

Ideias da Paisagem nos Planos Diretores do Recife e do Rio de Janeiro

Ideas of Landscape in the Recife and Rio de Janeiro Urban Master Plans

Dirceu Cadena de Melo Filhoⁱ
Universidade Federal do Ceará
Fortaleza, Brasil

Gilberto Hermínio Silva Filhoⁱⁱ
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil

Resumo: O presente trabalho analisa como a paisagem tem sido operacionalizada nos planos diretores das cidades do Recife e do Rio de Janeiro. Ambas as cidades apresentaram significativas transformações socioespaciais a partir dos anos 1990 e utilizaram a paisagem em seus planos diretores, sendo isso um indicativo da política da paisagem. A partir do levantamento da utilização da palavra paisagem e suas variações nos planos diretores, a análise mostrou que o conceito de paisagem apresenta uma abordagem morfológica, porém com alterações a partir dos anos 2000, quando deixa de ser compreendida unicamente como uma fisionomia e passa a ser utilizada como instrumento de gestão do território.

Palavras-chave: Paisagem; Política da Paisagem; Plano Diretor; Recife; Rio de Janeiro.

Abstract: The present work analyzes how the idea of landscape has been used in urban management master plans for the cities of Recife and Rio de Janeiro. Both cities present significant socio-spatial transformations since the 1990s and applied landscape as a key concept in their master plans. A survey of the use of the word landscape and its variations in the Master Plans of these cities was undertaken and our analysis displayed a initial morphological sense used, which changed after 2000 when the landscape is no longer understood as a physiognomy but rather as an instrument for territorial management.

Keywords: Landscape; Landscape Policy; Urban Master Plans; Recife; Rio de Janeiro.

ⁱ Prof. Adjunto do Depto. de Geografia. dirceucadena@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-6601-3646>

ⁱⁱ Mestrando em Urbanismo. gilbertosilvafilho@ufrj.br. <https://orcid.org/0000-0002-8967-9309>

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a incorporação da paisagem enquanto categoria prática nos planos diretores do Recife e do Rio de Janeiro. A crescente utilização do conceito de paisagem em instrumentos de gestão urbana tem sido observada em diferentes cidades do mundo e no Brasil, indicando a consolidação da “política da paisagem” (Ribeiro, 2018).

A cidade do Recife destaca-se pelo intenso processo de verticalização iniciado a partir dos anos 1990, que levou à constituição de leis e planos de controle das paisagens da cidade. De maneira mais recente, surgem na cidade projetos de grande porte, como o Novo Recife, geradores de movimentos que mobilizam o conceito em suas práticas políticas. Por outro lado, o Rio de Janeiro passou por uma significativa reestruturação urbana relacionada à organização de eventos internacionais que transformaram diferentes áreas da cidade. Além disso, a cidade apresenta exemplos inovadores de captura da paisagem em instrumentos de gestão, como o próprio Plano Diretor de 2011 e a inscrição na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO de uma parcela de seu território sob a categoria de paisagem cultural.

Nesse contexto de significativas transformações espaciais, os planos diretores dessas cidades foram construídos incorporando diferentes visões sobre preservação do patrimônio cultural, conservação do meio ambiente e ações de intervenções urbanas. A paisagem aparece nesses documentos de diferentes maneiras, refletindo “ideias de paisagem” distintas que ampliam a polissemia do conceito.

De que maneira a paisagem é transformada em dispositivo para a utilização e controle dos diferentes agentes que utilizam o espaço urbano? Quais transformações e ideias de paisagem podem ser observadas ao longo do tempo através da análise dos planos diretores? Qual a relevância dos planos diretores para o desenvolvimento e aplicação da política da paisagem?

Essas são algumas questões que orientam o artigo, organizado em dois momentos: primeiro, se discute o papel dos planos diretores para a política da paisagem, indicando como a análise dessa legislação pode ser pertinente para compreender a mobilização do conceito por atores envolvidos com a política urbana. Em seguida, utilizando os planos diretores como fonte de análise, serão comparadas as diferentes utilizações da paisagem em cada uma das cidades.

O levantamento e análise do termo paisagem nos documentos tomou como base a metodologia desenvolvida por Caetano e Rosaneli (2019) de identificação das variações do radical *paisag* (paisagens, paisagismo, paisagística etc.). Para irmos além das informações quantitativas, foram analisados os sentidos atribuídos ao conceito nos planos diretores, tomando como base a discussão sobre diferentes abordagens do conceito de paisagem numa perspectiva geográfica.

Paisagem, Planos Diretores e Política da Paisagem

Apesar de tradicionalmente ser apontado como polissêmico, utilizado por diversos campos e capaz de abarcar uma variedade de fenômenos, o conceito de paisagem possui uso pouco frequente nos debates que envolvem aspectos relacionados à política.

Como resultado disto, o campo da geografia política, por exemplo, tem privilegiado o conceito de território em suas análises, estando a discussão sobre paisagem ausente dos manuais voltados a esse campo (AGNEW; MITCHEL; TOAL, 2003; CASTRO, 2005; TRIGAL; DEL POZO, 1999).

