamentar em seu requerimento, pode ser visto que a Chancela da Paisagem

apenas é um meio de identificação, mas não de maior ingerência instrumental. Tal requerimento serviu para ilustrar uma necessidade e carência referente a tutela das paisagens:

[...] é preciso que o Estado, no âmbito de sua responsabilidade constitucional, estenda sua mão protetora aos lugares deste País em que a singularidade da natureza e de sua relação com as comunidades que os habitam constituem especial riqueza que precisa ser preservada. É esse o caso da Barreira do Cabo Branco, na cidade de João Pessoa. [...] o instrumento da chancela da Paisagem Cultural – e o pacto de preservação e gestão dela decorrente – seja o mais efetivo avanço para se evitar o desaparecimento desse tão valioso bem da nossa Paraíba, do Brasil, do Continente Americano e do Mundo. (RÊGO, 2017).

A situação da barreira e a sua interferência, possui opiniões divergentes: há o grupo que compreende que as falésias estarão sempre sujeitas a erosão natural, no entanto, esse processo deve ocorrer sem a interferência antrópica para contenção do desgaste da barreira; e há a opinião – que vai desde governantes e especialistas, até aos cidadãos da cidade -, que defendem a intervenção humana, por todo o simbolismo que a área compreende para a capital da Paraíba, não só pela paisagem natural, mas pelo acesso às construções sob ela, como o Farol de Cabo Branco e a Estação Ciência.

Após uma grande pressão da sociedade civil, juntamente com audiências públicas parao debate e reivindicação - na qual acusaram a inercia do poder público na concretização de projetos efetivos para conter a constante erosão -, optou-se pela produção de obras com interferência através de encoramento<sup>51</sup> e drenagem do curso de águas das chuvas até a praia de Cabo Branco. No entanto, com o avanço das obras, o Ministério Público Federal da Paraíba (MPF-PB) recomendou a Prefeitura de João Pessoa, em documento direcionado à Secretaria de Planejamento e à Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM) a revisão da obra de contenção da barreira do Cabo Branco.<sup>52</sup>

Entre as recomendações feitas pelo MPF, estão: A prévia autorização do IPHAN para haver intervenção no Sítio Paisagístico do Cabo Branco; a reelaboração de uma proposta de intervenção menos invasiva à paisagem da falésia do Cabo Branco; a participação da sociedade civil no processo de intervenção; e a recomendação de endurecimento das normas paisagísticas

<sup>51</sup> O processo de encoramento, consiste na colocação de pedras no sopé da barreira com o objetivo de evitar que o mar atinja a falésia na mesma intensidade, diminuindo assim, sua erosão.

<sup>52</sup> As recomendações foram feitas após denúncia do Núcleo de Justiça Animal da UFPB (NEJA-UFPB) ao MPF/PB. O núcleo denunciou mudança de coloração das águas marítimas da região e sua associação com as rochas depositadas na praia pra a conter erosão das falésias, “[...] segundo os especialistas a obra impacta toda a vida marinha, sejam animais ou plantas e o paisagismo que compõe toda a área, devido à forma como está sendo executada.” (MPF, 2021).

na elaboração do Novo Plano Diretor da Cidade (haja desestímulo a um adensamento populacional em direção a Zona Sudeste de João Pessoa).

No geral, o debate traz à tona a dinâmica não só biológica da natureza pela erosão natural, como também levantamentos de ordem socioambiental, visto que, como é possível enfrentar tal complexidade do monumento natural em desgaste, sendo ele também uma paisagem compreendida como bem cultural da cidade de João Pessoa, e portanto, algo pertencente a sua população? Ainda sobre a situação atual dessa paisagem, podemos dizer que ela sofre também com os efeitos da própria expansão citadina, que por sua vez, é mais uma consequência das flexibilizações normativas.

As zonas costeiras são alvo de grande especulação de suas paisagens, e geralmente, são meios de conflitos ambientais e de litígios envolvendo construções e ocupações irregulares, e/ou prejudiciais as áreas do solo metropolitano. No caso das Falésias do Cabo Branco, o crescimento metropolitano da cidade de João Pessoa ao sudeste, em direção a cidade do Conde, pode ser atribuído a ocupação erigida sobre grande parte de sua construção rochosa que formam as falésias. O bairro do altiplano, que antes não tinha liberdade para construir, viu sua paisagem ser modificada em poucos anos, com altos edifícios, numa verticalização intensa e veloz. A figura 10 mostra, através de uma imagem por satélite, o adensamento de construções e vias urbanas sob a estrutura geológica da falésia.

Figura 10: Imagem de satélite das Falésias do Cabo Branco e da região do bairro do Altiplano/Cabo Branco, em João Pessoa/PB.



Fonte: Google Maps, 2021.

A paisagem das Falésias do Cabo Branco também está contida na proteção dada as zonas costeiras pelo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PGNC) O art 3º da Lei nº 7.661/1988, dispõe que o PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades nessa localidade, ademais, deve dar prioridade a sua conservação e a sua proteção, entre outros bens,

aos monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico. Outro fator que deve ser levado em conta, é a vegetação inserida nesta área, que por ser configurada como exclusiva do Bioma da Mata Atlântica, é protegida pela Lei 11.428/2006. A supressão da vegetação primária é vedada ao excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes (art. 11, inciso I), que é o caso do valor dado as Falésias do Cabo Branco pela população da cidade de João Pessoa.

Na legislação municipal, as Falésias tem sua área diferenciada no Plano Diretor da cidade de João Pessoa (1992), que como previsto no art. 39, II, a área das Falésias é definida como Zona Especial de Preservação, na qual o interesse social de conservação, manutenção e recuperação de características paisagísticas, sejam elas ambientais, históricas e/ou culturais, impõe normas específicas e diferenciadas para o uso e ocupação do solo. Outro instrumento importante que torna a Ponta do Cabo Branco um centro de observação local e de referência na orla praiana, é a Constituição do Estado da Paraíba. Por ela, é possível assegurar a limitação da altura das construções próximas as zonas marítimas (art. 229), e a altura máxima das edificações situadas em uma faixa de 500 metros ao longo da orla, além de saber qual a linha testada da primeira quadra da orla em direção ao interior do continente.

Outra situação semelhante, é a Paisagem Costeira do Morro do Careca, que fica localizada em Natal, no Estado do Rio Grande do Norte, em que os danos acometidos as suas áreas advêm de um desenvolvimento urbano, chegando a ser judicializado e julgado pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) no ano de 2019, com relatoria do Ministro Hermam Benjamin. No referido local, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) concedeu autorização administrativa para edificação de uma construção de grande porte por meio de um Alvará, e em superveniência, cassou-o.

O fundamento, conforme o município de Natal-RN estaria no fato de o estudo ambiental apresentado ter omitido “[...] descrições relevantes quanto à área de influência do projeto, [...] no momento em que não considerou o impacto paisagístico do empreendimento, [...] deixou de analisar os impactos socioeconômicos do empreendimento.” (BRASIL, 201). Isto é, não foi considerado pelo projeto da edificação licenciada a infraestrutura existente no bairro, nem se considerou a comunidade que foi diretamente afetada, neste caso, a Vila de Ponta Negra que foi construída como vila pesqueira, em construções horizontais.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Na opinião dos técnicos sobre o assunto: "Este é o caso da paisagem constituída pela enseada e dunas da Praia de Ponta Negra, dentre as quais se destaca o Morro do Careca e Dunas Associadas, um dos símbolos e principal cartão-postal da cidade de Natal. Esse Conjunto Paisagístico guarda uma relação harmônica em termos de escala

O que pode ser notado na análise dos casos, é que o valor da paisagem pode passar despercebido diante de algumas situações. Existe uma dificuldade de se materializar a proteção da paisagem como um bem ambiental em si, e que independente de outros fatores, é um bem jurídico a ser tutelado. Novamente, é possível perceber a constante associação de instrumentos e medidas ambientais como meio de garantir uma real proteção dessas áreas. A não admissão do valor econômico dessas paisagens, também prejudica as políticas voltadas a uma contenção da especulação imobiliária dessas áreas, que exploram a paisagem de maneira mercadológica.

Em suma, podemos afirmar que as paisagens costeiras sofrem em demasia, não só como especulação imobiliária, mas também com a construção desordenada sem um devido estudo prévio acerca do impacto ambiental. Diante disso, o trabalho dará seguimento a partir da análise dos pontos de crise na tutela da paisagem envolvendo, agora, a sua judicialização.

### **3.3 A judicialização das paisagens brasileiras e a busca de adequação normativa**

Independente de quaisquer julgamentos prescritivos sobre a existência de um conceito nacional de paisagem, é fato que o judiciário se vê na inevitável obrigação de decidir sobre essas demandas que envolvem seus direitos, sem parâmetros estabelecidos em texto normativo específico sobre paisagem. Ademais, são questões que envolvem identidade e educação ambiental referente a critérios paisagísticos, pouco disseminados pela sociedade civil brasileira para uma maior representatividade. Entretanto, inevitavelmente, estão presentes em litígios por ações civis públicas, em sua maioria, através da atuação do Ministério Público. Não foram encontradas ações populares nas pesquisas de jurisprudência referentes às palavras-chaves “paisagem”, “proteção de paisagem”, “direito à paisagem”, “direito de paisagem” em âmbitos dos Superiores Tribunais Federais (TRF’s), STJ e Supremo Tribunal Federal (STF).

---

entre os elementos naturais e os construídos. Diante disso, se torna difícil identificar qual fração dessa paisagem é digna de preservação e se impõe a necessidade de considerá-la como um todo heterogêneo, no qual estão acumuladas as marcas do tempo. A predominância de edificações horizontais na Orla e na Vila de Ponta Negra confere ainda mais singularidade e identidade aquela paisagem, em associação aos seus atributos naturais, dentre os quais as dunas se sobressaem visualmente” (BRASIL, 2019). E ainda sobre o estudo feito pelos técnicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no tocante ao impacto que o empreendimento em questão produzirá na paisagem natural do Morro do Careca, podemos dizer que "Embora o empreendimento apresente massa horizontal e distância em relação ao Morro do Careca e dunas associadas, neste caso, a interferência se expressa, principalmente pela verticalidade do empreendimento que concorre com o conjunto paisagístico sob análise, vedando aproximadamente 84% do seu campo visual (em plano vertical), conforme se observam nas escalas de interferências de cenários e imagens seguintes. Foi visto anteriormente na metodologia, que quanto mais próximo o observador estiver do cenário paisagístico principal, maior é o contraste visual entre o empreendimento em questão e o Morro do Careca e dunas associadas.” (BRASIL, 2019)

Iniciaremos esse tópico discutindo sobre as fragilidades da adequação normativa da paisagem no Brasil quanto a sua judicialização. Nele, serão trazidas análises de decisões em um recorte a nível federal, de modo exemplificativo às discussões seguintes. O cerne do tópico 2.3 está no debate dos pontos de crise referentes: a subjetividade de aplicar a estética ambiental das paisagens pelo judiciário, a necessidade de reconhecimento de um valor econômico por parte dele, e por fim, a busca de uma concretização dos direitos à paisagem em um sistema supranacional.

A análise jurisprudencial da paisagem no Brasil, reconhece a grande quantidade de legislações que citam a paisagem - ou protege seus aspectos -, como também a inexistência de uma coesão na tutela da paisagem brasileira normativa. As premissas trazidas sobre os judiciários, partem da pesquisa anterior feita pela autora Zacarias (2017), em que foi possível questionar a judicialização da paisagem no Brasil, e aprofundar o debate desses trabalhos conforme será visto nos tópicos seguintes.

São raras as ementas dos julgados que especificam a “proteção da paisagem” - essa expressão que dá destaque a categoria tutelada e facilita os meios de pesquisa jurisprudencial nacional sobre o tema, sobretudo, quando a matéria não é conforma nesses termos -, por isso foram encontrados, a duras penas, os seguintes documentos: Recurso Especiais de nº 1.410.732/RN e nº 1820792/RN, com ementas descritas de tal modo:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. PRAIA. PROPRIEDADE DA UNIÃO. ARTS. 3º, 6º, § 2º, E 10 DA LEI 7.661/1988. ARTS. 5º, 10 E 11, § 4º, DA LEI 9.636/1998. BARRACA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **PROTEÇÃO DA PAISAGEM.** MUDANÇAS CLIMÁTICAS. FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL. ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011. LICENÇA URBANÍSTICO-AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DETENÇÃO ILÍCITA E NÃO POSSE. PRECARIEDADE. DEMOLIÇÃO. SÚMULA 7/STJ. [...]. (BRASIL, 2013, s.p, **grifo nosso**)

RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO VERTICAL. CONJUNTO CÊNICO E PAISAGÍSTICO. MORRO DO CARECA E DUNAS ASSOCIADAS. DANO AO MEIO AMBIENTE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 1.022 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. LICENÇA MUNICIPAL DE CONSTRUÇÃO. ANULAÇÃO POR AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. ZONA COSTEIRA. **PROTEÇÃO DA PAISAGEM.** HISTÓRICO DA DEMANDA. (BRASIL, 2019, s.p, **grifo nosso**).

Já no STF, foi encontrado apenas uma decisão referente a poluição visual que tratava de modo mais específico sobre o meio ambiente e a paisagem urbana, em agravo de instrumento nº 799690:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. PLANEJAMENTO URBANO. MEIO AMBIENTE E **PAISAGEM** URBANA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EXTERNA. POLUIÇÃO VISUAL. INTERPRETAÇÃO DA LEI MUNICIPAL PAULISTA 14.223/2006. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.6.2009. A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal 14.223/2006 - denominada Lei Cidade Limpa - trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade. Agravo regimental conhecido e não provido. (BRASIL, 2014, s.p., **grifo nosso**)

É válido ressaltar que o objetivo desse tópico não será o de esgotar o assunto sobre o tema, mas o de expor um recorte da proteção e dos direitos da paisagem quando postos em contenda a uma decidibilidade.

### 3.3.1 A aplicação da tutela da paisagem pelo judiciário e o juízo de valor estético do Estado

A paisagem também possui sua expressão de beleza a ser enfrentada como uma estética ambiental nessa pesquisa, por isso deve ter ciência dos pressupostos de paisagem, que se manifestam através do observador, do tamanho, do ângulo e dos modos de observação visual (ROGER, 1995); além de toda a sua multiplicidade, expressando-se em sons e sentidos (a paisagem sonora, por exemplo), já que “[...] a natureza não se torna algo apenas para 'olhar para', mas uma experiência multissensorial” (RICHARDSON, 2019, s.p, tradução nossa).<sup>54</sup>

A análise sobre o juízo de valor estético do Estado brasileiro, pode ser vista em casos levados ao STF como matérias não necessariamente ambientais. No Recurso Extraordinário nº 221.239 que se refere ao álbum de figurinhas e o benefício da imunidade tributária para livros, traz uma definição e configuração do que seria esse objeto, bem como, sua valorização artística e cultural. Ao analisar a contenda, a ministra relatora Ellen Gracie, busca a interpretação do

<sup>54</sup> “*Nature does not become something just to 'look at', but a multisensory experience*”. (Richardson, 2019, s.p, tradução nossa.).

legislador para fundamentar a sua decisão, em suas palavras: “[...] o Constituinte, ao instituir a imunidade [...], não fez ressalvas quanto ao valor artístico ou didático, à relevância das informações divulgadas ou à qualidade cultura de uma publicação.” (BRASIL, 2004).

Primeiramente, nega-se a argumentação de que a estética empregada em análise paisagística não possa ser objetivada em algumas decisões, e que não haja possibilidade para seu processamento quando do objeto da demanda for necessário o juízo de valor estético do Estado e a avaliação da estética ambiental – sobretudo para a aplicação da tutela de paisagem e do direito à paisagem – , já que,

O simples fato de as pessoas terem opiniões diferentes sobre o que é especialmente bonito na natureza não significa que os julgamentos estéticos sobre a natureza não sejam objetivos [...] isso significa que devemos considerar quais razões as pessoas podem dar para suas preferências [e] ser capaz de fazer e justificar, ainda que provisoriamente, avaliações comparativas da beleza natural.<sup>55</sup> (THOMPSON, 2008, p. 254 e 257, tradução nossa).

A objetividade sobre os critérios estéticos ambientais, não pode ser considerada a mesma que é representada pelo consenso de opinião. O que não significa dizer que para uma democracia na percepção da estética da paisagem não deve existir uma participação engajada (como audiências públicas), e/ou processos de apreciação científica bem informados (como será visto na análise econômica da paisagem), e/ou uma observação “desinteressada” (RICHARDSON, 2019).

A dimensão subjetiva da paisagem se expressa na existência do seu próprio termo “paisagem” e está tutelada em meio jurídico. Isso é um sinal de que um texto legal pode traduzir dados parcialmente subjetivos, e que a legalização da paisagem contribui para a estética, em todas as suas dimensões (artificiais e naturais, presentes e futuras). A partir do momento em que a lei brasileira passa a tutelar as paisagens de modo amplo, mesmo em leis esparsas e sem definição específica de seu objeto, a estética ambiental deixa de ser, “[...] simplesmente o que se aplica a monumentos preciosos ou locais naturais excepcionais, é uma noção que transcende as tipologias naturais e construídas.” (MAKOWIAK, 2004, p. 283, tradução nossa)<sup>56</sup>. Pelo

<sup>55</sup> *The mere fact that people have different opinions about what is especially beautiful in nature does not mean that aesthetic judgments about nature are not objective [...] It does mean that we have to consider what reasons people can give for their preferences [and] ... be able to make and justify, however tentatively, comparative evaluations of natural beauty.*

<sup>56</sup> “[...] *Ce qui s'applique simplement aux monuments naturels précieux ou exceptionnels, est une notion qui transcende des typologies naturelles et construites.*” (Makowiak, 2004, p. 283, tradução nossa).

simples fato da paisagem favorecer o aparecimento de outras tipologias urbanas, periurbanas, intermediárias ou sonoras, pois ela dá vasão e enriquece os critérios de estética ambiental.

