

COORDENAÇÃO GERAL

Luciano Furtado Loubet

Sheila Cavalcante Pitombeira

Antonio Hoyuela

Ana Maria Moreira Marchesan

Tarcila Santos Britto Gomes

DIREITO DA PAISAGEM:

Manual de Atuação para Gestores
e Membros do Ministério Público



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE



Conhecimento

COORDENAÇÃO GERAL

Luciano Furtado Loubet
Sheila Cavalcante Pitombeira
Antonio Hoyuela
Ana Maria Moreira Marchesan
Tarcila Santos Britto Gomes

DIREITO DA PAISAGEM MANUAL DE ATUAÇÃO PARA GESTORES E MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO



Belo Horizonte

2026

Editores: Marcos Almeida e Waneska Diniz

Revisão: Alessandra Alves Valadares

Diagramação: Lucila Pangrazio Azevedo

Capa: Waneska Diniz

Imagens capa: Pixabay

Conselho Editorial:

Deilton Ribeiro Brasil

Fernando Gonzaga Jayme

Ives Gandra da Silva Martins

José Emílio Medauar Ommati

Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais

Maria de Fátima Freire de Sá

Raphael Silva Rodrigues

Régis Fernandes de Oliveira

Ricardo Henrique Carvalho Salgado (*in memoriam*)

Sérgio Henriques Zandona Freitas

Conhecimento Livraria e Distribuidora

Tel.: (31) 3273-2340

Whatsapp: (31) 98309-7688

Vendas: comercial@conhecimentolivroria.com.br

Editorial: conhecimentojuridica@gmail.com

www.conhecimentolivroria.com.br

341.347 Direito da paisagem: manual de atuação
D598 para gestores e membros do Ministério
2026 Público / [coordenado por] Luciano Furtado
Loubet...[et al.]. - Belo Horizonte:
Conhecimento Editora, 2026.
266p. ; 23cm

ISBN: 978-65-5387-521-0
Vários autores.

1. Direito ambiental. 2. Meio ambiente.
3. Direito da paisagem. 4. Paisagem-
Conceitos. 5. Lei nº2.898/2024- Política
Nacional de Paisagem- PNP. 6. Política
Nacional de Paisagem- PNP. 7. Paisagem
urbana. 8. Proteção paisagística. 9.
Licenciamento ambiental. I. Loubet, Luciano
Furtado (Coord.). II. Pitombeira, Sheila
Cavalcanti (Coord.). III. Hoyuela, Antonio
(Coord.). IV. Marchesan, Ana Maria Moreira
(Coord.). V. Gomes, Tarcila Santos Britto
(Coord.). VI. Título.