Conceito principal da Escola da alemã de geografia do final do século XIX, utilizado como capaz de superar a dicotomia entre sociedade e meio ambiente (CAPEL, 1983), a paisagem passou a ser compreendida como o conjunto de formas naturais e culturais associadas em uma área e organizadas a partir da observação (SAUER, 1998). Tributária da posição lablacheana, a abordagem morfológica da paisagem ressalta o trabalho humano via cultura e baseia na descrição a sistematização do observado pelo olhar (MACIEL, 2002). A partir dessa perspectiva a paisagem foi associada à ideia de visão capturada a partir de um certo ponto distanciado e morfológicamente construída pela cultura.

Críticas contundentes à geografia clássica levaram alguns autores a um esvaziamento do conceito de paisagem, reduzindo seu entendimento a algo passivo ou simples “retrato” momentâneo e imutável do espaço (RIBEIRO, 2020). Nesse contexto de renovação da disciplina a partir dos anos 1970, abordagens marxistas associaram a paisagem ao conceito de ideologia, compreendendo-a como um falseamento da realidade incapaz de revelar as estruturas da sociedade e servindo para a manutenção das desigualdades socioespaciais.

Ainda na década de 1970, críticas às abordagens morfológicas buscaram ampliar o entendimento do conceito. A partir de trabalhos da Nova Geografia Cultural, a centralidade conferida ao olhar das formas materiais foi questionada e a paisagem passou a ser entendida como uma produção subjetiva, um texto interpretado individualmente (DUNCAN, 1990). Compreendida como uma representação, alguns autores buscaram entender como o simbolismo da paisagem tornou-se orientador da formação social de determinados países (COSGROVE, 1998). Assim, outros sentidos foram adicionados ao conceito, reduzindo a centralidade do olhar na captura dos elementos materiais e conferindo relevância às interpretações subjetivas e simbólicas envoltas em diferentes relações de poder.

Esses debates sobre paisagem são indicativos das tensões existentes no conceito: a paisagem é uma construção real e morfológica ou uma representação simbólica? Ela seria identificada pelo olhar distanciado do observador ou imaginada pelos sujeitos em relação direta com os elementos? (WYLIE, 2007).

Essas dicotomias da paisagem, presentes também em outros campos disciplinares, expressam duas abordagens do conceito, identificadas nos usos contemporâneos de diferentes instrumentos de gestão urbana. Na primeira abordagem, a paisagem é identificada por um olhar distanciado, como um conjunto de elementos externos ao observador que podem ser modificados com o objetivo de manter as qualidades consideradas mais adequadas para a fruição coletiva. Na segunda abordagem, a paisagem é entendida como o resultado das experiências vividas daqueles envolvidos com determinado espaço, sendo internas aos sujeitos que estabelecem representações paisagísticas dos elementos materiais e imateriais.

Essas abordagens, apesar de conflitantes, estão presentes na utilização do conceito nos instrumentos de gestão urbana das cidades brasileiras. Como Melo Filho (2021)

mostrou ao analisar a utilização do conceito em São Paulo, a primeira abordagem da paisagem encontra-se presente no Plano Diretor da Lei Cidade Limpa e do Conselho de Preservação da Paisagem Urbana. Já a segunda abordagem está presente no mesmo documento no instrumento Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem.

Essas utilizações nos instrumentos de gestão urbana das cidades brasileiras refletem a ampliação nos usos atribuídos ao conceito de paisagem pela administração pública. A partir do final do século XX, são observadas utilizações da paisagem para além da preservação de elementos patrimoniais, prática já presente no Brasil desde a fundação do IPHAN (RIBEIRO, 2007). Apesar dos diferentes objetivos, as utilizações do conceito de paisagem apresentam como ponto em comum a ampliação da paisagem para além daquela compreensão que a limita ao alcance do campo visual, reconhecendo-a como um instrumento para gestão territorial. Em documentos como o *Landscape Character Assessment Guidance for England and Scotland* desenvolvido para o Reino Unido ou em propostas de alcance regional como a Convenção Europeia da Paisagem, a paisagem assume a função de orientar o estabelecimento de tipologias de gestão. No âmbito internacional é observada essa mesma importância na adoção da abordagem pela Unesco da *Historic Urban Landscape* (HUL), destinada ao controle das áreas de valor histórico. No Brasil, a Chancela da Paisagem Cultural instituída pelo IPHAN em 2009, apesar das dificuldades de sua operacionalização, é um importante documento a considerar a própria paisagem como possuidora de necessidades de preservação específicas por vincular aspectos culturais, naturais e imateriais em um único bem.

A presença da paisagem nos planos diretores também é um indicativo da abrangência do próprio instrumento urbanístico. Os planos diretores surgem no contexto da redemocratização do país e na luta por maior participação popular nas decisões da sociedade. A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros foram erigidos à condição de entes federativos autônomos com competências determinadas (BRASIL, 1988). Dentre as competências que se tornaram parte do cotidiano administrativo e político dos municípios, estava o dever de promover a política de desenvolvimento e expansão urbana, através, principalmente, do Plano Diretor, considerado como o instrumento básico da política urbana municipal. Embora fosse uma obrigação constitucional, somente em 2001, com a vigência do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), passou a figurar na legislação nacional a previsão objetiva de sanções para os municípios que não elaborassem seus planos diretores dentro do prazo estabelecido.