Como será visto no próximo tópico, elementos das ciências econômicas podem ser tratados como critérios a serem considerados tanto em requisições formuladas pelo Ministério Público, como nas fundamentações dos magistrados ao decidirem sobre a matéria. No entanto, um dos motivos para o afastamento do jurista do juízo estético ambiental, em pleitos referentes ao direito à paisagem, pode se dar pela equiparação dos valores paisagísticos (de outra ordem que não a econômica) com a rentabilidade dos empreendimentos, por exemplo, a serem construídos em áreas de interesse de paisagem.

Assim, os juízes podem estar deixando de analisar o que seriam parâmetros de uma estética ambiental da paisagem, ao optar pela manutenção de empreendimento ou obra em local que afete o direito à paisagem. Isso pode acontecer quando os juristas alegam desvantagens não excessivas à população, comparadas às benesses de implicação da obra, ou empreendimento, a ser construído nesse local (MAKOWIAK, 2004). Além de, também caracterizar um distanciamento das compreensões de direito ao desenvolvimento e à paisagem trabalhadas no início dessas sessões, isto é, o caso da judicialização de empreendimento que impediria visualização do Morro do Careca (Resp nº 1820792/RN), localizado em Natal/RN.

No caso citado acima, o Magistrado *a quo*, apesar de reconhecer o prejuízo a fruição da paisagem do que seria o cartão-postal de Natal, e reconhecer a poluição visual prejudicial ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não teve argumento suficiente para obstar o pleito da construtora de erguer o empreendimento em área da Vila pesqueira de Ponta Negra. O juiz *aquo* tomou a referida decisão justificando ser favorável ao crescimento imobiliário da cidade, por considerar a edificação,

[...] regular não só em razão de terem sido iniciadas as obras com base em licença ilegal, posteriormente invalidada, mas também porque a plena visibilidade do citado patrimônio paisagístico e histórico da cidade de Natal deve ceder a necessidades impostas pelo crescimento das cidades. (BRASIL, 2019).

A vinculação dada entre direito e estética ambiental segue o pensamento kantiano de subjetividade universalizável, e sua aplicação pelo Estado deve envolver uma ordem democrática ao também correlacionar os discursos éticos e estéticos do direito ambiental, vistos na primeira seção desse trabalho. A aplicação e análise dos critérios paisagísticos são firmadas em uma ordem pública ecológica (PRIEUR, ANO), que garantem aos juristas toda a fiabilidade

necessária para a práxis jurídica e democrática dentro da estética ambiental, que pode ser incluída nos autos de processos judiciais ou em instruções em processos administrativos pela consulta pública. Sobre isso, nos debruçaremos com mais afinco no último capítulo desse trabalho.

Ainda sobre a questão estética ambiental, podemos dizer que o STF tem maior acesso dentro de sua regulamentação processual a uma diversidade de opiniões sobre o tema em contenda. O relator, na condução do processo de instrução pode convocar a participação da sociedade civil na figura do *amici curiae* e na convocação de entidades em audiências (FERREIRA; SOARES, 2016), assim como afirma a autora,

A partir do momento em que os juízes usam, explicitamente ou pela porta dos fundos, a estética como critério, é lógico que eles são levados a fazer um juízo de valor sobre este ponto, é o que então condiciona a concepção, em geral, da estética. Por essa razão, poderia ser diferenciado artificialmente a existência de uma estética administrativa e, fronteiro, o surgimento de uma estética jurisdicional. No entanto, uma vez que o juiz sendo levado a interpretar questões estéticas com base nos textos, não se poderia encontrar mudança significativa entre esses dois tipos de estética, o que é obviamente um mínimo para a lisura da regra legal.<sup>57</sup> (MAKOWIAK, 2004, p. 338 e 339, tradução nossa).

O juiz, seja na regra de proibição do *non liquet*, seja pela norma constitucionalmente expressa como princípio de indeclinabilidade da jurisdição, tem a obrigação de decidir. A fundamentação legal é imprescindível à transparência do processo e o direito das partes em litígio. Nos atos administrativos e no direito brasileiro, o controle exercido pela administração pode ser determinante para a interpretação da estética ambiental, assim como, na intensidade em que o juiz poderá exercer este controle, uma vez que exercido pelo judiciário, será restrito a legalidade ao se verificar a existência de vícios que o façam ilegais. Por outro lado, adentrará ao mérito, quando for necessário analisar a conveniência e a oportunidade, já que,

[...] o controle judicial constitui [...], um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito, de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade. (DI PIETRO, 2014, p. 827).

<sup>57</sup>“A partir du moment où les juges utilisent, de façon explicite ou détournée, l'esthétique comme critère, il est logique qu'ils soient amenés à porter un jugement de valeur sur ce point, ce qui conditionne alors la conception, en général, de l'esthétique. C'est pourquoi l'on pourrait artificiellement distinguer l'existence d'une esthétique administrative et, en lisière, l'émergence d'une esthétique juridictionnelle. Le juge étant toutefois amené à interpréter les questions esthétiques sur le fondement des textes, on ne saurait constater de décalage important entre ces deux types d'esthétique, ce qui est évidemment un minimum pour la lisibilité de la règle juridique” (MAKOWIAK, 2004, p. 338 e 339, tradução nossa). .

Para Makowiak (2004) pode advir de decisões neste campo as seguintes represálias: o juiz pode ser tomado como “censor do bom gosto” e ser levado a se esquivar da atribuição em questões estéticas, e na mesma medida, repercussões dadas ao julgamento pode amplificar o escopo real do controle do juiz, principalmente, pelo poder de decisão desse, em seguir restrições. Ainda segundo a autora, o risco que se caracterizaria como suposta subjetividade nas decisões ligadas a uma estética ambiental, aumentariam para o judiciário à medida que o poder administrativo não tem um retorno da sociedade civil, ou seja, a falta da partilha com os cidadãos traria um maior risco de arbitrariedade do judiciário, aumentado, sobretudo, pela ausência desta partilha inicial feita pelo poder administrativo. É importante ter nessa partilha as lições de Richardson (2019) sobre a curadoria feita pela lei ambiental, que contrapõem a delimitação de uma estética ambiental voltada ao interesse do mercado econômico espalhados pelo *greenwashing* corporativo, e a publicidade caótica geradora de danos ambientais:

A estética ambiental não pode ser reduzida a um domínio puramente privado, como se a beleza natural seja simplesmente uma questão de gosto idiossincrático dos indivíduos; em vez disso, pode informar julgamentos defensáveis e determinados coletivamente que a lei pode responder. Que algumas pessoas podem permanecer insatisfeitas não é uma objeção adequada, já que as diferenças de opinião permeiam outros reinos da governança ambiental, pois fazem por inúmeros outros domínios de direito e política. [...] Ao chamar a lei ambiental para tomar a estética a sério, reconheço que enfrentamos desafios de governança momentâneos. (RICHARDSON, 2019, s.p., tradução nossa).<sup>58</sup>

O juiz acaba por exercer controle em relação aos ataques aos monumentos históricos, assim como de danos aos locais, que, inegavelmente, o levam ao debate estético. Como no caso da apelação criminal do TRF-5, em que o Ministro Relator negou provimento a denúncia de crime por reforma de telhado do anexo de imóvel situado em área de preservação rigorosa localizada na cidade de Olinda- PE, sem autorização de autoridade competente. Para o magistrado a reforma não teria sido lesiva à “paisagem externa” e ao patrimônio histórico, isto é, não ofereceu perigo concreto de dano ao bem jurídico, logo, não haveria crime:

Ora, dessa forma reconhece a própria autarquia não ter constatado a ocorrência de dano à paisagem ou ao patrimônio histórico, já que, sem adentrar no

---

<sup>58</sup> “*Environmental aesthetics can not be reduced to a purely private domain, as if natural beauty is simply a matter of idiosyncratic taste of individuals; Instead, you can inform defensible judgments and determined collectively that the law can respond. That some people can remain dissatisfied is not an adequate objection, since differences of opinion permeate other kingdoms of environmental governance, because they do for numerous other domains of law and politics. [...] when calling environmental law to take aesthetics seriously, I recognize that we face momentary governance challenges.*” (Richardson, 2019, s.p., tradução nossa).

imóvel, não teve como identificar a modificação. Ademais, a fachada externa encontra-se sem alterações. (BRASIL, 2017).

Pode-se apreender que o juiz analisou as modificações que interferiram na percepção da comunidade, na sua identificação do imóvel tombado e em seu entorno, constituída pela necessidade de impedir a ocorrência de danos aos sujeitos, aqui compreendidos como observadores e titulares do direito à paisagem.

Outro caso semelhante se deu no julgamento (Recurso Especial nº 8.40918/DF) referente às grades colocadas nos pilotis dos blocos residenciais da Região Administrativa do Cruzeiro, em Brasília - que é uma área considerada como patrimônio mundial- , e que foi concluída sem a devida autorização do Instituto do IPHAN (BRASIL, 2008). O que contrariaria, dessa forma, as normas que regem o tombamento. O Magistrado desse caso termina seu voto ressaltando o sacrifício feito aos interesses das gerações futuras, alegando que quando é sacrificado o “[...] patrimônio público imaterial, o belo, o histórico” (BRASIL, 2008) por um individualismo e uma liberdade de construir.

Desse modo, vê-se o interesse jurídico na proteção estética ambiental intergeracional através da tutela ao patrimônio público. Mesmo que os conceitos de belo mudem ao longo tempo, ainda assim passaria a ser protegido pelo seu valor histórico<sup>59</sup>. No mesmo julgamento (Recurso Especial nº 8.40918/DF), em seu voto, o Ministro Humberto Martins também defendeu a extensão semântica do conceito de mutilação urbanística do Plano Piloto ao tratar da ambiência e da estética do patrimônio cultural:

Nesse sentido, os espaços abertos existentes nos blocos residenciais de Brasília, tradicionalmente conhecidos como pilotis, efetivamente fazem parte do conjunto arquitetônico tombado, de sorte que a colocação de grades que impeçam o livre trânsito de pessoas naquelas áreas afeta o próprio bem protegido, mutilando-o.[...] é o que ocorreu com a colocação de grades: descaracterizou-se um bem tombado em sua concepção urbanística, alterando, assim, sua composição estética. (BRASIL, 2008).

---

<sup>59</sup> O ministro, ainda no voto, compreendeu que para analisar o conjunto de elementos do patrimônio cultural de Brasília não poderia decidir sobre seus elementos de maneira isolada, pois a paisagem como bem patrimonial componente da área do Plano-piloto é tutelada juridicamente como um complexo de relações jurídicas em uma universalidade de direitos. Assim, a paisagem estaria além do entorno, integrando uma excepcionalidade artística que é a concepção do projeto urbanístico. Dessa maneira, o Ministro vale-se do tratado internacional da UNESCO de 1972, na qual o Brasil é signatário, articulando-o ao dever do judiciário de apreciá-lo por ter sua aplicabilidade direta. Como visto, esta convenção dissocia as paisagens em um binômio de patrimônio cultural e natural, entretanto, no caso em tela é mais uma fonte normativa junto ao decreto-lei nº25/1937 e a tutelar dos bens patrimoniais: “Nos processos judiciais que envolvam monumentos, conjuntos, locais notáveis, formações geológicas e fisiográficas, e outros sítios inscritos como patrimônio mundial, o Poder Judiciário brasileiro não só pode, como deve, fazer valer diretamente a Convenção, já que seu texto vincula os Estados-Parte ao ponto de influenciar e orientar as decisões de seus juízes.” (BRASIL, 2008)

Por outro lado, a aplicação sobre estética ambiental também envolveria uma práxis jurídica, bem como sua adequação a uma comunidade de intérpretes, e categorias jurídicas tuteladas. O Recurso Especial nº 1.410.732/RN foi interposto contra acórdão do TRF da 5ª Região, em que o Tribunal manteve a ordem de demolição da área construída na região costeira do estado do Rio Grande do Norte. Segundo os autos, o estabelecimento não possuía autorização da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e funcionava sem as adequadas condições sanitárias.

Após discorrer sobre a proteção do microssistema das Zonas Costeiras, o Ministro Relator se debruça sobre a poluição visual atinente ao caso, e para isso, estrutura sua argumentação analisando pontos importantes sobre paisagem. Quanto a poluição visual – merecedora de destaque nesse tópico -, estrutura sua argumentação na percepção humana e na paisagem como bem tutelado pelo Direito. Além disso, questiona a resistência do Judiciário de apreciação da proteção da paisagem e do belo, e define o que seria uma “estética paisagística hodierna”, ou noções contemporâneas de paisagem:

Na percepção do mundo ao seu redor, o ser humano é antes de tudo produto e refém do *sentido da visão*, daí ser lógico ao Direito, no trato de questões afeitas ao campo histórico e paisagístico, incorporar o universo das impressões colhidas pelo olhar e tocar. Conquanto a proteção jurídica da Zona Costeira não se faça, nem se deva fazer, apenas pela lente reducionista da *estética* [...] nos ordenamentos contemporâneos, o elemento paisagístico – quer natural, quer artificial – ganha posição de *bem jurídico* culturalmente apreciado, legalmente individualizado, judicialmente garantido e temporalmente expandido ao agregar a perspectiva das gerações futuras. (BRASIL, 2013).

O jurista, aparentemente, destaca a paisagem como uma categoria judicial tutelada como produto de uma cultura em sentido amplo - proposição que foi trazida na primeira seção desse trabalho -, independente dos seus elementos predominantemente naturais ou artificiais, desse modo, como bem de uma herança intergeracional. Ainda em seu voto, o ministro Herman Benjamin acrescenta uma definição para a paisagística contemporânea, que “[...] vai além da noção clássica de *belo natural* – romântica, materialista, elitista e obediente a certo simetrismo de convenções oficiais porque enaltece ‘atributos complexos da Natureza’ ao transcender a própria percepção e está no campo do imaginário dos observadores, assim, “imperceptíveis a olho nu ou pelo não especialista, mais do que ‘vistos’ são apenas ‘sentidos’ ou mesmo ‘imaginados’(BRASIL, 2013) . É interessante notar que, em seu conceito, a paisagem se estende

ao olhar do observador não especializado, mesmo na conformação de paisagens naturais, arriscando-se a falar sobre uma valorização ordinária das paisagens.

Discussões e conceitos trazidos por estudos internacionais – resumidos em paisagem contemporânea - são inseridos na justificativa desse mesmo voto feito pelo Ministro Herman Benjamin (Recurso Especial nº 1.410.732/ RN) , especialmente, pela Convenção Europeia da Paisagem de 2000, que dentre outros objetivos, estabelece uma categoria jurídica da paisagem através de um conjunto de definições, orientações para políticas públicas congruentes e princípios para desempenhá-las.

Entende-se, portanto, que falta, até certo ponto, uma práxis no desempenho brasileiro quanto às decisões referentes a cultura da proteção da paisagem e seus critérios estéticos. Como vimos, as resoluções das cortes acabam sendo, produtos de uma determinada cultura jurídica. Algumas vezes, os juízes brasileiros, seja enquanto colegiados ou comunidade de intérpretes em suas conexões de prática, buscam um “vínculo de práxis diverso” pela sua compreensão como categoria jurídica no direito Europeu. Logo, um “[...] diferente projeto já articulado em princípios de critérios de evidência, regras e assim por diante” (SANTORO, 2005, p.66), em que sua inserção no direito brasileiro, respaldada em uma identidade paisagística diversa, é reflexo histórico-social. O magistrado na decisão da contenda jurídica (Recurso Especial nº 1.410.732/ RN), não se reduz ao texto normativo e a similaridade que apresenta no curso da atividade prática, que não poderia ser explicada apenas por uma coerência jus positivista. Conforme leciona o autor:

O juiz permanece livre para construir esses fatos e essas circunstâncias como similares a outros fatos e essas circunstâncias pertencentes a uma pluralidade ilimitada de categorias. Como afirmou Fish, Criticando as Teses de Dworkin, o dever moral da ‘coerência’ não limitaria, de forma alguma, a liberdade do interprete. (SANTORO, 2005, p.66).

O Ministro Herman Benjamin, estrutura sua decisão (ainda no voto do Recurso Especial nº 1.410.732/ RN), delimitando os aspectos da paisagem brasileira a serem protegidos, e define os elementos paisagísticos através de categorias que veem sendo desenvolvidas no direito internacional, principalmente no direito europeu, por meio de uma congruência que pode se dá como coerência e também como hermenêutica, em categoria de formação extralinguística. Ao mesmo tempo, faz referência ao artigo 3, III, alínea d, da lei de Política Nacional de Meio Ambiente, que exemplifica a proteção dada por prescrição judicial contra a poluição visual, afirmando a existência de baliza nacional legal contra atividades que “[...] afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente”. Essa concepção, apesar de não compor o todo da

significação dada à paisagem atualmente - como bem afirma o magistrado -, não nega a importância paisagística puramente estética. Sobre isso,

Assim como sucede quando se depara com outros predicados e contingências intangíveis da vida humana (nascimento, morte, vergonha, dor, amor, ódio, risco), igualmente alvos de normatividade e portadores de alta carga subjetiva ou psicológica, o Poder Judiciário não se deve furtar a enfrentar, entre os grandes dilemas existenciais da atualidade, o chamamento à proteção da paisagem e do belo, pois o próprio legislador se encarregou de reconhecer o fenômeno da "poluição estética" (art. 3º, III, "d", da Lei 6.938/1981). (BRASIL, 2013).

Para finalizarmos esse tópico, é importante ressaltar que o supracitado jurista ainda traz à baila uma discussão própria da paisagem como bem tutelado, explicitando a metalinguagem jurídica e o dever do magistrado de lidar com questões estéticas, e com as possibilidades de tratá-la com mais objetivamente em seus critérios.