CDDir- 341.347
CDD(23.ed.)- 344.046

COORDENAÇÃO GERAL

Luciano Furtado Loubet

Sheila Cavalcante Pitombeira

Antonio Hoyuela

Ana Maria Moreira Marchesan

Tarcila Santos Britto Gomes

AUTORES

Ana Cecília Campos

Ana Maria Moreira Marchesan

Antonio Hoyuela

Cristina Seixas Graça

Daniela Bogado Bastos de Oliveira

David Barbosa

Edimilson Antônio Mota

Elisa Hardt

Erico Fernando Lopes Pereira-Silva

Gisele Aparecida Nogueira Yallouz

Giselle Ribeiro de Oliveira

José Manuel Crespo Castellanos

Lucas Bueno

Luciano Furtado Loubet

Luiz Eduardo Panisset Travassos

Mariana Barbosa Timo

Michael Schneider Flach

Sandra Akemi Kishi

Sheila Cavalcante Pitombeira

Tarcila Santos Britto Gomes

Vanessa Gayego Bello Figueiredo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	CONCEITOS BÁSICOS – ORIGEM DO CONCEITO PAISAGEM ...	9
2.1	<i>Origem e Evolução do Conceito de Paisagem</i>	9
2.2	<i>Conceito Amplo e Multidisciplinar de Paisagem</i>	11
2.3	<i>Tipologias de Paisagem</i>	12
2.4	<i>Elementos Essenciais Caracterizadores da Paisagem</i>	13
2.5	<i>Conceitos Básicos do Projeto de Lei nº 2.898/2024 (Política Nacional da Paisagem – PNP)</i>	15
	<i>Referências</i>	16
3	DIREITO À PAISAGEM	19
4	REGULAMENTAÇÃO DA PAISAGEM NO DIREITO INTERNACIONAL E NO BRASIL	31
4.1	<i>Apresentação do Capítulo</i>	31
4.2	<i>Landscape Architecture Foundation (LAF)</i>	34
4.2.1	<i>Laudato SI’, Encíclica de Franciscus, Vaticano</i>	35
4.2.2	<i>Paisagem Urbana Histórica – PUH/UNESCO</i>	36
4.2.3	<i>Iniciativa Latinoamericana del Paisaje – LALI</i>	37
4.2.4	<i>Regramento Internacional – Convenção Europeia da Paisagem</i>	38
4.3	<i>Brasil</i>	40
	<i>Referências</i>	42
5	PAISAGEM: INSTRUMENTOS DE ZONEAMENTO E PLANEJAMENTO	47
5.1	<i>Plano Diretor e proteção da paisagem</i>	47
5.2	<i>Planos metropolitanos e proteção da paisagem</i>	52
5.3	<i>O entorno dos bens tombados e a proteção da paisagem</i>	56
5.4	<i>Inserção da proteção paisagística em unidade de conservação</i>	59
5.5	<i>Zoneamento ecológico-econômico e proteção da paisagem</i>	63
5.6	<i>Avaliação ambiental estratégica e paisagem</i>	66
5.7	<i>Zoneamento Urbano e Paisagem como Sistema</i>	67
5.8	<i>Atuação do MP em relação a esses instrumentos e atuação dos gestores ambientais</i>	75
	<i>Referências</i>	78

6 LICENCIAMENTO E PAISAGEM	83
6.1 <i>Introdução</i>	83
6.2 <i>Conceito de Paisagem à Luz do Projeto de Lei nº 2.898/2024 (Política Nacional da Paisagem – PNP) e o licenciamento ambiental</i>	85
6.3 <i>Tipos de Paisagens que devem ser protegidas quando do Licenciamento Ambiental</i>	87
6.4 <i>O Licenciamento Ambiental: Análises e Estudos no Licenciamento Ambiental</i>	89
6.5 <i>Etapas do Licenciamento e sua Interface na proteção da paisagem</i>	91
6.6 <i>Parâmetros paisagísticos a serem avaliados no Licenciamento</i>	93
6.7 <i>Compensações e Indenizações no Licenciamento Ambiental: Critérios Técnicos para Valoração do Dano à Paisagem</i>	94
6.8 <i>Principais Normas e Regulamentações que devem ser usadas no licenciamento que envolva impacto na paisagem</i>	98
6.9 <i>Licenciamento Ambiental para Mineração e para a Paisagem</i>	99
6.10 <i>Licenciamento ambiental e as Paisagens cársticas</i>	100
6.10.1 <i>Análises e estudos que devem e podem ser exigidos no licenciamento ambiental para garantir a proteção da paisagem cárstica</i>	102
6.11 <i>Licenciamento Urbanístico e Paisagem</i>	107
6.12 <i>Impacto no Entorno: EIV e Paisagem</i>	108
6.13 <i>Grandes Obras de Infraestrutura</i>	109
6.14 <i>Considerações Finais</i>	110
<i>Referências</i>	111
6.15 <i>Anexos</i>	114
7 PAISAGEM E CIDADANIA	119
7.1 <i>Introdução</i>	119
7.2 <i>Cidadania Paisagística: fundamentação teórica</i>	123
7.3 <i>A paisagem nas políticas de ordenamento territorial para a cidadania</i>	129
7.4 <i>Participação Social como ferramenta de gestão inclusiva</i>	148
7.5 <i>Considerações Finais</i>	152
<i>Referências</i>	153
8 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA PROTEÇÃO DAS PAISAGENS ESPECÍFICAS	157
8.1 <i>Introdução</i>	157
8.2 <i>Tombamento</i>	158