O debate acerca das definições de Plano Diretor conta com inúmeras reflexões, como as de Silva (1995) e Villaça (1999). De maneira resumida, pode-se dizer que o Plano Diretor é “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40). Sobre sua estrutura, podemos considerar que o Plano Diretor como um plano:

porque estabelece os objetos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (Silva, 1995, p.139).

A partir do Estatuto da Cidade, a figura do Plano Diretor assumiu a função de principal instrumento da política urbana, envolvendo diferentes setores da sociedade na sua elaboração. Integrandos fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais e territoriais, o plano deve servir para a construção de espaços políticos que possibilitem debates sobre as estratégias de intervenção na cidade, no qual a participação direta dos cidadãos passa a ser obrigatória, devendo ser estimulada pelo poder público (ESTATUTO DA CIDADE, 2002). Assim, a própria amplitude do instrumento urbanístico nacional, incluindo na sua normatização uma diversidade de agendas e pautas, permite que diferentes ideias de paisagem se transformem em uma categoria de gestão urbana.

Diversos estudos analisam os processos de construção de planos diretores, indicando, em sua maioria, as falhas existentes na participação popular. Nesses estudos, os planos diretores funcionam como alegorias, fetiches ou até mesmo como uma comédia, onde apenas determinadas elites controlam as normas de regulação urbana (PONTUAL, 1993; LEAL, 2004; PEREIRA, 2009). Trabalhos mais recentes buscam analisar como a paisagem está inserida nesses documentos, indicando quantitativamente seus usos e indo além de uma visão do processo de construção do plano para destacar os usos de conceitos e ideias específicas (FELIPPE, 2003; RIBEIRO, 2018; CAETANO e ROSANELI, 2019).

Considerando isto, pode-se compreender que a inserção da paisagem em documentos de gestão urbanísticos como os planos diretores de algumas cidades brasileiras é um exemplo do que Ribeiro (2018) chama de Política da Paisagem. Tomando a política como a organização de interesses entre os diferentes (ARENDRT, 2006), a política da paisagem é vista pelo autor a partir do momento em que a própria paisagem é mobilizada para a organização de interesses distintos dos grupos, tornando-se, a partir dos conflitos gerados por essa utilização, um problema mediado pelo Estado. A paisagem nessa perspectiva deixa de ser um agente passivo que emoldura elementos, mas passa a possuir ela mesma um papel ativo para a delimitação de critérios de utilização do espaço.

No contexto de ampliação da presença do termo paisagem em planos diretores, compreendemos esses documentos como resultados de conflitos entre os atores envolvidos na mobilização da paisagem como um instrumento, atribuindo ao conceito uma função de recurso. Assim, mais do que a produção de uma elite econômica ou política que aliena outros agentes do processo de definição das normas, o plano diretor é o resultado de disputas e conflitos entre os diferentes, que buscam inserir determinados temas de seu interesse na pauta pública, entre os quais está a gestão da paisagem.

Ideias de Paisagem nos Planos Diretores do Recife e do Rio de Janeiro

A criação de uma lei, tal qual o plano diretor, é correlacionada ao momento político da esfera federativa que a cria. No caso da política urbana, como a regulamentação federal da política urbana pode ser considerada recente, este trabalho delimitou como marco de análise o Estatuto da Cidade. Assim, serão analisados os planos diretores de cada município construídos antes da regulamentação federal e os posteriores. Nos documentos de ambas as cidades a paisagem está presente, em maior ou menor frequência, tornando possível compreender como as ideias atribuídas ao conceito refletem diferentes contextos urbanos.

a) PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RECIFE – 1991

A elaboração do primeiro Plano Diretor Municipal (PDM) envolveu a participação de setores antagônicos da sociedade, gerando disputas entre representantes do poder político local, do poder econômico e do poder social (PONTUAL, 1993). As disputas na construção do documento deram forma a conflitos institucionais nas escalas de planejamento e ordenamento urbano, com a escala comunitária sendo representada pelos líderes vinculados com a gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e do Orçamento Participativo e a escala da cidade representada pelas instituições municipais (SILVA, 2010). Além disso, atendendo às pressões dos representantes imobiliários da cidade presentes nos espaços políticos criados para debater o tema, o Plano Diretor de 1991 possibilitou uma explosão construtiva e uma elevada verticalização ao longo de áreas nobres tradicionais, como o curso do Rio Capibaribe, transformando a paisagem da área e exigindo do poder público o estabelecimento de uma nova lei com parâmetros mais restritivos para a construção em doze bairros da cidade¹ (LEAL, 2004; NUNES, 2015).