### 3.3.2 A valoração econômica da paisagem e a sua aplicação no Direito

No tópico anterior, pudemos debater a defesa da objetividade em critérios estéticos ambientais para decidir casos sobre a paisagem – mesmo que não elimine a subjetividade própria da temática paisagística a ser discutida. Sendo assim, inferimos a partir de agora, a questão que norteia a valoração econômica da paisagem, pois se trata de um outro meio de assegurar os processos e a construção de argumentação jurídica, a fim de uma melhor adequação normativa e concretização do microsistema jurídico das paisagens ambientais. Essa valoração pode diminuir a própria insegurança de juízes, no momento de decidir sobre temas que julgam não apropriados para serem decididos em termos jurisdicionais. É importante para a defesa da tutela de paisagem, e do direito à paisagem, a associação dos critérios estéticos ambientais e os métodos de valoração dados à paisagem.

Esse tópico explicita outra fragilidade para a judicialização da paisagem, pelo fato de esbarrar em discordâncias sobre a autonomia do direito e a construção de blindagens contra chamadas exógenas. Tal resistência pode ser resumida na opinião do autor Streck (2012), que defende a democracia como construção a partir do direito, uma vez que, segundo ele, o direito “[...] não está a reboque da política, da moral, da economia. Uma teoria do direito preocupada com a democracia substancial deve prever mecanismos para a preservação de um elevado grau da autonomia do direito” (STRECK, 2012, p.94).

No entanto, há doutrinadores como Custódio e Machado (2019), que destacam meios de instrumentalizar, por uma técnica econômica, o campo jurídico em decisões jurisdicionais e

administrativas. Os autores referidos defendem meios de criar critérios objetivos para avaliação de danos à paisagem, ao que traria segurança jurídica, diminuindo também possíveis arbitrariedades nos posicionamentos desses acerca do dimensionamento de danos. Haja vista,

[...] os operadores do direito, em especial no Brasil, estarão mais bem amparados na fundamentação de seus posicionamentos jurídicos acerca de danos e nas decisões administrativas em relação à apropriação da paisagem, quando da consideração de instrumentos econômicos para valoração. (CUSTÓDIO; MACHADO, 2019, p. 96).

A categoria patrimonial utiliza-se da análise econômica do impacto das externalidades do patrimônio, como os custos de preservação, políticas patrimoniais, consumo dos patrimônios culturais, materiais e imateriais para sua gestão. Mesmo que as paisagens que são constituídas por patrimônios edificados se diferenciem das paisagens majoritariamente constituídas por elementos naturais, os custos de manutenção e restauração dos monumentos podem ser elevados, quando analisado os fatores de turismo em massa – ou ausência de turismo – e a degradação (BENHAMOU, 2016).

Os métodos a serem utilizados em decisões jurídicas dependem da representação social para a sociedade, e também de uma pluralidade de disciplinas. Outro fator que deve ser levado em consideração, é a localização dessas paisagens em propriedades privadas (que não sejam reservas particulares de interesse turísticos), haja vista, serem bens impuros (CARVAILHES; JOLY, 2006, p. 78). Por fim, o valor econômico não irá apenas considerar o valor estético e ecológico da paisagem - como já explicitado no decorrer desse trabalho-, uma vez que a paisagem também possui notabilidade associada ao direito de fruição, assim como, o valor para uma dada coletividade em seu território.

Os métodos a serem utilizados, aos quais tem referenciais antropocêntricos, seriam medidos pelo monitoramento do bem-estar das pessoas, por usos e ausência deles. A forma de análise desta percepção diferencia os métodos valorativos entre si, e que não possuem classificação aceita universalmente (NOGUEIRA et al, 2000). São eles: Método Custos Evitados (MCE); Método Dose-Resposta (MDR); Método de Preços Hedônicos (MPH); Método de Custo Viagem (MCV); Método de Valoração Contingente (MVC).

O primeiro estima seria quanto aos gastos na aquisição de bens complementares, isto é, o valor da substituição de características da paisagem e seu reflexo na qualidade de vida. O segundo estima, considera-se a qualidade paisagística como fator de alteração da atividade. O terceiro, analisa a composição do valor isolado da paisagem, caso seja calculado de maneira apartada do bem privado. O quarto, leva-se em consideração os custos de viagem até o local de

fruição da paisagem pelo indivíduo. E por fim, o quinto e último estima, que finaliza com o método de dados amostrais com base em questionamentos, coletado na sociedade civil, para mesurar preferências não quantificadas pelo mercado (CUSTÓDIO; MACHADO, 2019).

No domínio da política ambiental são inúmeros os desafios: desde as mudanças climáticas até o manejo da vida selvagem, que por sua vez, desafiam o consenso político, e mesmo assim, ainda podem ser geradas políticas defensáveis baseadas em diversos critérios científicos, econômicos e éticos (RICHARDSON, 2019). Como se vê, a conexão entre as narrativas de valores, de estética e de economia trazida pela paisagem, se coaduna não somente pelo seu valor social, como também pela sua necessidade de proteção, mesmo se tratando de uma propriedade extrapatrimonial. Como tratado anteriormente, o direito à paisagem quando atingido, gera danos de fruição necessários ao desenvolvimento humano de todos, que teoricamente, são amparados pela Constituição no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, a economia servirá para socializar o acesso aos bens paisagísticos e quantificar seus danos, pois,

A economia utiliza-se de vários métodos de valoração [...] e seu uso se justifica como instrumento auxiliar de políticas públicas para evitar a exploração excessiva e auxilia na determinação de valores de taxas e tarifas públicas cobradas pela apropriação dos bens paisagísticos e ambientais e na avaliação de projetos de investimentos públicos e privados, bem como na quantificação de danos a bens que em tese tem valor infinito. (CUSTÓDIO; MACHADO, 2019, p. 97 e 98)

Soma-se a essas considerações supramencionadas, a proposta trazida pela Lei nº 14.119<sup>60</sup>, de 2021 que Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. A referida política é pertinente por enquadrar a análise de valoração econômica dada aos bens ambientais, sem desconsiderar os elementos paisagísticos, pois ela reafirma o valor econômico das paisagens no ordenamento brasileiro, independente de um viés comercial (CUSTÓDIO; MACHADO, 2019). O texto normativo tem por um dos seus objetivos fomentar a conservação sistêmica da paisagem (art. 4º, IV), e tem como um dos seus critérios de aplicação os serviços

---

<sup>60</sup> A lei institui um sistema em que deve orientar tanto o poder público como as organizações da sociedade civil e seus agentes privados para que haja recuperação ou melhor prestação de serviços ambientais no território nacional. Além de valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos, além de integrar-se às demais políticas setoriais e ambientais, em especial à Política Nacional do Meio Ambiente, à Política Nacional da Biodiversidade, à Política Nacional de Recursos Hídricos, à Política Nacional sobre Mudança do Clima, à Política Nacional de Educação Ambiental, às normas sobre acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade e, ainda, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.

de paisagens de grande beleza cênica, prioritariamente, em áreas especiais de interesse turístico (art. 8, V).

O mercado não pode ditar o valor das paisagens, por isso é necessário utilizar métodos – ou estar a par deles –, que não considerem apenas o valor monetário. Apesar disso, é importante possuir uma consciência quanto ao valor e a representação social da paisagem, desde sua notabilidade geografia, até a cultural. A partir de agora, será discutido as questões que envolvem a proteção da paisagem, e o contencioso nas relações interamericanas, visto que, ainda se busca uma concretização dos direitos à paisagem no sistema supranacional.

### 3.3.3 A proteção da paisagem e o contencioso nas relações interamericanas

Como visto anteriormente no início do tópico 2.3, ante a ausência da sociedade civil racionalizar as demandas e concretizá-las em processos judiciais, sobretudo em ações populares, mostramos a dificuldade dos indivíduos em avaliar matérias envolvendo a tutela da paisagem como sujeitos processuais, postuladores de direitos e defesa paisagística. Além disso, a ausência de demandas coletivas também pode ser temerária na instrução de processos, que podem prejudicar os objetos processuais pela insuficiência de elementos ao Ministério Público, necessário para instrumentalização de argumentos e requisitos para sua defesa.

Em trabalho sobre a proteção das paisagens urbanas nacionais, a autora Barrios (2015) concluiu que não existe um instrumento ou recurso “[...] simples, rápido, e efetivo no âmbito interno [que tutela tais paisagens]: isso porque o procedimento de que se dispõe não abrange a complexidade e a subjetividade dos conceitos de paisagem urbana e espaço” (BARRIOS, 2015, p. 110). Pontua-se que a inexistência de tal instrumento não é de exclusividade das paisagens urbanas, ademais, como já foi dito na primeira sessão deste capítulo, os instrumentos existentes para a tutela das paisagens, são dispostos de maneira isolada, principalmente, se forem contrapostos aos fatores de crescimento econômico e desenvolvimento, como também já foram apresentados no início dessa sessão. Ausência de procedimento se dá nas paisagens brasileiras, em geral,

[...] A fim de expor a problemática da ineficácia dos instrumentos de uma tutela paisagística no Brasil, faz-se uma exposição dos mesmos. Com isso, depreende-se, por sua insuficiência, já que (apesar de estar prevista em alguns instrumentos de tutela paisagística como o Plano diretor) O Estudo de Impacto de Vizinhança e a Ação Civil Pública, a possibilidade de audiências públicas, não as vinculadas a decisão do administrador na condução da política urbana ou a decisão do juiz. (BARRIOS, 2015, p. 116).

Em um estudo realizado pela associação interamericana para a Defesa do Ambiente, tiveram como resultado um Guia de Defesa Ambiental, no qual construíram estratégias para o litígio de casa diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIPDH). Sobre isso, Barrios (2015) defende a possibilidade de recorrer ao sistema para instauração de políticas públicas, ou até mesmo um decreto com vias a consolidar a tutela das paisagens urbanas brasileiras. Nessa esteira, os direitos ambientais e a garantia dos direitos humanos são uma pauta de discussões em âmbito da Corte da SIPDH<sup>61</sup>. Em 2017, a Corte já havia emitido uma opinião consultiva sobre o meio ambiente e os direitos humanos, e mais recentemente, pela primeira vez em um caso contencioso. “*Tierra Nuestra vs. Argentina* (NOME, 2020).”<sup>62</sup>

Recorrer a cortes e normativas supranacionais, parece ser algo cada vez mais viável para os direitos de paisagem.

O MERCOSUL em seus tratados com os outros países membros, já aprovou um regulamento criando a categoria do patrimônio comum, expondo não só um reconhecimento de bens culturais partilhados regionalmente, como também uma valorização da identidade cultural de cada região. Assim, enseja a possibilidade de proteção das paisagens fronteiriças e transitórias entre os territórios, tendo como um dos seus critérios que o bem seja partilhado, em suas referências culturais, por mais de um país da região.

O protocolo de San Salvador, de 1988 (decreto nº 3.321 de 1999), é o único tratado internacional que em seu artigo 11 reconhece o direito humano ao meio ambiente, tal como estabelece: “[...] toda pessoa tem direito a viver em um ambiente saudável. [...] Os estados partes devem promover a proteção, preservação e melhoria do meio ambiente.” É evidente que

<sup>61</sup> Quintero (2021) ressalta o papel da jurisprudência SIPDH pelo diálogo jurisprudencial que surge entre os altos tribunais superiores de justiça, ou ainda, tribunais constitucionais de toda América. Logo, uma frase elaborada sobre o dano à paisagem pode servir de modelo argumentativo para que sua jurisprudência também seja aplicada pelos tribunais ou cortes de outros países americanos. Essa comunicação entre cortes americanas e o direito à paisagem pode ser complementada, além de que, reforça a ideia de Santoro (2005) sobre a comunidade de intérpretes nas cortes ter liberdade de traçar conexos entre várias categorias formadas em outras comunidades jurídicas.

<sup>62</sup> “[...] Sin perjuicio de lo anterior, en materia específica ambiental, debe destacarse que el principio de prevención de daños ambientales, forma parte del derecho interamericano consuetudinario, y antrã la obligacion de los Estados de llevar adelante las medidas que sean necesarias ex ante la produccion del daño ambiental, teniendo en consideración que, debido a sus particularidades, frecuentemente no será posible, luego de producido tal daño, restaurar la situación antes existente. En virtud del deber de prevención, la Corte ha señalado que ‘los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al [...] ambiente’[...]” “Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debda diligencia, la cual debe ser apropiada y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental. Por otro lado, si bien no es posible realizar una enumeracion detallada de todas las medidas que podrian tomar los Estados con el fin de cumplir este deber, pueden señalarse algunas, relativas a actividades potencialmente danosas: i) regular; ii) supervisar e fiscalizar; iii) requerir e aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer planes de contingencia, y v) mitigar en casos sw ocurrencia de daño ambiental”. (sentença, 6 de fevereiro de 2020).

a tutela da paisagem, ao salvaguardar a qualidade de vida, vai depender da inserção dos indivíduos dentro de um ambiente protegido (QUINTERO, 2021).

Textos internacionais americanos, caracterizados como *soft law*, também são importantes para consolidar a busca da defesa da paisagem para além das fronteiras nacionais, e cada vez mais chegar a um tratado americano ou sul-americano sobre suas paisagens. A Carta da Paisagem das Américas de 2018, iniciativa da *Latin American Landscape Initiative* (LALI) foi assinada pela Associação Nacional de Arquitetos Paisagistas (IFLA-Américas), e traz princípios basilares para a defesa da paisagem. Entre eles, pode ser mencionado a retomada da ética entendida em sua relação com a estética, como uma condição intimamente associada à ética ambiental quando se propõe resgatar o vínculo ancestral, entre ser humano e a natureza, redescobrando as raízes da *americanidade* como condição de futuro.

Além da Carta da Paisagem das Américas, há o projeto de Convênio Latino-americano de Paisagem de 2016, que traz como exposição, parte do reconhecimento do direito humano a paisagem. Por fim, o Direito Constitucional Comum Latino-americano, ou a interamericanização do direito constitucional, ao ser estudada por técnicas do direito constitucional e/ou pelo direito comparado, permitem reconhecer princípios defensores de um direito à paisagem, tais como o princípio *pros homines*, o princípio do *favor libertatis*, o princípio *in dubio pro libertas*, o princípio *in dubio pro natura*, o princípio da dignidade humana, e o princípio do desenvolvimento sustentável, sem prejuízo de qualquer outro de igual importância.

No próximo capítulo foi observado a proposta de investigação do microssistema normativo das paisagens brasileiras através dos seguintes tópicos: primeiramente, a proteção constitucional do meio ambiente e a tutela holística dada à paisagem, os instrumentos de tutela da paisagem para adequação normativa, a responsabilização civil e a caracterização de danos à fruição paisagística; posteriormente, o poder de polícia ambiental e os atos infracionais cometidos contra as paisagens, o sistema e a formulação banco de dados paisagístico, os conselhos de meio ambiente e os critérios para a proteção da paisagem; e por fim, a possibilidade de uma hermenêutica das paisagens no direito brasileiro.

## **4 O MICROSSISTEMA NORMATIVO DAS PAISAGENS BRASILEIRAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO AMBIENTAL**

Inicia-se a proposta de análise harmônica do sistema legal de paisagem com vias a debater um microssistema normativo, como foi apresentado no primeiro capítulo e problematizado no segundo capítulo, através da análise de casos. O microssistema a ser debatido pode ser resumido da seguinte maneira: conjunto de proteção constitucional dada ao meio ambiente, leis infraconstitucionais, resoluções, entre outros textos legais; órgãos e gestão da administração pública; e ação interpretativa para a sua aplicação com fins a adequação normativa.

Existe uma grande quantidade de leis e alguns julgados que citam a paisagem e a protegem normativamente, mas não é aplicada de forma harmônica dentro da tutela do direito ambiental, logo, é importante pensar um microssistema ambiental das paisagens brasileiras em sentido dogmático e hermenêutico.

Assim serão tratados neste capítulo: a proteção prescritiva à paisagem diante do que a Carta Magna de 1988 traz em seu texto, não só pelo capítulo do meio ambiente, mas a partir dele; a paisagem com suas fragilidades ambientais, em riscos e danos, e também pelo instituto do patrimônio natural e cultural; os princípios ambientais e os instrumentos associados a Política Nacional do Meio Ambiente; a paisagem sob ponto de vista da administração pública e da gestão do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Por fim, o capítulo trata de investigar uma hermenêutica paisagística centrada na ordem pública ambiental.

### **4.1 A proteção constitucional do meio ambiente e a tutela holística dada à paisagem**

A proteção constitucional dada à paisagem deve ser considerada como ponto central para o fundamento de validade das normas referentes a paisagem. O microssistema investigado não quer esgotar a apreciação normativa da paisagem no direito ambiental brasileiro, mas tem o objetivo de verificar a conformidade de seus princípios gerais e critérios normativos formais com as intenções de pesquisa proposta. O direito contemporâneo e seu policentrismo dado pelo centro constitucional - não só o direito contemporâneo em si, mas o constitucionalismo contemporâneo, “que em seu momento atual incorpora valores e elementos normativos sensíveis tanto ao direito fundamental ao desenvolvimento, como também à preservação ao meio ambiente” (ALMEIDA FILHO, 2016) - torna pertinente ter o microssistema paisagístico vinculado ao direito ambiental e a constitucionalização de suas normas.

O julgamento do Acórdão na Representação 1.048-1/PB ao STF em litígio no ano de 1981, poucos anos antes de entrar em vigor o novo ordenamento constitucional brasileiro, mostrou como foi importante a constitucionalização dos valores ecológicos que se deu no processo histórico de construção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e também da expressão da paisagem, com a valorização e atribuição de sentido jurídico à ideia de qualidade de vida. Como em Constituições de outras nações<sup>63</sup>, as premissas de paisagem têm sua tutela conformada nas cartas magnas, junto aos direitos fundamentais para o bem-estar das pessoas e suas necessidades básicas. A efetividade, nos limites do capítulo VI, do meio ambiente, da CFRB, dá ao Estado as seguintes incumbências: criação de normativa específica para proteção da biodiversidade existente na flora e na fauna; criação de unidades especiais do território para salvaguarda dos atributos ecológicos; manejar ecossistemas a fim de protegê-los e preservá-los. Estabelece também deveres da sociedade civil a partir do reconhecimento da fragilidade do ecossistema ambiental.