8.3	<i>Registro</i>	164
8.4	<i>Chancela – IPHAN</i>	167
8.5	<i>Inventário</i>	169
8.6	<i>Sistema Nacional de Unidades de Conservação e outras espécies de áreas protegidas</i>	171
8.7	<i>Lei do Turismo (Lei Federal nº 6.513/1977)</i>	173
8.8	<i>Dos Instrumentos para proteção das paisagens cársticas</i>	175
8.8.1	A proteção de paisagens cársticas pode ser fortalecida por instrumentos que, embora não tenham essa finalidade específica, atuam de forma direta e indireta na conservação desses ambientes. Cita-se: Regulação do uso da água	175
8.8.2	Planos de Recursos Hídricos	175
8.8.3	Controle de outorga de direitos de uso de recursos hídricos	176
8.8.4	Cobrança do uso de recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997).....	176
8.8.5	Definição da área de real de influência de cavidades naturais subterrâneas para as quais não há autorização de impacto	177
8.8.6	Criação de Geoparques Globais da UNESCO.....	178
	<i>Referências</i>	178
9	TUTELA PENAL DA PAISAGEM	181
9.1	<i>Introdução</i>	181
9.2	<i>Dos Instrumentos Penais</i>	182
9.2.1	Considerações sobre Bem Jurídico e Tutela Penal	184
9.2.2	Dos Delitos em Espécie por Simetria	189
9.3	<i>Destruição, Inutilização ou Deterioração</i>	190
9.4	<i>Alteração do Aspecto ou da Estrutura</i>	192
9.5	<i>Construção em Solo Não Edificável</i>	195
9.6	<i>Propostas e dos Tipos Previstos no Projeto de Lei nº 2.898/2024 do Senado.</i>	198
9.7	<i>Considerações Finais</i>	200
	<i>Referências</i>	201
10	INSTRUMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS PARA A PRESERVAÇÃO DAS PAISAGENS: PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E CONCESSÕES FLORESTAIS	207
10.1	<i>Introdução</i>	207
10.2	<i>Paisagens Naturais e Serviços Ecossistêmicos</i>	208
10.3	<i>Implementação Prática do PSA na Preservação de Paisagens</i>	209
10.3.1	Estruturação de Programas de PSA para Paisagens	210

10.4	<i>Concessões Florestais como Instrumento Econômico-Financeiro de Preservação das Paisagens</i>	211
10.5	<i>Desafios e Oportunidades</i>	212
10.6	<i>Considerações Finais</i>	214
	<i>Referências</i>	215
11	A PAISAGEM COMO EDUCADORA: SUPERANDO DESAFIOS PARA UMA EDUCAÇÃO TRANSFORMADORA	217
11.1	<i>Paisagem como artefato educativo</i>	217
11.2	<i>Atuação na prática</i>	220
11.3	<i>A paisagem no marco legal educacional brasileiro e o papel da Educação em Paisagem</i>	222
11.4	<i>Educação em Paisagem e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: conexões para uma Educação Ecosocial</i>	231
11.5	<i>Considerações Finais</i>	234
	<i>Referências</i>	235
12	CONSIDERAÇÕES FINAIS	237
13	ANEXOS	241

1

INTRODUÇÃO

Este manual, intitulado *Direito da Paisagem: Manual de Atuação para Gestores e Membros do Ministério Público*, surge como uma contribuição essencial e oportuna no panorama jurídico e ambiental brasileiro. A sua elaboração é fruto do trabalho colaborativo de diversos especialistas e autores, e é organizada pela Comissão de Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pela Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), entidades que partilham a visão da paisagem como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida.