Embora não contenha uma definição e as derivações de *paisag* apareçam apenas nove vezes ao longo do texto, as ideias de paisagem constituem-se ponto relevante no PDM de 1991. O termo paisagem aparece no art. 2º referente aos objetivos da política urbana enquanto elemento urbano, relacionando-se à proteção do meio ambiente e complementarmente na preservação das características culturais da cidade. A paisagem, nesse momento, apesar de ser adjetivada como “urbana”, aproxima-se dos temas tradicionalmente vinculados à natureza, em oposto aos elementos culturais.

Outro exemplo dessa ideia de paisagem é observado no art. 13º, que aborda a produção e a organização do espaço urbano. Nesse artigo fica estabelecido que as ações públicas devem redescobrir e valorar a fisionomia e a visualização dos elementos que conferem peculiaridades à cidade do Recife, sendo a paisagem construída o elemento que se contrapõe às águas, ao relevo e à vegetação. Da mesma maneira, o termo vai ser novamente utilizado no art. 65º, quando há a definição de diretrizes para a política de meio ambiente da cidade. Nele, a paisagem é tratada como o resultado de uma sobreposição de elementos naturais e culturais, com destaque para a vegetação do Recife, em especial a da Mata Atlântica.

Indo além do caráter integrativo, a paisagem é entendida enquanto elemento passível de proteção pela política patrimonial da cidade, como é possível observar no art. 3º. A paisagem urbana não é somente tratada como uma oposição aos aspectos tradicionalmente vinculados à natureza, mas constitui um bem que deve ser protegido pelo poder público, assim como o meio ambiente e o patrimônio histórico, artístico e cultural. É, portanto, um objeto distinto do meio ambiente e do patrimônio da cidade, mas que merece ser alvo de políticas de preservação específicas. O caráter paisagístico será novamente utilizado em um sentido patrimonial na delimitação das atividades de interesse urbano inerentes à função social da cidade, no art. 4º, como ação a ser realizada em conjunto com a preservação de elementos paisagísticos.

Apesar da reduzida frequência do termo no Plano Diretor de 1991, pode-se considerar que a ideia de paisagem presente no documento é aquela que a compreende como um conjunto de objetos naturais e culturais que podem ser ordenados e geridos. A paisa-

gem, então, participa do Plano Diretor como uma morfologia, organizada externamente aos sujeitos que vivenciam a cidade.

b) PLANO DIRETOR DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – 1992

Diferentemente dos planos criados para as questões urbanas da cidade que o antecedem, como o Plano Agache e o Plano Doxiadis, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PDDCRJ) de 1992 foi criado como lei, ou seja, sua elaboração não ficou restrita ao Poder Executivo, sendo objeto de debates, alterações e aprovação na Câmara dos Vereadores. Como mostra Schoeffel (2007), as secretarias municipais de Meio Ambiente e de Urbanismo foram as responsáveis pelo início do processo, que contou com grupos de trabalho formados por técnicos da prefeitura, instituições acadêmicas e do setor empresarial, com pouca participação popular.

As derivações do radical *paisag* aparecem ao longo do texto, com a primeira aparição no art. 3º relacionado aos objetivos da política urbana em geral. Ao lado de ações de controle fundiário e melhoria da infraestrutura, a paisagem aparece juntamente com a valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais. A segunda utilização do termo ocorre no art. 40º, sobre a regulação do uso e da intensidade da ocupação do solo, que deveria considerar tanto os elementos naturais e culturais da paisagem quanto os do ambiente urbano. De maneira similar ao plano anteriormente analisado, a paisagem é considerada por seu caráter integrativo entre elementos naturais e culturais.

Há um destaque para áreas de relevantes características paisagísticas, nos perímetros considerados valiosos da Área de Planejamento 1, formada majoritariamente pela área central da cidade. Entende-se que o conceito de paisagem aqui vincula-se ao ideário de fruição estética, vinculada ao que há de mais belo e interessante na cidade, pois são todos “cartões postais”, como o bairro de Santa Teresa, o aqueduto da Lapa e o Corredor Cultural.

A paisagem em si deveria ser preservada através da proteção dos monumentos naturais e construídos, pelo elevado potencial de lazer, turístico e do alcance internacional como estipula o art. 65º. Ainda no mesmo artigo, a proteção da paisagem também deveria acontecer através do resguardo das “vistas panorâmicas” existentes na Área de Planejamento 2, que abarca toda zona sul da cidade e a grande Tijuca. Assim, a paisagem é pensada a partir da abordagem morfológica clássica, que a compreende como uma captura visual de elementos naturais e culturais tomada à distância.

Ao longo do art. 112º – da política de meio ambiente, patrimônio cultural, preservação da memória da cidade e de sua paisagem – reforça-se a importância dos patrimônios para a cidade e a necessidade de adicioná-los como pontos relevantes no planejamento e gestão do território. Aqui o que deve ser protegido não é a paisagem em si, mas as áreas de notável valor paisagístico, que, como pode ser notado nas demais utilizações do conceito, estão quase que exclusivamente ligadas a conjuntos arquitetônicos e monumentos naturais. Ocorre também uma utilização da paisagem no art. 124º sobre a classificação de Áreas de Proteção Ambiental (APA)². São perímetros dotados de características ecológicas e paisagísticas notáveis, devendo ter uma utilização compatível com sua conservação ou com a melhoria das suas condições ecológicas.