A proteção jurídica atual que se faz do meio ambiente na Constituição tem grande foco no *caput* do art. 225, isto é, pauta-se no direito ao meio ambiente equilibrado para preservação do meio geracional (intergeracional e transgeracional) e em comprometimento à sadia qualidade de vida. A paisagem, assim, pode se inserir na concepção de realidade frágil e sistêmica dada ao meio ambiente pelo constituinte da Carta de 1988 (BENJAMIN, 2010), e é apresentada como um complexo articulado e harmônico de recursos naturais e de valores culturais, integrados na noção do patrimônio ambiental nacional, a ser preservado no interesse da atual e das futuras gerações. A partir do foco no art. 225 da CRFB (e o capítulo do meio ambiente de forma ampla) foi feita uma correlação, em matéria de paisagem, com os capítulos sobre o ordenamento econômico e cultural. A salvaguarda da paisagem deve ser operacionalizada, ainda, pelas finalidades econômicas e sociais, na função social da propriedade, segundo os artigos .5º, incisos XXIII, 170, III, 182 e 186, da Constituição Federal de 1988.

Para especificar a competência legislativa concorrente entre os entes federativos, a Constituição de 1988 faz referência “à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, no seu art. 24, VII, e aos “conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontologia, ecológico e científico”, intitulados como patrimônio cultural no art. 216, V.

Assim, em conjunto, as referidas normas constitucionais:

---

<sup>63</sup> Direitos fundamentais para o bem-estar das pessoas e as necessidades básicas, como encontrado na Constituição Nacional da África do Sul, são capazes de abranger os valores estéticos.

robustecem a salvaguarda da paisagem [...] atraindo atenção para a relação entre ambientes rurais e urbanos, onde incidirão os valores estéticos, ecológicos e paisagísticos. Por conseguinte, trata-se de um conceito condizente com a noção de dignidade da pessoa humana, pois corresponde à proteção integral das condições que proporcionam o florescimento das capacidades humanas. (STEIGLEDER, 2021, p.62).

Aparentemente, caminha-se de uma visão exclusivamente estética (em sentido estrito, como belo), à visão de um bem ambiental sob proteção de quaisquer danos e ameaças, à de tutela de um direito que considera a ordenação de seus elementos como correta atuação do Estado Democrático de Direito através de seus fundamentos constitucionais (FIORILLO, 2017, p.).

É, no entanto, necessário mencionar a referencialidade para um bem ser alçado como patrimônio cultural, como previsto no art. 216 CF/1988, por seu grau de importância. O critério de referencialidade se diferencia, por exemplo, do direito a arte, garantido pelo art. 215 CF/1988, garantido como forma de expressão, pois nem em toda a obra de arte existiria um liame social. O patrimônio cultural presume uma intergeracionalidade mínima no Brasil e duas gerações em âmbito da UNESCO para ser considerado como tal. Essa compreensão pode limitar a tutela das paisagens como patrimônio cultural enquanto, por outro lado, a associação dada aos instrumentos paisagísticos e aplicação do direito, em uma teleologia que leve em conta o conhecimento sobre a dinâmica da paisagem, permite que as paisagens ordinárias também sejam salvaguardadas.

Diante do discorrido, a paisagem se situa na ordem pública ambiental, defendida por Benjamin (2010) como enfoque autônomo e holístico estabelecido aos componentes do meio ambiente. Não são eles mais pulverizados, como marcava as constituições anteriores. Agora, seus fragmentos são salvaguardados a partir de um todo sistêmico constitucional.

#### 4.1.1 Princípios ambientais de tutela das paisagens brasileiras

Os princípios do direito ambiental desempenham um lugar de destaque quando se trata do reconhecimento de um ramo jurídico autônomo chamado Direito Ambiental. Eles foram importantes como meio de diferenciar o direito ambiental de outros ramos, de modo que esse aspecto do direito ambiental não poderia ser eliminado ao se estudar as paisagens. Os princípios ambientais irão influenciar na produção de normas como a jurisprudência, os tratados e convenções internacionais, além da produção doutrinária. Sem a intenção de exaurir os

princípios, além dos já citados (como o princípio da função social da propriedade), será feita referência a alguns que são importantes para o desenvolvimento do estudo.

A Constituição Federal de 1988 define, de maneira expressa, como dever do poder público a promoção de meios para trazer publicidade à análise de risco e provável impacto ambiental, além da obrigação do fornecimento da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Essas obrigações que partem do Estado são consolidadas como princípio da informação e publicidade ambiental. Informações sobre tomadas de decisão e políticas ambientais envolvendo a paisagem permitem a sociedade civil fazer reivindicações adequadas ou pertinentes, haja vista o conhecimento do fato. Produzir informações sobre a tutela da paisagem também é de essencial importância para sua racionalização em demandas através de ação civil pública ou ação popular, de modo que, no caso de inexistência de informações sobre o fato, caberá ao Estado produzi-las (por bancos de dados, por exemplo).

O princípio da participação ambiental é conexo com a produção de informações e de publicidade. É, em sua intenção, a garantia do debate público em audiências públicas que tratem das paisagens em processos de concessão de licença ambiental, nos casos em que sejam demandadas EIA/RIMA, ou nos casos em que, para a criação de qualquer outro tipo de UC, a consulta pública seja realizada preferencialmente na comunidade diretamente afetada, sendo este um procedimento indispensável à Lei nº. 9.985. As paisagens passam, assim, a ser pautas constantes na sociedade civil e a ser mais operacionalizadas em direitos relacionados.

Já o princípio da precaução, apesar de consagrado na Declaração Universal sobre o Meio Ambiente de 1972, em sua redação no princípio nº 15 não possui, nacionalmente, em texto legal, diretrizes administrativas que o disciplinem expressamente. O texto internacional define, então:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A aplicação do princípio da precaução como instrumento relacionado a incerteza científica apenas em gerenciamento de risco fez com que o judiciário, por omissão da administração pública, ocupasse sua função típica. O STF atualmente baliza um conceito operacional para a aplicação do princípio da precaução, logo, “é, antes de mais nada, uma metodologia a ser empregada na gestão dos riscos inerentes às atividades utilizadoras de recursos ambientais, buscando reduzi-los a padrões socialmente aceitáveis” (ANTUNES, 2016,

p. 77). A responsabilização da dimensão imaterial da paisagem tem avançado na doutrina, como também na jurisprudência do Brasil para o reconhecimento de danos morais com consequente imputação de sanções jurídicas proporcionais ao que foi sofrido. A análise de fruição da paisagem, marcando as relações entre pessoas e ambientes, deve ter em consideração a análise do escopo de procedimentos de precaução, por isso “deve-se levar em conta a necessidade de identificação das funções ambientais da paisagem” (ALVARENGA, 2014, p. 260).

#### 4.1.2 Instrumentos de tutela da paisagem para adequação normativa

Partindo das premissas apresentadas no primeiro capítulo e confirmadas com a análise dos casos no segundo capítulo, foi visto que as paisagens não possuem um instrumento único, à nível nacional, para sua efetiva tutela, de modo que precisa se valer de associações de instrumentos do direito. Esses instrumentos são encontrados no Plano Nacional do Meio Ambiente, como ferramenta de salvaguarda das paisagens em meio cultural que recebem tratamento especial como patrimônio cultural por meio de tombamentos, inventários, registros, desapropriações, licenciamentos ambientais, estudos de impactos, zoneamentos urbanos, planos diretores nos municípios, entre outros. A associação desses instrumentos configura-se como um dos meios de promoção e adequação normativa que visa a resolução de problemáticas socioambientais.

É importante fazer uma apreciação mais detida ao instrumento de tutela paisagística do licenciamento ambiental. Este, caracterizado como um procedimento administrativo (definição trazida na resolução do Conama nº 237/97 e Lei complementar 140 de 2011) é o instrumento mais efetivo da Política de Meio Ambiente e funciona como grande acautelamento para a proteção das paisagens. Segundo Farias, o licenciamento ambiental pode ser definido, assim como as paisagens, pela sua complexidade:

O Licenciamento é um processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual, ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impacto sobre o meio ambiente (FARIAS, 2017, p.28)

Sua importância para a preservação das paisagens torna-se ainda maior por servir como mecanismo de articulação entre outros instrumentos, como ao zoneamento urbanístico e ambiental ou a avaliação de impactos ambientais dos padrões de qualidade ambiental (FARIAS, 2017). Também possui meios de oportunizar, como no plano diretor, a participação da

sociedade civil, averiguando padrões e parâmetros de qualidade em consultas públicas nos procedimentos licenciatórios. Os casos analisados no capítulo 2, por exemplo, ilustram problemáticas socioambientais em que os procedimentos licenciatórios são debatidos e alertam sobre a incompletude de pontos que envolvem direitos paisagísticos.

A Lei Complementar 140 de 2011 veio para somar, dando maior compromisso de proteção ambiental e segurança jurídica ao procedimento licenciatório. Dentre as garantias trazidas por esta lei, destaca-se a permissão para que outros órgãos, além daquele responsável pelo licenciamento, opinem, mesmo que seu parecer não seja vinculante (art. 13, § 1º, da LC 140/2011). Em contrapartida, esta lei é lacunar, na forma e momento dessa participação. Soares reafirma a importância da atuação conjunta dos órgãos em licenciamento de patrimônios culturais:

Para isso, é fundamental a atuação conjunta do IPHAN (ou do órgão cultural no plano estadual ou municipal) com o órgão ambiental, no curso do procedimento administrativo do licenciamento ambiental, desde o momento da elaboração das diretrizes que devem ser seguidas pelos empreendedores para realização do estudo de impacto ambiental, com vistas a contemplar e tutelar os bens culturais. (SOARES, p. 414)

A intervenção no procedimento de licenciamento ambiental pode ser feita pelos órgãos estaduais e municipais - além do IPHAN - com atribuição de fiscalizar e proteger bens paisagísticos que podem ser afetados negativamente pela implantação de empreendimento. O licenciamento ambiental, então, perpassa várias instâncias administrativas - federais, estaduais, ou municipais - em colaboração para avaliar projetos que possam ter ingerências danosas no ambiente, e, especificamente, em seus aspectos paisagísticos.

Outras legislações federais se dispõem a organizar a distribuição dos efeitos e riscos ambientais no espaço. A efetivação do ordenamento territorial, seja prevista em política urbana ou em zonas mais afastas de áreas metropolitanas, põe em prática os princípios da prevenção e precaução, evitando riscos sabidos ou não e a maior fragilidade com perda biológica. A Lei nº 6.803 de 1980 estabelece esquemas de zoneamento urbano para áreas críticas de poluição destinadas à ocupação das indústrias e está intrinsecamente relacionada com a paisagem ao vedar a construção ou estabelecimento de polos industriais onde estejam situadas zonas de reservas, pelas suas características culturais e paisagísticas. Conforme artigo 7º, da lei 6.803, o governo estadual estabelecerá padrões de uso e ocupação do solo e zonas de reserva ambiental, de forma que, para salvaguardar suas “características culturais, ecológicas, paisagísticas, ou pela necessidade de preservação de mananciais e proteção de áreas especiais, ficará vedada a localização de estabelecimentos industriais”. A instalação de polos industriais em zonas

indevidas pode descaracterizar a identidade histórico-cultural da paisagem ou afetar o reconhecimento da comunidade às paisagens ordinárias pela própria construção e aglomeração de indústrias. Nesse cenário, o zoneamento se apresenta como um instrumento importante para a proteção ambiental urbana e para um ordenamento paisagístico cidadão. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por princípios o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, logo, o zoneamento ambiental é um dos instrumentos utilizados também para garantia do direito à paisagem, assegurando desenvolvimento e lidando com riscos por concentração territorial.

Além do zoneamento, o instrumento da desapropriação por utilidade pública também pode garantir as paisagens, desde que haja declaração de expressa utilidade, em que todos os bens poderão ser desapropriados pelos entes federativos. Para fins de utilidade pública, segundo o Decreto-Lei nº 3.365 de 1941, considera-se a salubridade pública e o melhoramento de centros urbanos, ou ainda modificações que visem o melhoramento de logradouros públicos na execução de planos de urbanização e para sua “melhor utilização econômica, higiênica ou estética”, inserção feita dada por alteração legislativa década de 1990, com vistas a estabelecer padrões de organização e estética urbana. Ademais, o artigo 5º do decreto-lei ainda elenca como utilidade pública a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, [...] ainda a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.

Já o estatuto da cidade (Lei nº 10.257 de 2001) estabelece entre suas diretrizes de política urbana a proteção da paisagem em um aspecto mais abrangente, pois as feições de ingerência humana e de natureza se tornam indissociáveis na tutela do direito de cidade O artigo 2º *in verbis*:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
[...] XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

O direito de preempção urbanístico é regulamentado pelo artigo 25 do Estatuto da Cidade, conferindo ao poder público municipal a preferência para a aquisição de imóveis urbanos quando em alienação onerosa feita por particulares. Ressalta-se aqui a perspectiva patrimonial dada ao meio ambiente, tratada por Ost como a dialética entre o interesse público e privado que se encaminha para uma proteção ‘transindividual’ (OST, 1995, 252 a 276). Conforme o artigo 25 o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público

necessitar de espaços para proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (inciso VIII).

Entre os instrumentos utilizados para a satisfação da política urbana e ordenamento do território também está o Estudo de Impacto de Vizinhança, realizado por equipe multidisciplinar para avaliação técnica de impactos do empreendimento ou atividade conforme as questões dos incisos I a VII do art. 37 do Estatuto:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: [...] VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A finalidade do estudo é mensurar o desempenho qualitativo de empreendimento ou atividade na vida da população residente na área e suas proximidades, ou seja, dos moradores de bairros em situações tanto regulares como irregulares. O conteúdo mínimo de análise da situação ambiental deve contemplar as noções de paisagem inserida antes da implantação de atividades, o que possibilita comparar possíveis alterações posteriormente (FIORILLO, 2017).

Como foi apresentado no capítulo 1, o projeto de Lei nº 3188 de 2012 previa alterar a redação da Lei 10.257/2001 para o estabelecimento de objetivos e diretrizes em determinação e garantia do direito à paisagem no Estatuto da Cidade. O plano diretor, assim, deve ser interpretado como mais um instrumento a ser considerado em uma harmonização do microsistema paisagístico. Logo, os aspectos da paisagem, que são também elementos de exploração de atividade econômica no contexto da *urbe*, podem ser tutelados na função do plano diretor ao sistematizar o que há de físico, econômico e social. Dessa maneira, irá “perseguir a integração do elemento estético como uma diretriz do desenvolvimento urbano [...] incluída no conceito patrimonial ambiental urbano [...] se tocado por um critério estético não de monumentalidade, mas com o caráter de representatividade” (SILVA, 2008, p. 138 e 307).

Por conseguinte, a análise dos instrumentos para a proteção da paisagem em suas várias formas depende dos aspectos fáticos e de sua realidade biótica e social, que não permanecem imodificáveis no tempo, bem como da necessidade de observar os efeitos desencadeados dessas modificações no meio ambiente.

A responsabilidade ambiental, caracterizada como tríplice devido a autonomia das três esferas jurídicas de responsabilização, é a próxima matéria a ser analisada neste trabalho. Fundamentada constitucionalmente pelo art. 225, parágrafos segundo e terceiro da CRFB, a responsabilidade ambiental tem, em abstrato, o dever de reparação dos danos causados na

conduta lesiva à paisagem. Os direitos relacionados à paisagem e sua manifestação na reparação dos danos de fruição ao meio paisagístico tem a Constituição por centro de referência ao considerar como necessário um evento danoso a uma obrigação civil, visto que, está em uma “ordem privada que se submete a ordem pública hierarquicamente superior, sob o império de mandamentos e limites preambular e constitucionalmente fixados.” (BENJAMIN, 2010, P.143).

#### 4.1.3 A responsabilização civil e a caracterização de danos à fruição paisagística

O meio ambiente é um instrumento para o desenvolvimento da personalidade humana, potencializando suas capacidades e fornecendo salubridade. Os níveis para uma vida sadia e de dignidade social são afetados pela preservação do entorno e dos locais essenciais à manutenção da biodiversidade. Como já tratado nesta pesquisa, o meio ambiente é compreendido como qualidade de vida essencial à personalidade tanto individual como difusa, de modo que o ambiente está fortemente ligado ao próprio direito à vida. O reconhecimento de tutela ao direito a vida digna é amparado pela proteção do ambiente, compreendida “como direito da personalidade íntegra e completa a concretude dos outros direitos da personalidade, já que tem forte ligação com o direito à vida. Vida só é vida com qualidade.” (IGLESIAS, 2019, p. 226-235).

Leite (2003) entende que o sistema jurídico brasileiro cria um recorte em que o ambiente assume as seguintes tutelas: direito fundamental, intergeracional, solidário e de caráter subjetivo da personalidade, exercido em uma finalidade coletiva ou difusa:

O direito ao meio ambiente é essencialmente um bem difuso e pertence a coletividade de maneira indeterminada, anônima e indivisível. Desta forma, ao lesar o meio ambiente, ofende-se a um direito ou interesse dúplice e concomitante, isto é, da pessoa singular indeterminada e de toda a coletividade. Com efeito, trata-se de um direito da personalidade de dimensão coletiva e que, em sua cota parte, pertence singularmente ao indivíduo, mas de forma indeterminada. (LEITE, 2003, p.285).

Pode, por exemplo, um grupo de pescadores, por suas características profissionais serem titulares do direito, bem como, na coletividade, um cidadão, de modo difuso assumir a passividade dos impactos do dano: pois, trata-se da dimensão coletiva do direito da personalidade. O titular do direito do meio ambiente é portador, ao mesmo tempo, de um interesse comum e difuso.