A paisagem, muito além de ser um mero cenário visual ou um conceito limitado à beleza excepcional, é aqui apresentada como um direito humano fundamental e um bem de interesse coletivo e difuso. O seu reconhecimento é crucial para a qualidade de vida e o bem-estar de todos os cidadãos, pois representa a expressão das complexas e indissociáveis relações entre o ser humano e o ambiente. Esta abordagem ampla abarca as suas múltiplas dimensões – naturais, culturais, simbólicas, estéticas, históricas, geográficas, arqueológicas, religiosas, científicas, turísticas e econômicas – e exige uma perspectiva interdisciplinar que integra conhecimentos da arte, da filosofia, da geografia, da psicologia, da arquitetura, do urbanismo, da ecologia, da história, da sociologia, entre outras disciplinas. A paisagem é, em essência, uma construção social, uma “linguagem a ser decifrada”, que reflete, ao longo do tempo, a interação contínua entre o homem e a natureza.

No Brasil, a tutela jurídica da paisagem tem enfrentado desafios consideráveis. Embora em 2025 tenha sido promulgada a Lei nº 15.190/2025, que instituiu a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA) como marco estruturante da política ambiental ao uniformizar procedimentos e modalidades de licenciamento em todo o território nacional, ainda persiste uma lacuna legislativa específica quanto à paisagem. A proteção existente é, frequentemente, indireta, setorial ou restrita a paisagens consideradas “notáveis” ou de “excepcional beleza

cênica”, uma visão elitista que tem sido gradualmente superada em contextos internacionais.

A Constituição Federal de 1988, por exemplo, refere-se à proteção de “paisagens naturais notáveis” (art. 23, III). Essa fragmentação normativa, aliada à carência de capacitação técnica nos municípios e às pressões do mercado imobiliário, dificulta a efetiva valoração da paisagem nas políticas públicas e no ordenamento territorial, resultando, muitas vezes, em uma fragmentação espacial tanto dos espaços urbanos quanto rurais.

É nesse contexto que o presente manual se insere, sendo um dos resultados do projeto “Aliança pela Paisagem”. Coordenada pela ABRAMPA e pela Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP), esta iniciativa visa impulsionar a proteção jurídica da paisagem no país. Um dos pilares desse projeto é o Projeto de Lei nº 2.898/2024, atualmente em tramitação no Senado Federal. Esse Projeto de Lei representa um marco jurídico relevante ao propor uma Política Nacional da Paisagem (PNP) com conceito abrangente, alinhado aos mais avançados instrumentos internacionais, especialmente a Convenção Europeia da Paisagem.

Além disso, é importante destacar que a discussão sobre a paisagem se conecta diretamente à Agenda 2030 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo os ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima) e 15 (Vida Terrestre). A valorização da paisagem contribui não apenas para a conservação ambiental, mas também para a promoção de territórios inclusivos, resilientes e justos, alinhados ao paradigma da sustentabilidade global. Essa vinculação evidencia que a paisagem deve ser tratada como política transversal, articulando meio ambiente, urbanismo, cultura e cidadania, com efeitos diretos sobre o bem-estar humano e a justiça socioambiental.

O projeto de lei define a paisagem como “uma parte do território, tal como é apreendida pela população, cuja expressão resulta da ação e da interação de fatores naturais e humanos, ou de ambos”, abrangendo paisagens naturais, rurais, urbanas, periurbanas, bem como as consideradas excepcionais, do cotidiano ou degradadas. Além disso, prevê a criação de Inventários e Catálogos de Paisagem, Objetivos de Qualidade Paisagística, e a instituição de um Conselho e um Observatório Nacional da Paisagem. O projeto assegura, ainda, a participação popular tanto na

definição dos objetivos quanto na implementação das políticas relacionadas à paisagem e busca integrar a paisagem em todas as políticas e planos setoriais e territoriais.

Com esta obra, procura-se oferecer a gestores e membros do Ministério Público um arcabouço teórico-prático robusto e atualizado sobre o direito à paisagem, articulando os seus conceitos, princípios e instrumentos jurídicos aplicáveis. Por meio da análise de casos emblemáticos e da apresentação de diretrizes normativas e operacionais, este manual pretende ser um guia essencial para a identificação, o planejamento, a gestão, a proteção e, quando necessário, a recuperação das paisagens. O objetivo final é promover a sua integração transversal nas diversas políticas públicas e garantir a participação social em todo o processo, reconhecendo que a paisagem é uma expressão de modos de vida, identidades e memórias coletivas.