Nesse artigo é possível constatar uma ferramenta mais efetiva para a tutela da paisagem (ou das características paisagísticas), sendo uma maneira palpável de o Estado agir em prol dela. No art. 130º que aborda o patrimônio cultural e o ambiental, a paisagem é mobilizada como algo de interesse do Município, objeto de ações para seu monitoramento e recomposição, quando necessário. Por fim, o mesmo artigo estipula o inventário, classificação e cadastramento do patrimônio cultural e paisagístico do município, sua atualização permanente e integração ao banco de dados ambientais.

c) PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RECIFE – 2008

Após a publicação do Estatuto da Cidade em 2001, a Prefeitura da Cidade do Recife iniciou os debates para atualização do Plano Diretor, adequando o dispositivo municipal às normativas federais. Pautada em um discurso de governança democrática, a revisão do Plano Diretor teve início em 2001 com a instalação das discussões na pauta do Conselho de Desenvolvimento Urbano e terminou em 2008, com a aprovação do documento pelo legislativo (SILVA, 2009). Segundo Silveira Júnior (2016), as principais modificações realizadas na revisão do Plano atendiam aos interesses das entidades privadas ligadas ao setor imobiliário, limitando as áreas da cidade com padrões urbanísticos mais rigorosos.

Apesar do significativo aumento da frequência de termos derivados do radical *paisag*, contando agora com 35 ocorrências, nota-se na leitura do Plano Diretor do Recife de 2008 a manutenção do entendimento sobre paisagem em relação ao Plano anterior. No art. 7º, pode ser notada a utilização da paisagem como fisionomia de um mosaico cultural. Nesse artigo, a política urbana do Recife deve ter como diretriz o ordenamento e controle do uso e ocupação do solo para valorizar a diversidade espacial e cultural expressa em suas diferentes paisagens. Tais feições seriam formadas por seus patrimônios naturais e construídos, tratados como elementos constitutivos da identidade do Recife. Assim como no plano anterior, a paisagem assume um caráter material identificável através de suas diferentes fisionomias, tornando-se o resultado de manifestações culturais que conferem características específicas ao território.

As utilizações dessa abordagem se manifestam nas diferentes escalas de zoneamento propostas pelo PDM. A nível de cidade uma ideia dicotômica de paisagem foi utilizada para a delimitação do macrozoneamento. Seguindo essa abordagem, foram consideradas Unidades de Paisagem que se sobrepõem no território e dividem-se em Ambientes Construídos e Ambientes Naturais em função de suas características específicas. Essa compreensão da cidade como resultado da composição interativa, expressa no art. 90º, organizou o espaço do Recife em dois ambientes distintos: uma Macrozona do Ambiente Construído (MAC) e uma Macrozona do Ambiente Natural (MAN).

Na escala intraurbana, o zoneamento da cidade seguiu uma abordagem morfológica, ao compreender que diferentes unidades de paisagem, não separáveis entre aspectos construídos/culturais e aspectos naturais, poderiam ser identificadas. Dessa maneira, a MAC foi subdividida em 3 Zonas do Ambiente Construído (ZAC) e a MAN em 4 Zonas de Ambiente Natural (ZAN), cada uma delimitada em função de suas fisionomias.

No art. 97º, que regula os objetivos da ZAC de Ocupação Restrita, deve-se buscar uma valorização da paisagem em uma área caracterizada pela presença predominante de relevo acidentado com restrições quanto à ocupação. Já na ZAC Controlada e na ZAC

Moderada, com os objetivos apresentados nos Incisos II e III respectivamente, a paisagem serve para orientar a preservação de imóveis e elementos que caracterizam a área.

Em relação às ZAN, definidas em função dos principais cursos d'água e pela orla marítima, a paisagem destaca-se como diretriz no art. 101^o. As ações realizadas pela política urbana devem valorizar e proteger os elementos construídos que conferem aspecto característicos aos ambientes naturais, vistos assim como marcos na paisagem.

Para além de se constituir em importante critério para a delimitação do zoneamento da cidade, a paisagem no Plano Diretor do Recife de 2008 mantém sua relação com as políticas de patrimônio. O documento constitui as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH), formadas por áreas de sítios, ruínas e conjuntos antigos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística, cuja manutenção seja necessária à preservação do patrimônio do município. A inserção da paisagem, apresenta uma característica que a diferencia da utilização anterior: ela está diretamente vinculada à memória urbana.

Enquanto no plano de 1991, os usos da paisagem nas diretrizes patrimoniais utilizavam o conceito para realizar a união entre elementos culturais e naturais, agora à paisagem vincula-se o entendimento da memória urbana. Nesse sentido, o poder público poderá instituir novas ZEPH, bem como Imóveis Especiais de Preservação (IEP), desde que leve em consideração, entre outros fatores, a importância paisagística e da memória urbana.