A fruição das paisagens e a compreensão de geograficidade são aspectos a serem absolvidos pelo dano extrapatrimonial coletivo em uma violação ao bem jurídico ambiental, um direito instrumentalizado pelas Leis 7.347 e 8.884 – diante dos preceitos abertos na definição de direitos a personalidade das novas instâncias sociais forjadas pelas transformações históricas nas interações e violação à personalidade. Para Leite (2003), portanto, o ambiente pode ser estudado como um direito autônomo inserido na categoria de direitos da personalidade, isto é, uma conexão do direito aos direitos de personalidade não mais teria, necessariamente, uma manifestação do direito à saúde<sup>64</sup> ou outro direito.

O autor acima citado destaca o estudo do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua função precípua nesta relação como “as conexões do direito ao ambiente com o direito da personalidade [...] quando se referem ao direito fundamental”. (LEITE, 2003, p.287). Dessa forma, existiriam bens incidentes afins da personalidade, ao que se delimita como direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, que pode ser afirmado como direitos das personalidades periféricos, em um antropocentrismo mediado pela personalidade e o meio ambiente (nas relações entre as coisas e os outros) (LEITE, 2003). Logo, o direito à paisagem faria parte deste rol, como um direito extrínseco à personalidade? Para esta pesquisa a resposta é afirmativa, pois o meio ambiente é essencial para os desenvolvimentos das potencialidades também individuais.

A proteção da personalidade, nos tempos atuais, ainda cedo tem sua previsão expressamente reconhecida à pessoa humana tomada em si e em suas projeções sociais, cuja previsibilidade no ordenamento jurídico corresponde a valores inatos do homem, como a vida, a higidez física, a intimidade, a honra, a intelectualidade e outros tantos (BITTAR, 1995, p.58). A CRFB de 1988, possibilita, junto com normativas internacionais se pensar um direito do desenvolvimento, e, sobretudo, um direito ao desenvolvimento, aliado a um direito humano.

É importante que seja analisada a teoria do desenvolvimento e como se manifesta pela preservação do meio ambiente cultural, além das potencialidades individuais extraídas deste. Por um lado, vê-se espraiada no desenvolvimento coletivo, por outro, é um microbem essencial ao desenvolvimento individual, instrumentalizando a dinâmica social em uma vida com qualidade.

---

<sup>64</sup> A associação do direito ao ambiente ao direito à saúde coloca em foco um aspecto essencialmente individual da tutela, que aborda a relação homem-natureza em uma perspectiva antropocêntrica. Por seu turno, a Corte Constitucional Italiana tem procurado construir uma noção de paisagem, definida como a tutela de interesses variados, que encontram no território o seu ponto de referência de incidência considerados de um ponto de vista estético e cultural, fazendo parte de um conceito mais amplo, o de ambiente, mas não se confundindo com ele. (CARDOSO et al. p. 2018, pp. 1201-1236).

Diante da constitucionalização do direito privado, a promoção de um desenvolvimento assegurando a proteção do bem ambiental enquanto meio ambiente equilibrado, imprime marcas de expressão na personalidade do indivíduo e da paisagem. Desse modo, tem-se o direito ao desenvolvimento que coloca a tutela do ambiente em uma visão sistêmica e o humano como partícipe desde processo.

No próximo tópico se dará início à percepção da paisagem a partir dos atos de gestão da administração pública.

#### **4.2 A paisagem vista a partir da administração pública**

A administração pública, através da atuação dos órgãos ambientais, também tem grande importância na tutela de direitos referentes a paisagem. Os planos de execução desempenhados pelos órgãos e conselhos, além do conteúdo de informações e dados ambientais produzidos pelos setores, podem auxiliar na gestão dos bens ambientais paisagísticos, além de permitirem o devido processo administrativo e atos gerais da administração que configuram o poder de polícia ambiental e demonstram o exercício de atribuições das instituições de direito ambiental para a salvaguarda do microssistema ambiental das paisagens. O poder público na gestão do meio ambiente tem a conduta de estabelecer desde licenças de atividades e estabelecimentos, até padrões de qualidade e impacto ambiental. Pode disciplinar também a ocupação de território, de preferência áreas de proteção especial, além de uso e manejo dos recursos ambientais.

Levando em conta essas considerações, o tópico foi subdividido em três temáticas: primeiramente, foi feita análise do poder de Polícia ambiental e os atos infracionais cometidos contra as paisagens; posteriormente foi feito debate sobre o SISNAMA e o meio de formulação de bancos de dados paisagísticos; por fim, se discorreu sobre os conselhos de meio ambiente e se investigou o estabelecimento de critérios para a proteção das paisagens.

##### **4.2.1O poder de polícia ambiental e os atos infracionais cometidos contra as paisagens**

O meio ambiente é a composição de elementos da subjetividade, como a paisagem ou reminiscências de um passado, e também de elementos concretos como água, terra, flora, fauna, ar, sinais naturais ou de passagem do ser humano. “Destá forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha como a evocação mística que dela faça o povo” (SOUZA FILHO, 2009, p.15). Marchezan afirma que grande parte da doutrina tem uma concepção holística de meio ambiente, logo, “estão compreendidas as dimensões relativas ao meio

ambiente natural, ao meio ambiente cultural e ao meio ambiente artificial” (2007, p.84). Assim, a responsabilidade dos órgãos de matéria cultural estará também interligada a noção geral de meio ambiente e a sua estrutura institucional na administração pública ambiental.

O legislador constituinte traz essa configuração da relação intrínseca entre meio ambiente e cultura, sobretudo para o nosso objeto de estudo, ao elencar os sítios de valor paisagístico e ecológico como parte do patrimônio cultural brasileiro, segundo a previsão do art. 216, inciso V, CRFB. Já o legislador infraconstitucional expressa essa relação ao prever a preservação das paisagens do sistema nacional de unidades de conservação (SNUC) tanto pelas suas características de natureza geológica, geomorfológica, quanto pelos aspectos arqueológicos, paleontológicos e culturais (at. 4º, VII). Também o faz quando regulamenta as infrações administrativas.

A responsabilidade tríplice ambiental é prevista no parágrafo 3º do artigo 225 da CRFB, que diz que a esfera administrativa deve ser apurada de maneira autônoma e concomitante com a esfera civil e a penal quando houver danos ao meio ambiente. O Decreto federal 6.514 de 2008, por sua vez, estabelece o processo administrativo para apuração dessas infrações e dispõe sobre sanções administrativas ao meio ambiente. Neste estudo será dado destaque a quatro artigos para a defesa dos valores paisagísticos, punidos como atentado contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural.

Os artigos 73 e 74, do Decreto n. 6.514/08, referem-se aos aspetos de edificação e construção irregular, já o artigo 75 remete, em conteúdo, à poluição visual nas paisagens. O objeto material do artigo 74 da lei é o entorno ou o solo não edificável, que não podem aceitar construções devido – dentre outros motivos – sua importância nos conjuntos paisagísticos, a menos que haja autorização, em casos extraordinários. Esse artigo configura-se como um instrumento importante para a constatação das áreas de transição e zonas de paisagens intermediárias que surgem em relação as edificações tombadas, como é caso do texto do decreto que se refere a valores paisagísticos, ecológicos e artísticos, no qual a ação penal e a reparação cível independem da responsabilização pelos crimes elencados nos referidos artigos.

Já o artigo 75 do Decreto n. 6.514/08 orienta sanções administrativas em redação que difere da Lei de Crimes Ambientais - a redação da lei foi alterada no ano de 2012, suprimindo o verbo “grafitar” e adicionado um parágrafo ao dispositivo para atipicidade. O entendimento quanto à ação de grafitar ainda possui sentido estrito: atentado à paisagem urbana que, para efeitos jurídicos, resultava em alteração da paisagem. É importante que o texto do decreto acompanhe as modificações previstas na lei, e, assim, oriente de maneira acertada os processos administrativos na tutela da paisagem urbana dinâmica, inclusive em contexto metropolitano.

O autor Gomes (2015) defende que deve ser visto com reserva a tipificação dessação, já que, “há casos [...] que o ato de picar ou grafitar uma edificação constitui uma forma de expressão de arte ou até mesmo uma atividade educativa” (GOMES, 2015, 256). No entanto, o referido decreto ainda prevê a grafiteagem como uma infração administrativa. Se a grafiteagem correr em desacordo com as posturas municipais ou como violação às normas de preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional, por certo que estarão configuradas sanções administrativas na modalidade.

As paisagens dos conjuntos paisagísticos consideradas como patrimônio cultural brasileiro - como as paisagens inscritas nos livros do tomo, ou até mesmo as paisagens culturais, assim consideradas pelos critérios estabelecidos pela Unesco - devem estar sob responsabilidade de um órgão técnico, com responsabilidades relativas ao mérito dos bens culturais. A Lei de Crimes Ambientais estabelece as autoridades ambientais passíveis de instaurar processos administrativo, como os profissionais dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA (art. 70, §1). Miranda e Rodriguez (2012) defendem a posição de que um órgão pode integrar o Sistema Nacional do Meio Ambiente mesmo que sua participação não esteja prevista expressamente no artigo 6º da Lei nº 6.938/1981, devendo priorizar as reais funções exercida pela instituição “seja como órgão executor, órgão setorial ou órgão seccional federal, e, sem sombra de dúvida, o responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental cultural” (2012, p. 254):

Afinal o SISNAMA deve ser composto por todos os órgão e entidades da União dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º da Lei nº6.938/1981). (MIRANDA; RODRIGUEZ, 2012, p. 253).

Segundo os referidos autores, seria o IPHAN, como também o Instituto Chico Mendes que já integra o SISNAMA, instituição passível de integrar o SISNAMA, pois a ele cabe o exercício do poder de polícia referente ao meio ambiente cultural – diferente do IBAMA, pois a ele cabe o exercício do poder de polícia ambiental geral. O IPHAN tem o dever institucional, em sua finalidade, de “proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro”, conforme o teto do *caput* do artigo 2º de sua Estrutura Regimental (Decreto 6844/2009). Como órgão integrante do SISNAMA, a Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico poderia autuar toda ação ou omissão que violar tanto o uso e o gozo, como a proteção das paisagens brasileiras equiparadas ao IPHAN. Em âmbito nacional, os órgãos com atividades de tutela patrimonial correspondentes, na medida em que protegem o

ambiente cultural, também são ambientais à nível estadual e municipal (órgão seccionais e locais, respectivamente).

Na linha de argumentação defendida pelos autores, o art. 6º da Lei nº 6.938/1981, que consolida a Política Nacional do Meio Ambiente, em sua redação atual modificada<sup>65</sup> pelas Leis nº 7.804/1989, nº 8.028/1990, e finalmente, pela Lei nº 12.856, de 2013, incluiu o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade como órgão executor do SISNAMA juntamente com o IBAMA, dividindo de fato tal função desde 2007 com a promulgação da Lei nº 11.516/2007. A doutrina, no entanto, como anteriormente mencionado, afirma que um órgão pode pertencer ao SISNAMA mesmo que não haja sua previsão expressa no art. 6º da Lei nº 6.938/1981, haja vista o próprio Instituto Chico Mendes ter sua previsão expressa apenas em 2013 com a inclusão feita pela lei. Com as alterações legislativas mencionadas, os órgãos setoriais foram suprimidos da redação da lei que estrutura o SISNAMA.

Mesmo que a presença de mais órgãos especializados no SISNAMA seja benéfica – uma vez que são habilitados para propor diretrizes em relação as paisagens, como em polígonos de proteção patrimonial estadual e paisagens urbanas de interesse local – existe um ponto importante a ser considerado. A proposição dos autores Miranda e Rodriguez vai de encontro com a compreensão da presente pesquisa pela necessidade de um licenciamento ambiental uno, com respeito à subsidiariedade e cooperação administrativa, visto que é atribuição do órgão responsável pelo licenciamento ambiental lavrar autos de infração ambiental e instaurar processo administrativo para apuração de infrações, dessa forma redigida no art. 17 da Lei Complementar 140 de 2011.

#### 4.2.2 O SISNAMA e a formulação de bancos de dados paisagísticos

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é formado por “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (art. 6º, Lei da PNMA, 6.938/81). Em sua estrutura, dispõe de um órgão superior ao Conselho de Governo, um órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), além de órgão central e órgãos executores de seccionais e locais.

---

<sup>65</sup> Os órgãos setoriais eram previstos pelo texto original da Lei nº 6.938/1981 e pela sua alteração, segundo a Lei nº Lei nº 8.028/1990, como “órgãos ou entidades integrantes da administração federal direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais”.

O aparecimento de sistemas no Estado Brasileiro se deu de acordo com a necessidade de estabelecer uma gestão descentralizada em vários setores para que, pela gestão, fosse possível abarcar todos os entes para efetivar os direitos Constitucionais, sem também ferir nenhum princípio fundamental (CUNHA FILHO; MARTINS, 2009). Sob esse acordo surgiram uma pluralidade de sistemas como o Sistema de Educação, o Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional do Meio Ambiente, entre outros.

O direito ambiental se vale dos princípios constitucionais de defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana, artigo 1º, II e III, e parágrafo único, da CRFB, somados a garantia constitucional da informação em caráter ambiental como meio de fazer valer os direitos de informação ambiental à sociedade civil e a formação de sujeitos ativos para implementação de políticas públicas ambientais. A lei nº 10.650 de 2003, em nível federal, dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do SISNAMA. O Sistema de Informação Ambiental sobre o Meio Ambiente (SINIMA) é um meio de viabilizar o armazenamento, sistematização, como também a divulgação de informações e dados ambientais, que, no âmbito do SISNAMA, permitem ao membro estadual coordenar a coleta, a produção, o processamento, o arquivamento, a organização, a atualização, a avaliação, a recuperação, a utilização e a difusão pela sociedade de informações de interesse ambiental e daquelas correlatas à matéria, relacionadas a aspectos sociais, econômicos, de saúde pública etc. (LOURES, 2006, p. 13).

Com vistas à materialização desse instrumento, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA instituiu, através da Portaria IBAMA 1.066, de 01.11.1989, o Centro Nacional de Informação Ambiental – CNIA, para sistematizar, gerenciar e difundir as informações ambientais em geral, com os seguintes objetivos: a) criação de uma base de dados funcional, que integra o SINIMA; b) implementação e desenvolvimento da Rede Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – RENIMA; c) implantação de sistemas internacionais de informação e documentação ambientais. (LOURES, 2006, p. 13).

A materialização do SINIMA, como mencionado, permite a consolidação de dados e critérios ambientais de paisagem, além da formação de sujeitos ativos para implementação de políticas públicas ambientais e para tomada das decisões dos órgãos integrantes do SISNAMA na referida temática.

A Lei de Mata Atlântica como política ambiental, conectada à PNMA e aos órgãos do SISNAMA, veda o corte e a supressão de vegetação tanto primária quanto nos estágios avançado e médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica quando, entres outros critérios elencados nas alíneas do inciso I, art. 11 da lei nº Lei nº 1.428, quando existir um excepcional

valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do SISNAMA. O reconhecimento dos órgãos executivos vinculados ao SISNAMA pode ser estabelecido nesses casos ou em outros referentes a proteção das paisagens, através de critérios vinculados a produção de danos. No caso da referida lei (Lei nº 1.428), o valor da paisagem se remete a excepcionalidade da vegetação em sua função paisagística e biológica. Entretanto, se o reconhecimento do valor paisagístico puder ser feito pelo SISNAMA, pelas secretarias de meio ambiente e órgão federais como IBAMA, seria possível avançar sobre outros enfoques relativos à paisagem e reconhecidos na proposição neste tópico de microsistema ambiental.

Em matéria de paisagem, diante dos seus diversos enfoques de tutela dispostos na CRFB, a associação ao Sistema Nacional de Cultura e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente pode trazer contribuições para a construção de dados e associação para futuras políticas na área. A exemplo da união desses dados, seguem os quadros que trazem dados sobre as paisagens ou conjuntos paisagísticos no Brasil atualmente consideradas como patrimônio cultural pelo IPHAN desde o ano de 1939, e que são considerados pelo órgão como paisagem. O quadro 1 se refere aos dados dos tombamentos feitos até o ano de 1988.