A paisagem não é um recurso a ser meramente explorado, mas um bem comum cuja valorização e proteção são cruciais para a construção de cidades e territórios mais humanos, equilibrados e justos. Espera-se que este manual inspire e capacite seus leitores a atuar de maneira firme e perseverante na defesa deste direito fundamental em benefício das presentes e futuras gerações.

A seguir, apresenta-se a estrutura analítica do manual **DIREITO DA PAISAGEM: MANUAL DE ATUAÇÃO PARA GESTORES E MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, com resumo dos conteúdos abordados em cada capítulo e identificação dos respectivos autores:

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Autor: Luciano Furtado Loubet

O presente manual estabelece seu propósito ao evidenciar a lacuna normativa relativa à paisagem no ordenamento jurídico brasileiro. Fundamenta a necessidade de sistematizar os instrumentos existentes de proteção paisagística, propondo uma abordagem ampla, inclusiva e transdisciplinar, voltada à efetivação do direito à paisagem como bem coletivo. Reconhece a promulgação da Lei nº 15.190/2025 como marco

estruturante do licenciamento ambiental, ao mesmo tempo em que resalta a inexistência de legislação específica que regulamente a paisagem de maneira abrangente.

CAPÍTULO 2 – CONCEITOS BÁSICOS

Autor: Luciano Furtado Loubet

Este capítulo analisa a origem, a evolução e as múltiplas definições de paisagem nas tradições oriental e ocidental. Apresenta-se a paisagem como objeto interdisciplinar, detalhando suas tipologias e sistematizando seus elementos essenciais – materiais, imateriais, valorativos, espaciais e temporais – com base na proposta do Projeto de Lei nº 2.898/2024.

CAPÍTULO 3 – DIREITO À PAISAGEM

Autoras: Daniela Bogado Bastos de Oliveira e
Sheila Cavalcante Pitombeira

Aborda-se, neste capítulo, a paisagem como um direito humano fundamental de terceira geração, inserida no âmbito do Direito Ambiental. Discute-se os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais da proteção paisagística, ressaltando a força normativa da Convenção Europeia da Paisagem e a relevância da participação social para sua efetivação.

CAPÍTULO 4 – REGULAMENTAÇÃO DA PAISAGEM NO DIREITO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Autores: Sheila Cavalcante Pitombeira,
Ana Maria Moreira Marchesan e Antonio Hoyuela

O presente capítulo tem como objetivo analisar os marcos jurídicos internacionais e nacionais relacionados à proteção da paisagem, identificando normativas dispersas e enfatizando a relevância de instrumentos como o tombamento, as diretrizes urbanísticas e a legislação

ambiental na constituição de uma política paisagística integrada. Ressalta-se, contudo, a lacuna ainda existente mesmo após a promulgação da Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental).

CAPÍTULO 5 – INSTRUMENTOS DE ZONEAMENTO E PLANEJAMENTO

Autoras: Ana Maria Moreira Marchesan, Sandra Akemi Kishi e Vanessa Bello

Este capítulo analisa a incorporação da paisagem nos instrumentos de planejamento urbano e ambiental, tais como o Plano Diretor, o ZEE e os planos metropolitanos. Destaca-se a relevância da integração entre gestão territorial, patrimônio cultural e participação social para prevenir a fragmentação espacial.

CAPÍTULO 6 – LICENCIAMENTO E PAISAGEM

Autores: Cristina Seixas Graça, Giselle Ribeiro de Oliveira, Luiz Eduardo Panisset Travassos, Mariana Barbosa Timo e Sandra Akemi Kishi

Nesse capítulo, discute-se o papel da paisagem no processo de licenciamento ambiental e urbanístico, propondo critérios técnico-jurídicos para a avaliação de impactos e a valoração de danos paisagísticos. Conceitos operacionais são introduzidos, como os Inventários de Paisagem, EIP e checklists normativos, para atuação institucional. Nele aborda, ainda, os impactos e as oportunidades trazidos pela Lei nº 15.190/2025, que instituiu a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), destacando a necessidade de interpretar seus dispositivos à luz da proteção da paisagem como bem coletivo.