Outra importante utilização da paisagem no Plano Diretor em relação ao zoneamento diz respeito à possibilidade de o município instituir Unidades de Conservação da Paisagem (UCP), classificadas como recortes do território que revelam significativa relação entre o sítio natural e os valores materiais e imateriais, consolidados ao longo do tempo e expressos na identidade de Recife. Nas UCP, contudo, há uma aproximação da paisagem como algo vinculado aos aspectos da natureza, já que as unidades protegidas são as áreas de interesse ambiental ou paisagístico com objetivo de preservar as condições de amenização climática, e destinadas a atividades recreativas, esportivas, de convivência ou de lazer.

Por fim, é importante destacar que a paisagem passou a integrar o Plano Diretor do Recife de 2008 não apenas nas diretrizes da política urbana, mas também nos próprios instrumentos previstos para a execução dessas ações, sobretudo os instrumentos jurídicos-urbanísticos apresentados na Seção III. Assim, como mostra o art. 164^o, o instrumento da transferência do direito de construir poderá ser utilizado quando um valor paisagístico for atribuído ao imóvel. Da mesma forma, o instrumento das operações urbanas consorciadas pode ser aplicado desde que elas valorizem e conservem o patrimônio paisagístico da cidade, como mostra o art. 171^o. E finalmente, o instrumento do direito de preempção será exercido pelo poder público em acordo com o art. 181^o, quando for necessário proteger áreas de interesse paisagístico.

Nesse sentido, nota-se que a ideia de paisagem utilizada no Plano Diretor do Recife de 2008 permanece vinculada à abordagem morfológica, onde ela é uma organização de elementos naturais e culturais apreendida pela observação das fisionomias. A partir da fisionomia da paisagem, identificam-se áreas culturais e naturais pela predominância de determinados elementos em áreas específicas, orientando os usos do solo e a compreensão paisagística na cidade.

d) PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO – 2011

A atualização do Plano Diretor teve início efetivo em 2005, com a realização de seminários temáticos organizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Após longas disputas entre executivo e legislativo municipais, o Plano Diretor do Rio de Janeiro foi aprovado como Lei Complementar nº 111, em 1º de fevereiro de 2011, tendo recebido o nome de “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro”.

A busca pelo radical “paisag” gerou noventa e quatro resultados ao longo do texto, com alguns destacados a seguir. No art. 2º, juntamente com os temas do meio ambiente e do patrimônio, é citada a necessidade de valorização, proteção e uso sustentável da paisagem no processo de desenvolvimento da cidade. Tal demanda é tão expressiva que todas as diretrizes e objetivos do plano deveriam ser baseadas levando em conta as variáveis ambientais e paisagísticas. O mesmo artigo ainda conceitua a paisagem como *“a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas”* (PCRJ, 2011).

Após a conceituação, a paisagem é descrita como o mais valioso bem da cidade, responsável pela consagração mundial e pela inserção na economia turística do país. Tal bem seria formado tanto pelo singular quanto pelo vernacular, assim como por manifestação de expressões populares.

A fruição da paisagem, bem mais valioso da cidade, torna-se um direito dos moradores da cidade, que deve ser regulamentada visando à adequada experimentação paisagística, como mostra o art. 14º. Porém, vale destacar que o texto descreve tal bem não como resultado da união entre elementos da natureza e da cultura, mas sim como uma paisagem unicamente natural.

Assim como no Plano Diretor do Recife de 2008, o Plano Diretor do Rio de Janeiro utiliza o conceito de paisagem para tratar os instrumentos da gestão urbana. É o caso do PEU – Plano de Estruturação Urbana – instrumento que estabelece diretrizes específicas para a gestão de um bairro ou um conjunto de bairros. O art. 69º, indica como uma das funções do PEU proteger o meio ambiente natural e cultural e a paisagem local. Já o direito de preempção deve ser exercido em áreas com potencial para criação de espaços públicos e de interesse histórico, cultural ou paisagístico. No mesmo raciocínio, a transferência do direito de construir somente é autorizada em áreas de operação urbana, visando a implantação de equipamentos urbanos, regularização fundiária e preservação do meio ambiente e da paisagem. Já as operações urbanas consorciadas podem ser admitidas a fim de requalificar um espaço de valor histórico ou paisagístico. Com isso, a paisagem é compreendida como algo que orienta as transformações da cidade e não mais apenas como elemento a ser preservado.

Porém, a necessidade de preservação paisagística ainda está presente no Plano, como pode ser visto no art. 118º, onde ela é compreendida como um bem cabível de proteção no mesmo sentido que a água, o ar e o solo, sendo de responsabilidade do órgão central de planejamento a salvaguarda da paisagem. No artigo seguinte, admite-se uma proteção especial para os exemplos dados anteriormente, com adição da ideia de fruição coletiva da paisagem, como um bem comum e que, por isso, merece atenção apropriada. Nesse momento, a paisagem passa a ser reconhecida como um bem comum,

de interesse coletivo e necessária de regulamentação para garantir seu melhor uso, seguindo perspectivas contemporâneas de reconhecimento do direito à paisagem.