#### **Quadro 1 – Paisagens ou Conjuntos Paisagísticos inscritos entre os anos de 1939 e 1986**

Bem Paisagísticos Tombados	Nº Processo	Ano
Hospital São João de Deus: jardim.	202	1939
Aldeia de Carapicuíba, SP: conjunto arquitetônico e urbanístico.	218	1939
Cidade de Congonhas do Campo.	238	1941
Igarassu, PE: conjunto arquitetônico e paisagístico.	359	1945
Cemitério de Nossa Senhora da Soledade: conjunto paisagístico.	376	1948
Forte de Santa Tecla: fundações.	392	1948
Vila colonial de Porto Calvo, AL: remanescentes.	515	
Retábulos da Catedral de N.S. Bom Jesus.	553	1957
Conjunto Paisagístico e Urbanístico da Cidade de Vassouras, demarcado no processo, constituído de construções públicas e particulares, incluindo calçamento e arborização.	566	1957
Gruta de Mangabeira.	606	1960
Conjunto arquitetônico do Antigo Horto Florestal da cidade do Rio de Janeiro.	633	1961
Avenida Koeler: conjunto urbano-paisagístico.	662	1962
Rua Carneiro de Campos, Sodré e Travessa Aquino Gaspar: conjunto arquitetônico.	684	1962

Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico da Praça Frei Caetano Brandão, Ex-largo da Sé; Largo da Sé (Antigo) (Belém, PA).	739	1964
Área do Passeio Público, Antiga Praça dos Mártires.	744	1964
Aterro do Flamengo.	748	1964
Parque à Rua Marechal Deodoro, 365.	754	1965
Cabo Frio, RJ: conjunto paisagístico.	757	1965
Vila de São Miguel: conjunto arquitetônico e paisagístico: Igreja, Aqueduto, Carioca.	810	1968
Povo de São Lourenço das Missões: ruínas e remanescentes do povoado.	813	1969
Povo de São Nicolau: ruínas e remanescentes.	813	1969
Mambucaba: conjunto arquitetônico e paisagístico.	816	1969
Praça Getúlio Vargas: conjunto arquitetônico e paisagístico.	833	1971
Cachoeira, BA: conjunto arquitetônico e paisagístico.	843	1971
Lençóis, BA: conjunto arquitetônico e paisagístico.	847	1971
Corcovado.	869	1973
Morro Cara de Cão.	869	1973
Morro da Babilônia.	869	1973
Morro da Urca.	869	1973
Morro Dois Irmãos.	869	1973
Pão de Açúcar.	869	1973
Pedra da Gávea.	869	1973
Lagoa Rodrigo de Freitas: conjunto paisagístico.	878	1973
Rio de Contas, BA: conjunto arquitetônico.	891	1973
Fortaleza de Santo Antônio: remanescentes.	930	1975
Conjunto arquitetônico e paisagístico, especialmente o cemitério, da cidade de Mucugê.	974	1978
Grutas do Lago Azul e de Nossa Senhora Aparecida.	979	1978
Conjunto Urbano Formado Pela Quadra Existente Entre As Ruas da Constituição e Luis de Camões, composta pelos prédios de números 5, 5-A, 5-B e 7 da Rua Gonçalves Ledo e o número 11 da mesma rua, esquina com a Rua Luis de Camões.	986	1978
Acervo Natural, Paisagístico, Urbanístico e Arquitetônico da Serra do Monte Santo, antiga Serra do Piquaraçá, com destaque para o Santuário de Santa Cruz, constituído pelas suas 25 capelas, cuja preservação é extensiva aos bens de arte sacra e devocional.	1060	1982
Salvador, BA: conjunto arquitetônico, paisagístico e urbanístico do centro histórico.	1093	1983
Área destinada ao Parque Estadual Cabo Branco e Ponta do Seixas.	1193	1986

Fonte: Coordenação Geral de Identificação e Reconhecimento/IPHAN, 2021.

Já o Quadro 2 apresenta dados referentes aos tombamentos e seu número processual no órgão, envolvendo a inscrição das paisagens entre os anos de 1988 e 2012.

### Quadro 2 – Paisagens ou Conjuntos Paisagísticos inscritos a partir do ano de 1988

Bens Jurídicos Tombados	Nº Processo	Ano
Conjunto arquitetônico constituído pela Igreja Matriz de Nossa Senhora da Penha de França e dos bens edificados que a envolvem.	1269	1988
Freguesias Luso-Brasileiras na Região da Grande Florianópolis (Ribeirão da Ilha) Nome anterior do processo: Enseada do Brito.	1273	1988
Freguesias Luso-Brasileiras na Região da Grande Florianópolis (Santo Antônio de Lisboa). Nome anterior do processo: Enseada do Brito.	1273	1988
Freguesias Luso-Brasileiras na Região da Grande Florianópolis (Lagoa da Conceição). Nome anterior do processo: Enseada do Brito.	1273	1988
Casa: Praça da Cruz Vermelha, inclusive as casas que compõem o Conjunto Arquitetônico.	1283	1988
Conjunto Paisagístico do Morro do Pai Inácio.	1356	1995
Conjunto Arquitetônico e Paisagístico "Tecelagem Parahyba".	1368	1996
Maciço Rochoso Dedo de Deus.	1405	1997
Conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico da cidade de Goiana, estado de Pernambuco.	1483	2001
Viçosa, CE: conjunto Histórico e Arquitetônico.	1496	2002
Centro histórico da cidade de Pelotas.	1512	2003
Centro Histórico de Novo Hamburgo (incluindo coleção pertencente à Fundação Ernesto Scheffel).	1582	2009
Plataformas de embarque da Estação Barão de Mauá e da Estação e Oficinas de Praia Formosa.	1643	2012

Fonte: Coordenação Geral de Identificação e Reconhecimento/IPHAN, 2021.

As informações presentes nos quadros 1 e 2 fazem parte de uma amostragem advinda da consulta da autora desta pesquisa ao setor técnico da autarquia federal do IPHAN e do levantamento feito pelo coordenador geral de identificação e reconhecimento do órgão. O levantamento não está completo e pode sofrer variações referentes ao valor dos bens inscritos no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico de tombamento. Os bens valorados por sua situação de paisagem são inscritos nesse livro, sendo necessário analisar caso a caso para saber quais e quantos foram os bens tombados por seu valor paisagístico, etnográfico ou arqueológico. O que pode ser notada é a inexistência de dados prévios e precisos dos patrimônios culturais paisagísticos existentes no país.

O trabalho seguirá com a apreciação da proteção dada à paisagem no debate sobre os conselhos ambientais e proteção da paisagem.

#### 4.2.3 Os conselhos de meio ambiente e os critérios para a proteção da paisagem

Dentro da estrutura de órgãos ambientais existem diversos conselhos, dentre os quais encontram-se cerca de 25 colegiados ambientais que possuem abrangência apenas nacional, além de conselhos estaduais (um em cada estado), distritais e municipais. A presente pesquisa se deterá ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão criado pela Lei nº 6.938/81, e aos conselhos administrativos estaduais e municipais, em abstrato, para debater a importância desses órgãos colegiados na matéria de paisagem. O órgão colegiado é um meio de concretizar o princípio da participação do direito ambiental, pois por meio de sua criação a sociedade civil pode se manifestar pela participação na administração pública:

Por serem obrigatoriamente instâncias de representação da sociedade civil, os conselhos tendem a ser organismos plurais que expressam os diferentes atores políticos e sociais, além de figurarem como um peculiar espaço de embate ideológico, dada a diversidade política dos seus componentes, ou então como um espaço deliberativo de articulação e negociação político-institucional. (GORDILHO; OLIVEIRA, p. 69, 2014)

O CONAMA, que estuda e propõe diretrizes de políticas governamentais e é responsável pela implementação do PNMA, é também um órgão colegiado (um dos quatro conselhos ambientais que integram o Ministério do Meio Ambiente). Sob essas características possuiria um viés democrático em sua estrutura, que segundo Machado tem como um de seus objetivos “inventariar as diversas opiniões de setores que têm interesse na matéria tratada. Colhem-se ideias e informações, confrontando-se em busca da formação de uma posição comum ou, pelo menos, uma posição majoritária” (MACHADO, 2014 p. 192). O órgão detém, entre suas funções, a possibilidade de estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle, como também a manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais (VII, art. 8, Lei 6.938/81).

O CONAMA resume em sua competência requisitos essenciais para auxiliar na fixação de critérios gerais em âmbito paisagístico e diretrizes capazes de instruir a administração Pública. A Resolução 307/2002 do CONAMA, por exemplo, visa regulamentar os resíduos de construção e de demolição objetivando reduzir e propor uma destinação adequada para os resíduos (BRASIL, 2002), de modo que indiretamente atinge de forma benéfica as paisagens, sobretudo as urbanas, que sofrem com a expansão imobiliária desenfreada nas cidades, já que

tal resolução (Resolução 307/2002 do CONAMA). O órgão não possui de forma privativa a atribuição dessas normas, visto que pelo art. 24, §1º e 2º da CRFB pode elaborar normas gerais para serem suplementadas pelo Estado, tendo também os conselhos dos estados para estabelecer normas na área.

Os estados, assim como os municípios, possuem autonomia assegurada pela Constituição Federal de 1988 em competência administrativa para atuarem, respectivamente, em seus âmbitos estadual e municipal (garantindo a autonomia no interesse local). Os conselhos ambientais têm grande importância material para colocar em prática as atribuições administrativas ambientais dos entes federativos, já que, de acordo com a Lei Complementar 40, de 2011, existe a exigência do funcionamento de conselhos de meio ambiente nos estados e municípios para que exerçam plenamente sua competência administrativa (art. 5º). Na inexistência desses conselhos, a União ou o Estado, a depender do âmbito da federação, deverá desempenhar as funções administrativas até sua posterior criação.

Alguns estados inseriram em suas Constituições os órgãos ambientais, como na Paraíba - que pelo art. 230 de sua Constituição Estadual, define que o conselho é competente para tratar da conservação e proteção dos componentes ecológicos e do controle de qualidade do meio ambiente - e no estado de Pernambuco, que atribui ao seu conselho a definição da política estadual de meio ambiente.

As paisagens também devem ter sua tutela associada ao sistema de preservação do patrimônio cultural. Um órgão patrimonial colegiado terá tanto as funções deliberativas quanto consultivas, e a ele caberá as escolhas dos bens culturais, isto é, a delimitação dada a sua preservação, e as demandas de registro e tombamentos de paisagem, além de outras atividades administrativas.

Sua função primordial deve ser a definição de políticas que tornem efetiva a proteção do patrimônio cultural, onde o tombamento ou o registro signifiquem apenas o primeiro passo. O conselho deve ser integrado por representantes do poder Público, da sociedade civil organizada, e também das Universidades. Suas reuniões devem ser públicas em respeito ao princípio da publicidade que deve nortear o direito ambiental. (MIRANDA; RODRIGUES, 2012, p. 224 e 225).

Como abordado no tópico 1.1.1, nas formas de participação da sociedade civil, tanto em consultas quanto audiências públicas, em matéria de paisagem, esses critérios ficam mais evidentes para delimitar padrões ambientais e o relacionamento das comunidades com as paisagens, uma vez que podem acomodar, inclusive, uma diversidade de valores culturais

envolvidos no comportamento ambiental. Tais critérios não rejeitam seus valores excepcionais, mas se somam a outros que podem contribuir com uma melhor qualidade vida.

É importante que esses critérios possam ser dimensionados em meio a uma gestão ambiental para que haja uma ponderação do belo com o ecológico. Conforme leciona Richardson em seu estudo sobre a estética no direito ambiental, “a valorização estética deve finalmente se alinhar com a conservação de processos ecológicos essenciais e da teia da vida. Uma paisagem esteticamente agradável, mas ambientalmente degradada, dificilmente é viável a longo prazo” (RICHARDSON, 2019, s.p).<sup>66</sup>

O último tópico deste trabalho analisará a possibilidade de uma ação interpretativa da paisagem vinculada a proposta de microssistema ambiental trazida neste capítulo.

### **4.3 A possibilidade de uma hermenêutica das paisagens no direito brasileiro**

Uma ação interpretativa baseada na epistemologia do direito ambiental é pautada em conhecimentos prévios que dizem respeito tanto a noções gerais de meio ambiente, quanto a noções específicas referentes ao ordenamento jurídico voltado para uma ação interpretativa específica. Como foi visto no primeiro capítulo desta pesquisa, a ordem jurídica ambiental apresenta uma particularidade na implementação de conceitos e termos, pois eles são, por vezes, indeterminados e amplos, sem maior delimitação legal. Ademais, é uma ordem que tem grande discricionariedade administrativa concedida ao Executivo. A paisagem não está excluída dessa particularidade própria da ordem ambiental, já que também apresenta uma indeterminação em sua própria definição como bem jurídico de tutela. O fortalecimento de uma hermenêutica e de estudos da argumentação jurídica voltada a essa aplicação da paisagem são possibilidades a serem perscrutadas.

No capítulo anterior foi vista a judicialização da paisagem como um ponto de crise em sua tutela, o que envolve desde a falta de elementos necessários a propositura de ações pelo Ministério Público, até o debate sobre a subjetividade da temática, passando pela ausência de parâmetros econômicos para sua adequação normativa.

A importância de uma pré-compreensão nas tomadas de decisões ambientais de paisagem está relacionada intrinsecamente aos valores ambientais paisagísticos e implica considerar: valores e contribuição para uma melhor qualidade vida; valores em processos de consultas e audiências públicas que demandam uma avaliação mais rigorosa da diversidade

---

<sup>66</sup> “*Aesthetic appreciation must ultimately align with the conservation of essential ecological processes and the web of life. An aesthetically pleasing but environmentally degraded landscape is hardly viable over the long term.*”

cultural e dos valores pessoais a serem perscrutados; critérios biológicos e de função ecológica da paisagem; e critérios de estética ambiental. Sobre a temática, Richardson cita problemas na gestão florestal, que exemplificam a tensão entre a estética ambiental e a função ecológica de ambientes, como a identificação entre o desejo do público por árvores limpas e arrumadas *versus* os benefícios de manter uma floresta "desgrenhada" com árvores que podem enriquecer a biodiversidade (RICHARDSON, 2019, s.p.). Isso exemplifica as ponderações necessárias a serem feitas nesse campo.

Os princípios no direito ambiental se justificam como norteadores para orientar e fundamentar a aplicação específica – mesmo que sejam justificadas a aplicação de técnicas interpretativas de uma hermenêutica jurídica tradicional – do caráter principiológico do direito ambiental. Esse é um referencial metodológico utilizado pelo legislativo, pelo executivo “no momento da elaboração e da execução de políticas públicas, especialmente no caso do licenciamento ambiental, em virtude da discricionariedade administrativa” (BELCHIOR, 2019, p.112) – e pelos procuradores atuantes na área ambiental

Por outro lado, tomando como exemplo, a análise dos fatos, apresentados pelos documentos dos diferentes setores envolvidos no caso do Porto do Capim, em João Pessoa, Paraíba, através da perspectiva de uma retórica material, podem ser considerados como relatos diferentes, emitindo opiniões diversas sobre a situação da comunidade do Porto do Capim. A retórica prática, conceituada por Adeodato (2008) como meta-retórica, é entendida como metódica no que diz respeito a análise dos relatórios emitidos. Logo, é observado como as relações de percepção de cada documento podem estar expressas como consensos condicionais e temporários se verificados em fórmulas “[...] que dão certo, construindo uma pragmática finalística e normativa da comunicação” (ADEODATO, 2008, p. 73), pois “[...] os discursos práticos são estratégias para modificar os fatos e erigi-los em objetos, isto é, fatos relativamente fixados, aos quais alguns relatos selecionados aderem, em detrimento de outros.” (ADEODATO, 2008, p. 73).

No caso da problemática socioambiental da Comunidade do Porto do Capim, vale ressaltar que, para esse trabalho, foi feito um levantamento dos documentos do projeto do Parque Sanhauá elaborado pela Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa e pela Comissão Permanente de Desenvolvimento do Centro Histórico de João Pessoa (CPDCHJP), além desses, também debruçou-se sobre o parecer técnico nº 62 de 2019, que foi feito por especialistas do IPHAN/PB, e o documento do Inquérito Civil nº 1.24.000.001117/2015-16 (despacho nº 8592/2019). Dentre os documentos, as argumentações desenvolvidas quanto a paisagem é vistas pela Secretaria de Planejamento como um fator atualmente marginal, devendo

ser recuperada a título de criação de uma Unidade de Conservação no lugar, e a criação de um local específico para sua contemplação. A CPDCHJP também defende a preservação da intangibilidade da paisagem situada para resgatar o valor da cidade com o rio, na intenção de transformar “[...] o rio e o antigo porto em importante núcleo turístico da cidade” (CPDCH-JP, 2007, p.12). O projeto feito pelo planejamento do município também enaltece o turismo e o desenvolvimento econômico da área, além de destacar irregularidades da comunidade por ocupar a Área de Preservação Permanente.

O parecer técnico nº 62 de 2019 do IPHAN/PB, já se utiliza de uma preocupação como conjunto paisagístico do sítio histórico de João Pessoa pela ausência da comunidade de seu local historicamente ocupado. Também questiona os parâmetros de excepcionalidade paisagística e os métodos utilizados para elaboração de EIA-RIMA que deve levar em consideração o meio socioeconômico pelo trabalho conjunto da equipe transdisciplinar. Também afirma o documento do Inquérito Civil nº 1.24.000.001117/2015-16 (despacho nº 8592/2019) que a propriedade da União deve ter em consideração a existência de comunidade tradicional ribeirinha na localidade. pelo método de análise da retórica prática, é possível chegar a interpretação do elemento paisagem, neste contexto, como uma figura tópica, ou objeto em que relatos selecionados aderem com o intuito de explorar os valores econômicos e um crescimento urbano por vezes excludente.

Uma hermenêutica orientada para a paisagem se diferencia das interpretações atuais sobre a paisagem, por considerar também a tópica paisagística, que vem sendo usada como valor de mercado e de fruição descontextualizada aos direitos socioambientais.

Além disso, uma ação interpretativa paisagística leva em conta a ordem pública ambiental tratada nesse capítulo. Diferente do que irá impor o pensamento administrativo civilíssimo/tradicional, com a orientação de interpretações mais restritivas, a ordem pública ambiental irá exigir, na omissão e em normas duvidosas, uma interpretação atrelada de defesa ao meio ambiente (BENJAMIN, 2010, p.142) em que “os princípios da primariedade do meio ambiente, da função ecológica da propriedade e da explorabilidade limitada da propriedade” sejam respeitados e tidos como essenciais à sadia qualidade de vida.

A presente pesquisa vê a sistemática constitucional como um caminho que norteia o microsistema administrativo. No entanto, também tem ciência da prática desenvolvida pela comunidade de juristas como uma atividade altamente técnica, que é a dogmatização, a interpretação, e a argumentação jurídica. Essas atividades podem avançar com base em uma forma de vida, isto é, de práticas que “incorporem um conjunto de objetivos, valores e afins” (SANTORO, 2005, p.74) e que Santoro orienta seu uso por estas comunidades de juristas a

defesa da concepção realista do Estado de Direito, logo, capaz de resistir às pressões provenientes dos setores econômicos e políticos<sup>67</sup>. (SANTORO, 2005).