CAPÍTULO 7 – PAISAGEM E CIDADANIA

Autores: Ana Cecilia Campos, Lucas Bueno e David Barbosa

Explora-se, neste capítulo, a relação entre paisagem e cidadania, apresentando o conceito de “cidadania paisagística”. Ademais, são

propostos mecanismos participativos voltados à construção social da paisagem, fundamentados na valorização identitária e no fortalecimento de espaços democráticos destinados à formulação de políticas públicas.

CAPÍTULO 8 – INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA PROTEÇÃO DAS PAISAGENS ESPECÍFICAS

Autores: Luciano Furtado Loubet e Giselle Ribeiro de Oliveira

Os instrumentos jurídicos e administrativos para proteção de paisagens vulneráveis são explorados, neste capítulo, tais como o tombamento, o registro e os inventários. Discutem-se, ainda, as atribuições do IPHAN, o papel das unidades de conservação e os critérios legais aplicáveis às paisagens naturais e culturais.

CAPÍTULO 9 – TUTELA PENAL DA PAISAGEM

Autor: Michael Schneider Flach

Nesse capítulo analisam-se os fundamentos jurídico-penais da proteção da paisagem, classificando-a como bem jurídico passível de tutela penal. Além disso, descrevem-se tipos penais aplicáveis, como a destruição, a descaracterização e uso irregular do solo, reforçando-se o caráter preventivo e sancionador do Direito Penal ambiental.

CAPÍTULO 10 – INSTRUMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS PARA PRESERVAÇÃO DAS PAISAGENS: PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E CONCESSÕES FLORESTAIS

Autora: Tarcila Santos Britto Gomes

Neste capítulo, apresentam-se mecanismos como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e concessões florestais como incentivos à conservação da paisagem. Discutem-se modelos de financiamento, a integração comunitária e a sustentabilidade econômica associada à proteção paisagística.

CAPÍTULO 11 – A PAISAGEM COMO EDUCADORA: SUPERANDO DESAFIOS PARA UMA EDUCAÇÃO TRANSFORMADORA

Autores: Erico Fernando Lopes Pereira Silva,
Edimilson Antônio Mota, Elisa Hardt, Gisele Aparecida Nogueira
Yallouz e José Manuel Crespo Castellanos

Explora-se, neste capítulo, a dimensão pedagógica da paisagem como instrumento de formação crítica e cidadã, enfatizando-se sua inserção nas políticas educacionais, sua vinculação com os ODS e seu papel na construção do pertencimento e da identidade territorial.

ANEXO – PROJETO DE LEI Nº 2.898/2024

Inclui-se, na íntegra, a proposta legislativa da Política Nacional da Paisagem, fruto do projeto “Aliança pela Paisagem”, coordenado pela ABRAMPA e parceiros institucionais. O anexo subsidia tecnicamente a aplicação dos conceitos e diretrizes tratados ao longo do manual.

2

CONCEITOS BÁSICOS – ORIGEM DO CONCEITO PAISAGEM

Luciano Furtado Loubet¹

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PAISAGEM

A paisagem, em sua complexidade e multifacetamento, transcende a mera contemplação estética para afirmar-se como um elemento essencial na vida das pessoas e como um bem jurídico de valor inestimável. Compreender a evolução conceitual e suas múltiplas dimensões é fundamental para a sua proteção jurídica e para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes voltadas à qualidade de vida e ao bem-estar coletivo. Neste capítulo, abordará a origem da paisagem, o seu conceito em constante transformação, as suas tipologias, os elementos essenciais que a caracterizam e os conceitos básicos previstos no Projeto de Lei nº 2.898/2024², que visa instituir uma Política Nacional da Paisagem no Brasil.

A origem da paisagem apresenta duas vertentes distintas: uma oriental e outra ocidental. Na China, por volta do século VI, a palavra “*sanui*” já significava a combinação de montanha e água, expressando uma ideia de conciliação do homem com a natureza e uma paisagem natural. As pinturas antigas chinesas já retratavam essa combinação do ambiente natural com a presença humana.