Quanto aos sítios de paisagens culturais, o Plano indica tanto uma delimitação quanto uma tutela específica para cada área, como mostram os arts. 132º e 133º. Todavia, a conceituação de paisagem aparece apenas algumas linhas depois, no art. 140º, onde a paisagem cultural é compreendida como “a porção do território onde a cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural, propiciando a aparição de obras combinadas de cultura e natureza, que conferem à paisagem identidade e valores singulares”. De maneira objetiva, o texto explica que em tal tipo de paisagem há uma sobreposição da ação humana frente à natural, tornando um perímetro singular.

A subseção I trata exclusivamente da paisagem, tem início no art. 166º e expõe alguns pontos, como: identificação dos elementos relevantes da paisagem; garantia ao cidadão do direito de usufruir da paisagem; sua harmonização e coesão; preservação; melhoria da qualidade ambiental do espaço público. Tratando exclusivamente das ações estruturantes da proteção da paisagem, o art. 167º é voltado ao monitoramento; legislação específica para a paisagem urbana em suas especificidades locais; impedimento de construções distintas e agressivas à paisagem natural e construída; estabelecimento de processos para a negociação dos diferentes interesses dos grupos sociais que integram a paisagem; possibilitar a participação popular; disciplinar o uso do espaço público através da Lei de Uso e Ocupação do Solo; adicionar a relevância paisagística nas diversas leis que incidem sobre as dinâmicas da malha urbana e, por fim, promover ações de educação ambiental. O art. 168º dá uma nova definição de paisagem entendendo-a como a “configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais” que não destoa da abordagem tradicional que enxerga a paisagem como relação entre homem e meio ambiente tomada a partir da observação.

Ao tratar do gerenciamento costeiro no art. 173º a fruição a paisagem retorna juntamente com o direito ao sol, referindo-se à possibilidade de construções muito altas que possam atrapalhar de quaisquer formas a incidência solar nas praias e ao seu acesso.

Diante dessa análise, percebe-se que a ideia de paisagem adotada no Plano Diretor do Rio de Janeiro de 2006 difere significativamente dos outros planos apresentados, não só pela frequência de menções ao conceito, mas nos sentidos atribuídos ao conceito de paisagem. No Plano do Rio de Janeiro, a paisagem deixa de ser apenas um conjunto de objetos naturais e culturais e torna-se um instrumento de gestão do território, compreendendo seus valores culturais, naturais e simbólicos para a cidade. Há também de se notar as múltiplas ideias de paisagem que percorrem o texto, de acordo com os assuntos tratados nos artigos.

Conclusão

Através da análise dos planos diretores foi possível identificar pontos de semelhança e de divergência entre as políticas de paisagem no Recife e no Rio de Janeiro. A primeira grande semelhança é a falta de exatidão do que é uma paisagem nos documentos de legislação urbana da década de 1990. Apesar de não existir uma definição do termo,

a ideia de paisagem predominante nos documentos é aquela semelhante à abordagem morfológica, que compreende o conceito como uma intersecção entre o natural e o cultural.

A larga utilização do radical *paisag* no PDM do Rio de Janeiro de 1992 se dá pelo vínculo do conceito ao dispositivo de Áreas de Relevantes Características Paisagísticas, delimitadas em cartões postais da cidade, como o Corredor Cultural ou o Aqueduto da Lapa, além de pontos localizados na Zona Sul visando à proteção de vistas panorâmicas. Assim, há uma valorização do caráter estético e das belezas singulares presentes no espaço como forma de utilização da paisagem.

No Recife, como pode ser observado no PDM de 1991, a pouca utilização do termo paisagem não esconde a sua relevância. O termo é utilizado no sentido de proteção da natureza, mesmo quando o conceito é acompanhado do adjetivo urbana. Essa visão foi mantida no PDM do Recife de 2008, onde a paisagem passa a delimitar áreas da cidade em função da fisionomia dos elementos.

Ao contrário dessas abordagens, na década seguinte, a ideia de paisagem como produtora de uma orientação territorial ocorre de maneira mais explícita. Os planos diretores das duas cidades mobilizam a paisagem para fundamentar diferentes instrumentos urbanísticos. Tais utilizações são exemplos da utilização da paisagem como ferramenta para concretizar as diretrizes das políticas urbanas de um plano diretor.

O PDM do Rio de Janeiro de 2011 adiciona ao sentido estético-visual da paisagem a ideia da paisagem como orientadora da gestão do território. Isso ocorre em conjunto ao reconhecimento dela como o bem mais valioso da cidade, sendo condicionante da ocupação e das atividades no espaço carioca.

Em todos os planos analisados, contudo, observa-se a dificuldade em delimitar o que seria paisagem, bem como de estabelecer efetivos espaços políticos voltado à gestão desse bem. No PDM do Rio de Janeiro de 2011, por exemplo, não existe apenas uma definição, e sim três: paisagem como a interação entre cultura e o meio ambiente expressas na configuração espacial da cidade; paisagem como uma sobreposição da cultura ao natural, formando paisagens culturais; a paisagem como algo que pode ser visto.