Esse ponto é de grande relevância ao se imbricar com o que afirma Quintero: “[...] se em algum país, o direito à paisagem ou qualquer um dos seus direitos humanos interdependentes não estiver explicitamente reconhecido [...]” (QUINTERO, 2021, p. 1444, tradução nossa) o litigante e intérprete, seja advogado ou juiz, “[...] sempre pode invocar o *ius constitutionale commune* para assumir então que o direito em questão [...] é protegido por ser um princípio interamericano que transcende a [...] letra das Constituições e Leis internos.” (QUINTERO, 2021, p. 1444, tradução nossa).<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Santoro afirma que “uma concepção realista do Estado de Direito deveria perceber que hoje a parte oposta é cada vez menos representada pelo Leviatã estatal, agora frequentemente mero instrumento das lógicas do mercado.” [...] e que “o juiz que opera imerso numa comunidade dos interpretes que elegeram como papel a defesa do Estado de direito, apareceu como única figura em grau de regular e de reduzir através de uma luta cotidiana, a cada controvérsia, o uso da coerção nas sociedades contemporâneas”.(SANTORO, 2005, p.122 e 123)

<sup>68</sup> “[...] Si en algún país el derecho al paisaje o alguno de sus derechos humanos interdependientes no se encontrase explicitamente reconocido” [...] “siempre podrá invocar el *ius constitutionale commune* para asumir entonces que el derecho en cuestión, en este caso el derecho humano al paisaje, se encuentra también protegido por ser un principio interamericano que trasciende la [...] letra de las constituciones y leyes internas.” (QUINTERO, 2021, p. 1444, tradução nossa).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho considerou os aspectos gerais que definem a paisagem nos campos da estética, ética e economia da paisagem. Foi conhecida a importância de critérios ambientais para se avaliar a construção paisagística e para o leitor correlacioná-las à paisagem como bem jurídico. Esses critérios moldaram diferentes enfoques existentes na paisagem por seus valores ambientais, culturais (estritamente) e ordinários. No entanto, pôde ser percebido que a paisagem como produto de cultura, em sentido amplo, se distinguia dos enforques e se aproximava da noção de categoria na cultura jurídica de um ordenamento. Além disso, foi provado que a paisagem não se limita a uma metáfora advinda da pintura, pois é um bem jurídico a ser tutelado internacionalmente e no ordenamento brasileiro. Assim sendo, é inevitável lidar com questões de preferências estéticas de objetividade ou subjetividade. Vem à tona, também, os processos de construção de instrumentos para garantir os valores e critérios dominantes em uma comunidade da qual a paisagem é reflexo.

Sua proteção adveio inicialmente da ideia de preservação de um todo homogêneo e intocável, bem como esteve relacionada a processo de exploração econômica dos recursos naturais. Com o tempo, foi sustentada a beleza natural na conservação de parques e jardins, e de seu caráter monumental, como símbolos de pertencimento e respeito pela pátria dos estados nações. A paisagem iniciou a constitucionalização de sua tutela como patrimônio histórico e natural. Internacionalmente, a UNESCO avançou muito em um direito de paisagem propondo, primeiramente, a proteção de bens imateriais, e depois a categoria da paisagem natural. As paisagens transitaram de um conceito valorativo atribuído ao patrimônio histórico, por ser eminentemente temporal, para o de patrimônio cultural, isto é, de ser qualificado por sua dimensão subjetiva e pelo permanente processo de construção e reconstrução em sua dinâmica.

Foi com a Convenção Europeia da Paisagem, um marco para a proteção paisagística, ainda que especificamente europeu, que se criou um conjunto de definições, orientações para políticas públicas congruentes e princípios para desempenhá-las. A ausência desse reconhecimento no Brasil fez Custódio (ano) afirmar a inexistência de uma categoria brasileira da paisagem.

A virada epistemológica do direito à paisagem é a representatividade de todo esse processo de formalização da paisagem como bem jurídico e como componente essencial do ambiente humano. Mas não por conta disso deixou de ser um bem ambiental, onde critérios culturais, ambientais e essencialmente biológicos devem ser ponderados.

Pode ser notado que o direito à paisagem se interliga a direitos como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental no Brasil, sendo sua garantia mais evidente que as formas indiretas dadas pela Comunidade Europeia, através do direito à privacidade, por exemplo.

O seguimento dado à pesquisa partiu da premissa da existência de normativas brasileiras sobre paisagem, de modo amplo e esparso, a nível nacional. A Constituição de 1988 pode especificar a competência legislativa concorrente entre os entes federativos referindo-se “à proteção do patrimônio paisagístico”, no seu art. 24, VII e no art. 216, V, intitulados como patrimônio cultural, além de garantir deveres e direitos quanto ao meio ambiente no caput do art 225. Assim, foi afirmada a existência de um conjunto de leis que, de algum modo, citam a paisagem no Brasil. Quanto a sua aplicabilidade da matéria no direito, existem alguns julgamentos envolvendo a tutela jurisdicional do direito de/à paisagem, mesmo que escassa.

A formalização desse direito no Brasil também envolveu a tentativa de alguns órgãos de avançar no enfoque de paisagem cultural. A chancela da paisagem cultural, instituída pela portaria 127/2009 do IPHAN, foi criada pela necessidade de ações institucionais visando tradições locais em território nacional em contextos culturais complexos. A paralização dos projetos é uma perda para as políticas de paisagem, ainda que reafirmem as lacunas de instrumentos de identificação e reconhecimento existentes no IPHAN, cuja operacionalidade mostrou a necessidade de acionar outros instrumentos legais.

Em resumo, a fragmentação do rol de normas sobre paisagem brasileira e a ausência de uma coerência finalística, aparentemente ensejaram problemas referentes a sua adequação socioambiental e satisfação de direitos de fruição paisagística. Desse modo, a problematização através dos pontos de crise possibilitou analisar, de modo mais realístico, distorções nos direitos envolvendo a paisagem, ou até sua melhor delimitação como direito.

No segundo capítulo, a pesquisa procurou responder ao problema, algumas perguntas, que se desdobravam da questão principal sobre a adequação da normatividade das paisagens brasileiras para sua tutela e satisfação de um direito de/à paisagem, observando o desenvolvimento econômico e socioambiental.

O recorte do objeto de pesquisa em pontos de crise advindos do crescimento econômico em território metropolitano, possibilitou entender a dinâmica normativa e orgânica das paisagens no território. Constatou-se que existem limites entre as regras jurídicas e o surgimento de novas paisagens. A análise do recorte metropolitano e de paisagens intermediárias e de transição mostram espaços propensos a conflitos socioambientais. Foi percebida a necessidade de pensar a paisagem e desenvolvimento da região de maneira a confluir equilíbrio ecológico,

relevante para a manutenção da biodiversidade paisagística das áreas de conservação, com as novas paisagens que surgem pelo resultado do crescimento urbano. Essas são áreas que devem associar instrumentos legais para que sejam protegidas, como as regiões de entradas de cidades. Além disso, os estudos de casos de dois cenários de paisagens significativas para a cidade de João Pessoa, na Paraíba, possibilitaram a compreensão dos efeitos socioambientais dessa tutela.

O direito de paisagem pode ser compreendido como uma manifestação do DaD (direito ao desenvolvimento), na sua passagem epistemológica para um direito à paisagem, ao assegurá-lo. Assim, o direito ao desenvolvimento se estabeleceria como um direito-plataforma a outros, ou a perspectiva de equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos dispostos nas outras dimensões de direitos. Os indivíduos têm objetivos antagônicos e querem usar de forma privada os mesmos bens e recursos limitados. No entanto, todos são portadores do direito à uma estética ambiental contemplativa, o que não está adstrito a grupos econômicos ou setores da sociedade civil.

Foi percebido que o valor econômico das paisagens (propriamente o de consumo e mercado) não pode ser negado nem afastado da gestão do território e das demandas atuais enfrentadas para o desenvolvimento e que tal valor pode alimentar distorções como os processos de gentrificação.

O estudo de caso do Porto do Capim trouxe, na prática, os discursos, descontextualizados, do abandono e da fruição cultural. Esses discursos se justificam por selecionar, respectivamente, as imaterialidades merecedoras de reconhecimento e os espaços como cenários. Entretanto, os referidos discursos não refletem as paisagens do Porto do Capim e o vínculo da comunidade local com o ambiente.

Em resumo, os direitos difusos geram conflitualidades, até mesmo litígios, que se fundamentam em escolhas políticas. A máxima conflituosidade desses direitos que a tutela da paisagem procura resolver é: a proteção de um direito de paisagem, e um direito à paisagem ao buscar equilíbrio ambiental e desenvolvimento humano. Além de se chegar a conclusão de um direito à moradia como integrado ao direito à paisagem.

Já na análise das Falésias do Cabo Branco e da Paisagem Costeira em João Pessoa/PB, o debate traz à baila a dinâmica não só biológica da natureza pela erosão natural, mas também levantamentos de ordem socioambiental. A situação atual dessa paisagem também tem os efeitos da própria expansão citadina, consequência também de flexibilização normativa.

As zonas costeiras são alvos de grande especulação de suas paisagens, sendo, geralmente, alvos de conflitos ambientais, litígios envolvendo construções e ocupações irregulares ou prejudiciais às áreas do solo metropolitano. No caso da paisagem da Falésia do

Cabo Branco, em João Pessoa, a Constituição Estadual da Paraíba conseguiu garantir, até certo ponto, o direito dos cidadãos e turistas observadores da paisagem costeira, mas o estímulo à expansão populacional sob a barreira acelerou o desgaste físico e biológico do local. O caso, então, exemplifica como é importante a associação de critérios e instrumentos ambientais para proteção do direito à paisagem.

O que pode ser notado da análise dos casos é que o valor da paisagem pode passar sem ser percebido. Existe uma dificuldade de se materializar a proteção dela como um bem ambiental em si, um bem jurídico a ser tutelado, em que todos os critérios elencados estão relacionados a sua proteção. No geral, a satisfação do direito à paisagem ainda é incipiente. A ausência do reconhecimento desse direito ocorre também pelo judiciário.

O caráter eminentemente jurídico, o qual é fundamentalmente interpretativo e normativo na finalidade de tornar os problemas jurídicos solucionáveis, fez imprimir pressupostos envolvendo a judicialização.

A judicialização, então, teve seus pontos de crises evidenciados na subjetividade de aplicar a estética ambiental das paisagens pelo judiciário; na necessidade de reconhecimento de um valor de consumo dado à paisagem, e seus parâmetros econômicos de avaliação pelo judiciário; e, a busca de concretização dos direitos à paisagem em um sistema supranacional.

O que também se pode notar nos julgamentos é o fato de casos sobre bens tombados que, necessariamente, não tenham sido inscritos nos livros do tomo especificamente pelo seu valor paisagístico, e que de algum modo tutelam formas paisagísticas, por exemplo nos problemas do entorno e ambiência relacionadas ao bem principal. De qualquer modo, poucos são os casos em que a ementa se destina a resumir como litígios envolvendo a “paisagem” ou a “proteção da paisagem”, ou até mesmo de “danos a fruição da paisagem.”

No terceiro capítulo, foi proposto o reconhecimento da existência de um microssistema brasileiro de Paisagem, ou seja, uma instrumentalização harmônica dos vários diplomas legais destinados à proteção da paisagem cuja amplitude e peculiaridade exigem interpretação e aplicação conjunta de seus comandos.

A princípio, tem-se em destaque a Constituição Federal como o fundamento de validade de todas essas normas, que pelo policentrismo do direito contemporâneo acaba prevalecendo sobre todos os demais estatutos que integram um microssistema. Pode ser percebido que com a Constituição de 1988 houve uma formalização da visão exclusivamente estética (estrita) à um bem ambiental sob proteção de quaisquer danos e ameaças, à tutela de um direito que considera a ordenação de seus elementos como correta atuação do Estado Democrático de Direito através de seus fundamentos constitucionais. No entanto, a estética ambiental contextualizada,

vinculada a uma ordem ambiental e ao estado democrático, auxilia a pensar a proteção das paisagens brasileiras para as próximas gerações, levando em consideração também o meio ambiente cultural e a identidade paisagística.

O objetivo da proposta era encontrar no direito ambiental, com seus recursos jurídicos e operacionais, a categoria jurídica da paisagem como conjunto de definições, orientações para políticas públicas congruentes e princípios para desempenhá-la. Logo, acredita-se que o estudo dogmático e hermenêutico do microsistema ambiental das paisagens brasileiras pode suprir e remediar alguns pontos de crise encontrados na sua tutela atualmente, como a garantia do direito à fruição. O direito ambiental e a CRFB fornecem subsídios jurídicos para essa adequação.

A equivalência jurídica de uma categoria paisagística em nosso sistema jurídico procura respeitar e entender a construção histórica da normativa brasileira, como foi visto por todo o trabalho e também sua apreensão de significados dados pela normatividade jurídica. A compreensão da paisagem em sentido lato, aparentemente, não é mais um enfoque e sim um meio de trazer unidade e visão holística da paisagem ao ser tratada no direito ambiental brasileiro, pois ela se relaciona perfeitamente com a proposta da paisagem cultural, com a paisagem que persegue o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, além de ser uma acepção receptiva à dinâmica das paisagens, sejam urbanas, periurbanos ou transitórias. A paisagem entendida em sentido lato, como produto da cultura brasileira, de seus povos e coletividades, por bem ambiental, prospecta se afirmar como uma categoria jurídica de um ordenamento (aliadas aos princípios, referências, instrumentos, dados e órgãos).

## REFERÊNCIAS

- ADEODATO, João Maurício. Retórica como metódica para o Estudo do Direito. **Revista Sequencia**, São Paulo, n. 56, p. 55-82, jun. 2008. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p55>>, acesso em 15 out. 2021.
- ADEODATO, João Maurício. **Uma teotia retorica da norma jurídica e do direito subjetivo**. São Paulo: Noeses, 2014.
- ALVARENGA, Luciano J. Geograficidade, Direito à Fruição da Paisagem e Justiça Socioambiental: a prevenção e a reparação de danos ao meio ambiente para além de um lugar-comum. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul - RS, v. III, n. 07, jan.-abr., 2014 Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:revista:2012;000952903>, acesso em 15 out. 2021.
- ALVARENGA, Luciano J; FARIAS, Talden. Meio ambiente e direitos fundamentais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: comentários ao Acórdão na Representação 1.048-1/PB. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 49, ago.-set., 2013. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:revista:2006;000770544>, acesso em 15 out. 2021.
- ALMEIDA FILHO, Agassiz. Pressupostos do constitucionalismo ambiental. **RIL**, Brasília, ano 53, n. 211, p. 105-121, jul./set. 2016
- ANDREOTTI, Giuliana. **Paisagens culturais**. Curitiba: UFPR, 2013.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Princípio da precaução no direito ambiental brasileiro. Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.27, p.63-88, setembro/dezembro de 2016.
- AZEVEDO, Paulo Ormino de. O caso Pelourinho. In: ARANTES, Antonio Augusto. **Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BARRIOS, Anaelise Barboza. **Paisagem-postal: a imagem e a palavra na compreensão de um Recife urbano**. Dissertação (Mestrado em Direito), Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BENJAMIN, W. Eduard Fuchs, Colecionador e Historiador. In W. BENJAMIN, **O Anjo da História**. Lisboa: Assírio &Alvim ,1980.

BERQUE, A. Paisagem marca, paisagem matriz. Elementos da problemática para uma geografia cultural. Ecole des Hautes Etudes em Sciences Sociales, Paris. In: Corrêa, R.L.; Rosendhal, Z. (Org.). **Paisagem, tempo e cultura**. Rio de Janeiro, 1998.

BERTRAND, Georges. **Paisagem e geografia física global – esboço metodológico**. Trad. Olga Cruz. São Paulo: IGEOUSP, 1971.

BENHAMOU, François. **Economia do patrimônio cultural**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010

BENJAMIN, Antônio Herman. **Fórum Lusófono sobre Redação Normativa e Direito do Ambiente**, Cabo Verde, 23-27 de novembro de 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Fórum Lusófono sobre Redação Normativa e Direito do Ambiente**, Cabo Verde, 23-27. Introdução à Lei do Sistema Nacional de UCs. In: BENJAMIN, A. H. **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das UCs**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os Direitos da Personalidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BÔAS, Orlando Villas Filho. A questão da universidade das categorias jurídicas ocidentais a partir da abordagem antropológica: Nota sobre a Discussão entre Max Gluckman e Paul Bohannan. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, n. 110, p. 277-318, 2016. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/115494>>, acesso em 15 out. 2021.

BOYLE, Alan. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. **Fordham Environmental Law Review**, v. 18, p. 471-511, 2007.

BRAGA, Emanuel Oliveira. Gentrificação. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (orgs.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.188 de 2012**. Altera Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%20%202018](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%20%202018). Acesso em: 01out. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Base da Legislação Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm). Acesso em: 01. out. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador Base da Legislação Federal. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365 de 21 de julho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Base da Legislação Federal. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 496, de 17 de julho de 2009**. Aprova a Convenção de Viena Sobre o Direito Dos Tratados, Concluída em Viena, em 23 de Maio de 1969. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action>>. Acesso em: 01.out.2021.

BRASIL. **Decreto nº 58.054 de 23 de março de 1966**. Promulga a Convenção para a proteção da flora, fauna e das belezas cênicas dos países da America. Disponível em <[http://www.mpes.gov.br/anexos/centros\\_apoio/arquivos/10\\_21311541431762009\\_Conven%C3%A7%C3%A3o%20de%20Washington.pdf](http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/10_21311541431762009_Conven%C3%A7%C3%A3o%20de%20Washington.pdf)> Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977**. Aprova a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972. Base da Legislação Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaFormPesquisa.action>>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria nº 127**. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. 30 de abril de 2009. Diário Oficial da União nº 83, Seção 1, 5 de maio de 2009.

BRASIL. **Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977**. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. Base da Legislação Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6513.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980**. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Base da Legislação Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei 7.661, de 16 de maio de 1988**. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Base da Legislação Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASI. **Lei nº 9.605, de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Base da Legislação Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em: 13 out. 2021

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana. Base da Legislação Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Base da Legislação Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Base da Legislação Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83). Acesso 13 out. 2021

BRASIL. **Lei nº 14.119,** de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Base da Legislação Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009.** Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Disponível em: <https://iphanparana.files.wordpress.com/2012/09/portaria-iphan-chancela-da-paisagem-cultural.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.410.732 - RN. Relator: Ministro Herman Benjamin. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17/10/ 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=2013%2F0198039-6+ou+201301980396&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.820.792 - RN. Relator: Ministro Herman Benjamin. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 05/12/2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Sobmedida/Advogado/Jurisprudencia/Pesquisa-de-Jurisprudencia>, Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 840918 / DF. Relatora: Ministra Eliana Calmon. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14/10/2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=2006%2F0086011-1+ou+200600860111&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 799690. Relatora: Ministra Rosa Weber **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 31-01--2014. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=paisagem&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=paisagem&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. R'ecurso Extraordinário nº 221.239, Relatora: Min. EllenGracie. **Pesquisa de Jurisprudência**. Segunda Turma, DJ 6.8.2004 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região Apelação Criminal nº 6121/PE. Desembargador Relator Rubens de Mendonça Canuto. **Pesquisa de Jurisprudência**,

Acórdãos, 16/11/2010. Disponível em: [https://www4.trf5.jus.br/data/2010/11/200283000138687\\_20101125\\_2827595.pdf](https://www4.trf5.jus.br/data/2010/11/200283000138687_20101125_2827595.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

CARDOSO, Patrícia Silva; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira; MOTA, Maurício Jorge Pereira. O Ambiente como Bem Jurídico: A Contribuição da análise Econômica ao Debate no direito Brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 2., 2018. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33554/24096>, acesso em 15 out. 2021.

CARVAILHES, Jean; JOLY, Daniel. **Les paysages périurbains et leur prix**. Paris: Presses Universitaires de Franche-Comté, 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Trad. Luciano Vieira Machado. 4 ed. São Paulo, UNESP, 2006.

CRETELLA JÚNIOR. Valor Jurídico da Portaria. **Rev. Dir. Adm.**, São Paulo, n. 117, p. 447-459, 1974. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/40205>, acesso em 15 out. 2021.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CÂMERA DOS DEPUTADOS. 2012. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1287677&filename=Tramitacao-PL+3188/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1287677&filename=Tramitacao-PL+3188/2012). Acesso em: 13 out. 2021.

CONSEIL DE L'EUROPE. **Rapport Expert du Conseil de l'Europe 2017**. Strasbourg, 2017.

CPDCHJP – Comissão Permanente de Desenvolvimento do Centro Histórico de João Pessoa. **Projeto de Revitalização do Antigo Porto do Capim**. Brasil/Espanha: 2007

CUSTÓDIO, Maraluce M. **Introdução ao Direito de Paisagem**: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CUSTÓDIO, Maraluce M; MACHADO, Reinaldo. Valoração econômica da paisagem: economia e direito atuando interdisciplinarmente para a proteção. **Rev. de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 94-116, jan.-jun. 2019. Disponível em <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/5684>>, acesso em 15 out. 2021.

DESCOLA, Philippe. **La Fabrique des Images**: Vision du Monde et Formes de La Apresentation. Paris: Somogy Éditions d'Art, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ENTENDA processo de revitalização e retirada de famílias do Porto do Capim em João Pessoa. **G1 Paraíba**, 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/06/08/entenda-processo-de-revitalizacao-e-retirada-de-familias-do-porto-do-capim-em-joao-pessoa.ghtml>. Acesso em: 9 out. 2021.

EUROPA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Environment and the Convention on Human Rights**. Strasbourg: ECHR/Press Unit, 2016. Disponível em: <http://zip.net/bstqhX>. Acesso em: 9 out. 2021.

EUROPA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **López Ostra v. Spain**, de 09/12/1994. Disponível em: <http://zip.net/bktqc9>. Acesso em: 9 out. 2021.

EUROPA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Kyrtatos v. Greece**, de 22/08/2003. Disponível em: <http://zip.net/bntpZr>. Acesso em: 9 out. 2021.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FEITOSA; Maria Luiza Alencar. Direito Econômico do Desenvolvimento e Direito Humano ao Desenvolvimento. Limites e Confrontações. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa (orgs.). **Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba: Appris, 2013.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico**. 2ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Ivette Senise. A tutela ambiental da paisagem no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, n. 95, p. 129-146, 2000. Disponível em <[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67459/70069/88879&ved=2ahUKEwiC6M-mid\\_zAhXKIrKGHUmcB2cQFnoECAMQAQ&usq=AOvVaw04\\_89pfV9VVjmGe7e0hKnB](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67459/70069/88879&ved=2ahUKEwiC6M-mid_zAhXKIrKGHUmcB2cQFnoECAMQAQ&usq=AOvVaw04_89pfV9VVjmGe7e0hKnB)>, acesso em 15 out. 2021.

FERREIRA, Maria Amélia C.; SOARES, Inês Virgínia P. Direitos culturais urbanos e a importância do ativismo judicial. In: AHMED, Flávio; SOARES, Inês Virgínia P. (orgs.). **Bens culturais e cidades sustentáveis**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GOMES, Luiz Flávio. **Lei de Crimes Ambientais : comentários à Lei 9.605/1998**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

GONÇALVES, Fábio Christiano Cavalcanti. A paisagem como fenômeno e objeto de interesse público: com que direito?, **Revistas UFPR**, Vol. 34, agosto, 2015. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/39224>>, acesso em 15 out. 2021.

GORDILHO, Heron José de S.; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro O caso do Conselho

Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 51 Número 204 out./dez. 2014. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509928>>, acesso em 15 out. 2021.

HEPBURN, Ronald. Contemporary Aesthetics and the Neglect of Natural Beauty. In: WILLIAM, B.; MONTEFIORE, A. (orgs.). **British Analytical Philosophy**. 1966.

ICMBIO. **Plano de manejo Flona Restinga de Cabedelo**. 2016. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/flonacabedelo/downloads/viewdownload/3-publicacoes/14-plano-de-manejo-da-flona-de-cabedelo.html>. Acesso em: 8 out. 2021.

IGLESIAS, Patrícia. Direitos da Personalidade e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: simbiose necessária. In CAPUCHO, Fábio; CORREIA, Atalá. **Direitos da personalidade: a contribuição de Silmara J. A. Chinellato / Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus Maluf ...** [et al.]. Barueri [SP]: Manole, 2019.

IPHAN. **Relatório técnico do grupo de trabalho da paisagem cultural brasileira**: versão sumariada para Consulta Pública. Brasília: Ministério do Turismo, 2019.

IPHAN. **Parecer Técnico nº 62/2019** - Divisão Técnica do IPHAN-PB. João Pessoa: Ministério do Turismo, 2019.

IPHAN; UFPEL; Prefeitura Municipal de Bagé. **Carta de Bagé ou Carta da Paisagem Cultural**. 2007.

JOÃO PESSOA. **Texto consolidado pela Lei Complementar n.º 03 de 30 de dezembro de 1992 e alterações da Lei Complementar n.º 054 de 23 de dezembro de 2008**. João Pessoa: Câmara Legislativa, 1994.

JOÃO PESSOA. **Lei Orgânica**. 1990. Disponível em < <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-joao-pessoa-pb>>Acesso em: 13 out. 2021.

JOÃO PESSOA. **Decreto nº 7.537/2012, de 08 de maio de 2012**. Estabelece a adequação do uso e ocupação do solo ao macrozoneamento aprovado pela Lei Complementar nº 069, de 25 de janeiro de 2012, e dá outras providências. Semanário Oficial. 20 de março de 2009.

JOÃO PESSOA. **Lei Complementar nº 29/2002 de 05 de agosto de 2002**. Dispõe sobre o Código Municipal de Meio Ambiente. Semanário Oficial. 05 de agosto de 2002.

JOÃO PESSOA. **Decreto nº 8.262/2014, de 21 de julho de 2014**. Declara de utilidade pública, para fins de licenciamento ambiental, área de terra urbana, denominada de Preservação Permanente – APP, para realização do projeto de requalificação do Porto do Capim e Sanhuaú e dá outras providências. Semanário Oficial. 21 de julho de 2014.

KASSMAYER, Karin; BARRETO, Nathalia Lima. A dimensão territorial dos direitos socioambientais: um olhar jusgeográfico para a crise socioambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 107-149, jan.-jun. 2012. Disponível em <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6296>>, acesso em 15 out. 2021.

KNELLER, Jane. Aesthetics and Communication. In: McMahon, John. (ed.). **Social Aesthetics and Moral Judgment**. Routledge: 2018.

KRELL, Andreas. Discricionariedade administrativa conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial. **Revista ESMAFE: Escola da Magistratura Federal da 5ª Região**, v. 8, n. 1, p. 177-224, dez. 2004. Disponível em <<https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/277>>, acesso em 15 out. 2021.

KRISTELLER, Paul Oskar. The Modern System of the Arts. In: **Renaissance thought on the arts: collected essays**. Princeton, 1990.

LATOURE, Bruno. **Diante de Gaia: Oito conferências sobre a natureza no antropoceno**. São Paulo/ Rio de Janeiro: Ubu Editora, 2020.

LEAL, Wills. **Cinema na Paraíba/Cinema da Paraíba. João Pessoa: 2007.**

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Lúcia Mathilde Endlich Orth (trad.). Petrópolis: Vozes, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LÖFGREN, Orvar. **The nationalization of culture**. Ethnologia Europaea, 1989.

LOURES, Flavia Rocha. A implementação do direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, 2006. Disponível em <[http://www.academia.edu/1358508/A\\_implementa%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_direito\\_%C3%A0\\_informa%C3%A7%C3%A3o\\_ambiental](http://www.academia.edu/1358508/A_implementa%C3%A7%C3%A3o_do_direito_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_ambiental)>, a acesso em 15 out. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Patrimônio cultural, democracia e federalismo na realidade manauara: o princípio da subsidiariedade e os papéis da comunidade e do poder público na seleção dos bens culturais protegidos pelo tombamento**. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Direito Constitucional (Dinter Ciesa / Unifor), Fortaleza, 2019.

MAKOWIAK, Jéssica. **Esthétique et Droit**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos, conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MEIRELLES, Héli Lopes. **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros Ed., 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Paraíba). Procuradoria da República. Despacho nº 8592/2019, 19 de julho de 2019. Inquérito Civil. **Diário Oficial**. Paraíba, PB, 19 jul. 2019.

Disponível em <  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PjsVDX4616UJ:www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/docs/porto-do-capim-recomendacoes-e-representacao/despacho-8592-2019.pdf/at\\_download/file+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PjsVDX4616UJ:www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/docs/porto-do-capim-recomendacoes-e-representacao/despacho-8592-2019.pdf/at_download/file+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> Acesso em: 20 jan. 2020.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del REY, 2006.

MIRANDA, Marcos Paulo de S.; RODRIGUES, José E. R. **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MONEDIAIRE, Gérard. As paisagens do direito – Florença 2000. Trad. Luciana Caplan. **Cadernos Jurídicos**, Campinas - SP, Ano I, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.

MORAES; Carla Gisele; BRAGA, Emanuel Oliveira. As Jangadas do Patrimônio: O Peculiar e o Excepcional nos Critérios de Seleção da Paisagem Cultural de Pitimbu/PB. In: CASTRIOTA; Leonardo Barci; MONGNELLI, Mônica de Medeiros (orgs.). **1º Colóquio Ibero-americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto**. Brasília, DF: IPHAN; Belo Horizonte, MG: IEDS, Anais, n. 6; v. 1, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

NARDY, Afrânio. Uma leitura transdisciplinar do direito da precaução. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios do Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; MEDEIROS, Marcelino A. A.; ARRUDA, Flávia S. T. Valoração econômica do meio ambiente: ciência ou empiricismo? **Cadernos de ciência e tecnologia**. Brasília, v. 17, n. 2, p. 81-115, mai.-ago. 2000.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PEIXOTO, Nelson Brissac. Ver o Invisível: a ética das imagens. In: NOVAES, Adauto (org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PIRES, Maria Coeli Simões. A proteção do patrimônio cultural como contraponto à desterritorialização. In **Bens culturais e direitos humanos**. SOARES, Inês Virginia Prado; CUREAU, Sandra (org.). São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. Paris: Dalloz, 2011.

PRIEUR, Michel. La Convention Européenne du paysage. In: **Revue Européenne de Droit de L'Environnement**. N° 03, 2003. Disponível em <[https://www.persee.fr/doc/reden\\_1283-8446\\_2003\\_num\\_7\\_3\\_1611](https://www.persee.fr/doc/reden_1283-8446_2003_num_7_3_1611)> , acesso em 15 out. 2021.

PLATÃO. **República**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

QUINTERO, Alberto Blanco-Urbe. El derecho humano al paisaje y la calidad de vida *In*, BREWER-CARÍAS, Allan R.; CORAO, Carlos Ayala (org): **Libro homenaje al dr. Pedro nikken, Tomo II**. Caracas: Editorial jurídica venezolana, 2021.

RABENHORST, Eduardo R. Visibilidade e Direito: Esboço de Um Problema. **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito**, São Paulo, n. 6, n. 1, 2017.

RÊGO, Veneziano V. **Indicação nº ao Ministério da Cultura que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) conceda a chancela de Paisagem Cultural à Barreira do Cabo Branco, na cidade de João Pessoa, Estado da Paraíba**. Paraíba: Câmara dos Deputados, 2017.

REIS FILHO, Nestor Goulard. **Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial**. São Paulo: Edusp, 2000.

REHBINDER, Eckard. Threats to Landscapes and Concepts and Strategies for Coping With Them. In: BENJAMIN, Antonio Herman. Paisagem, natureza e direito Landscape, nature and law, **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental (International Conference on Environmental Law)**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

RICHARDSON, Benjamin J. **The Art of Environmental Law**. Bloomsbury Publishing, 2019.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROGER, Alain. **Court Traité du Paysage**. Paris: Bibliothèque des sciences humaines, 1997.

ROLS, Juan. Territórios ampliados. In: DUARTE, Gabriel. FAVERO, Marcos (orgs.). **Linhas expandidas: urbanismos de fronteira: Brasil, Uruguai e Argentina**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2016.

RONAI, Maurice. Paysages. **Hérodote**, Paris, v. 1, p. 125-159, 1970.

SAMPAIO, José Adércio Leite. O “esverdeamento” da convenção europeia de direitos humanos: vícios e virtudes. **Revista Quaestio Iuris**, vol. 10, nº. 02, Rio de Janeiro, 2017. pp. 779 -800. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/25466>>, acesso em 15 out. 2021.

SANTORO, Emílio. **Estado de Direito e interpretação: por uma concepção jusrealista e antiformalista do estado de direito**. Trad. Maria Carmela Juan Buonfiglio, Giuseppe Tosi. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**, São Paulo: Hucitec Ltda, 1993.

SAUTTER, Gilles. Le paysage comme connivence. **Hérodote**, v. 16, Paris, 1979.

SCOCUGLIA, Jovanka Baracuhy Cavalcanti. **Revitalização Urbana e (re)invenção do centro histórico na cidade de João Pessoa (1987- 2002)**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DE JOÃO PESSOA. Projeto parque sanhauá, 2015. Disponível em: [https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_pesquisar.php?acao\\_externa=protocolo\\_pesquisar&acao\\_origem\\_externa=protocolo\\_pesquisar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0). Acesso em: 20 jan. 2020.

SIMMEL, Georg. **A filosofia da paisagem**. Tradução: Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2009 [1913].

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008

SCHEIBE, Aline C.; PICCININI, Livia S. Paisagem periurbana: evolução socioeconômica e transformação do território em Lajeado. **Visioni LatinoAmericane**, ano XIII, n. 24, v. 202, p. 234-257, jan, 2021.

SHELTON, Dinah. Whiplash and Backlash: Reflections on a Human Rights Approach to Environmental Protection. **Santa Clara Journal of International Law**, v. 13, n. 2, p. 11-29, 2015.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. A tutela jurídica da paisagem no Brasil. **Visioni LatinoAmericane**, ano XIII, n. 24, v. 202, p. 56-75, jan, 2021.

STRECK, Lenio L. Neoconstitucionalismo, positivismismo e pós-positivismismo. *In*: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio; TRINDADE, André. **Garantismo, hermeneutica e neuconsitucionalismo**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012.

SOARES, Inês Virgínia P. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao (do) patrimônio cultural. *In*: CUNHA, Humberto Filho (org.). **Diálogos culturais em rede: inquietações teóricas e práticas**. Fortaleza: IBDCult, 2017.

SOJA, Edward W. **Seeking Spatial Justice**. Minneapolis: Univ. Of Minnesota Press, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2009.

SUERTEGARY, Dirce Maria Antunes. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Scripta Nova Revist Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. n. 93, 2001.

THOMPSON, Janna. Aesthetics and the Value of Nature. *In*: **A Carlson and S Lintott, Nature, Aesthetics, and Environmentalism: From Beauty to Duty**. Columbia: Columbia University Press, 2008.

UNESCO. **Preparing World Heritage Nominations**. UNESCO, 2011.

Valente, H. de A. (2001). A cigarra e a formiga: por uma paisagem sonora da sociedade globalizada. **Significação: Revista De Cultura Audiovisual**, 28(15), 17-28. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/significacao/article/view/65522>> , acesso em 15 out. 2021.

VERAS, Lúcia Maria de Siqueira Cavalcanti. **Paisagem-postal: a imagem e a palavra na compreensão de um Recife urbano**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Trad. Marcos G. Montagnoli. 9. ed. Petrópolis - RJ: Vozes; Bragança Paulista - SP: Editora Universitária São Francisco, 2014.

ZACARIAS, Ana Cecília F. **Espaço, observador e percepção: o direito à paisagem brasileira sob uma análise jurisprudencial**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

ZENKNER, Marcelo. O microssistema brasileiro de prevenção e combate à corrupção. Capítulo 3. In: CUNHA, Matheus; EL KALAY, Marcio (orgs.). **Manual de compliance**. Compliance Mastermind v. 1. São Paulo: LEC, 2019. *E-book*.