Apesar dessa diversidade de ideias de paisagem presente no mesmo plano, o PDM do Rio de Janeiro de 2011 estabelece um dispositivo exclusivo para a política da paisagem, indicando a necessidade de um direito à paisagem, bem como o seu reconhecimento como um bem comum.

Por fim, o artigo mostrou uma ampliação da utilização do conceito de paisagem como um instrumento de gestão territorial nas duas cidades analisadas, apesar de ainda restrito a uma abordagem morfológica que valoriza o aspecto fisionômico.

Referências Bibliográficas

AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. *A companion to political geography*. Malden: Blackwell, 2003.

ARENDRT, H. *O que é política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 1988.

_____. *ESTATUTO DA CIDADE*: Guia para implementação pelos municípios e cidades. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2002. (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana).

CAETANO, F.; ROSANELI, A. A paisagem no Plano Diretor Municipal: uma reflexão sobre sua referência na legislação urbanística dos municípios paraanaenses. *Eure*, v. 45, n. 134, p.193-212, 2019.

CAPEL, H. *Filosofía y ciencia en la geografía contemporánea*. 2 ed. corr. Barcelona: Barvanova, 1983.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COSGROVE, D. *Social formation and symbolic landscape*. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.

DUNCAN, J. *The city as text: the politics of landscape interpretation in the Kandy Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FELIPPE, A. P. Análise da paisagem como premissa para a elaboração de plano diretor. *Revista Paisagem e Ambiente*, n. 16, p. 135-161, 2003.

LACERDA, NORMA; MAIA, P. R. A.; ARAUJO, L. H. de S.; CUNHA, F. *Lei dos 12 bairros: contribuição para o debate sobre a produção do espaço urbano do Recife*. 1. ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, v. 1, 2018. 150p.

LEAL, S. M. R. *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil*. 1. ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco-CEPE, v. 1, 2004. 351p.

MACIEL, C. A. A. Morfologia da paisagem e imaginário geográfico: uma encruzilhada onto-gnosiológica. *GEOgraphia*, v. 3, n. 6, p. 99-117, 2002.

MELO FILHO, D. C. Política da Paisagem e Paisagem Política em São Paulo. *Mercator*. v. 20, 2021. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e20008>. Acesso em: 17 abr. 2021

NUNES, S. M. M. *Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito*. 2015. 292 f. Tese ((Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvol-

vimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

PEREIRA, J. N. A. *Renovar preservando: os imóveis especiais de preservação no Recife*. 2009. 378 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

PONTUAL, V. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, p. 7-26, 1993.

RIBEIRO, R. W. A política da paisagem em cidades brasileiras: instituições, mobilizações e representações a partir do Rio de Janeiro e Recife. In: FIDALGO, P. (Org.). *A paisagem como problema: conhecer para proteger, gerir e ordenar*. 1. ed. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, v. 5, p. 155-170, 2018.

RIBEIRO, R. W. Paisagem. In: IPHAN (Org.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. 1. ed. Brasília: IPHAN, v. 1, 2020. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Paisagem%20-%20Dicion%C3%A1rio%20Iphan.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

RIBEIRO, R.W. *Paisagem cultural e patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

SAUER, C. A morfologia da paisagem. In: CORRÊA, R. L. A.; ROZENDAHL, Z. (Orgs.). *Paisagem, Tempo e Cultura*. Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 12-74, 1998.

SCHOEFFEL, E. C. *Relações entre o plano diretor e o plano estratégico: experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC*. 2007. 195 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

SILVA, E. B. *Gestão democrática, cultura política e conflitos de governança no planejamento e na gestão urbana no Recife*. 2010. 184 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, R. M. M. *Plano Diretor Municipal: a governança no processo de revisão do Plano Diretor do Recife*. 2009. 205 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SILVEIRA JÚNIOR, R. S. *A regulação urbanística no ordenamento do espaço urbano: os impactos da Lei nº 16.176/96 no Bairro de Boa Viagem – Recife-PE*. 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

TRIGAL, L. L.; DEL POZO, P. B. *Geografia Política*. Madrid: Cátedra, 1999.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, p. 237-247, 1999.

WYLIE, J. *Landscape*. Londres-Nova York: Routledge, 2007.

Recebido em: 17/04/2021 Aceito em: 13/10/2021

Notas

¹ A Lei nº 16.719/2001, conhecida como Lei dos Doze Bairros, limita a altura das novas edificações nos bairros do Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Jaqueira, Tamarineira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro e Apipucos. Sobre essa lei e seus impactos na produção do espaço urbano do Recife, o texto de Lacerda et al. (2018) traz um histórico de sua formação e de incorporação no Plano Diretor da Cidade.

² Vale salientar que o PDM de 1991 conceitua duas derivações das APA, sendo elas a APARU (Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana) e a APAC (Área de Proteção do Ambiente Cultural).