¹ Promotor de Justiça no Núcleo Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Atualmente é Presidente da Associação Brasileira dos Membros de Ministério Público Ambiental – ABRAMPA. Docente dos Cursos de Pós-graduação em LLM em Direito do Agronegócio e Ciências Criminais da Faculdade INSTED, e do Curso de Pós-Graduação (*lato sensu*) em nível de Especialização em *Enfrentamento aos Crimes Ambientais e Proteção dos Povos Indígenas da UFGD. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco, é Mestre e Doutor pela Universidade de Alicante-Espanha (Mestrado reconhecido em toda União Europeia – não houve entrada para pedido de validação no Brasil).*

² BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.898, de 2024. Institui a Política Nacional da Paisagem (PNP). Brasília, DF, 2024. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164736>>. Acesso em: 6 jun. 2025.

No Ocidente, a noção de paisagem surgiu mais tardiamente, a partir do século XV, na Europa. O termo tem raízes no latim “*pagus*” (país). Na Holanda do século XIII, o termo designava um território organizado, mas sem a perspectiva do “olhar” sobre o espaço. Foi na França que surgiu o termo “*paysage*”, que significava “lugar de vista”, enquanto na região da Alemanha e países nórdicos, o termo “*lands*” ou “*landshaft*” trazia uma ideia de unidade territorial e ocupação. Inicialmente, na Europa, a paisagem estava fortemente ligada à pintura, com um sentido figurativo e estético, como se observa nas obras de Albrecht Dürer (1495-1505), que mostrava uma paisagem integrada com cidade, montanha e ambiente natural. Ao contrário da China, onde o elemento natural e humano caminhava junto desde o início, no Ocidente a natureza foi inicialmente ignorada e só depois integrada com o homem.

Ao longo do tempo, o conceito de paisagem foi-se modificando. Começou com uma visão elitista, que considerava paisagem apenas aquilo que era belo, singular, ou excepcional, como o Pão de Açúcar, o Cristo Redentor ou cascatas históricas. Esta visão patrimonialista refletia-se em parte da legislação brasileira, como na Constituição Federal, que menciona “paisagens notáveis”, e na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que permite a criação de unidades para proteger “paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cénica”.

O Decreto-Lei nº 25/1937³, sobre tombamento, também equipara a património histórico e artístico nacional a “monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável”.

Contudo, esta visão elitista não é mais aceita pelo Direito. A partir do Convénio Europeu da Paisagem (CEP), estabeleceu-se um novo conceito democrático e amplo. A paisagem passou a ser entendida como todo o ambiente que circunda uma pessoa, incluindo paisagens comuns, urbanas, naturais e até mesmo paisagens degradadas. O foco mudou para a qualidade de vida e o sentimento de pertencimento das pessoas em relação ao local onde vivem. Essa perspectiva mais abrangente é crucial para a aplicação de instrumentos jurídicos de proteção, pois permite combater problemas como a poluição visual ou sonora em ambientes quotidianos.

³ BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do património histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em:* <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

2.2 CONCEITO AMPLO E MULTIDISCIPLINAR DE PAISAGEM

A paisagem é, portanto, um conceito complexo, fluido e multifacetado. Não é um conceito universal, pois cada sociedade o compreende de forma diferenciada, com palavras que a representam e que se modificam ao longo do tempo. O Convénio Europeu da Paisagem⁴, documento legal considerado o mais avançado sobre o tema, define-a como “uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da ação e da interação de fatores naturais e/ou humanos”. Essa definição abrange as dimensões ambientais, sociais, patrimoniais e simbólicas da paisagem.

Uma das características principais da paisagem é a sua interdisciplinaridade. Diversas áreas do conhecimento contribuem para a sua compreensão e estudo:

- *Arte (Pintura, Poesia, Literatura)*: Descreve e representa ambientes, traduzindo a sensação de um todo harmonioso.
- *Filosofia*: Aborda a percepção humana e os elementos básicos da paisagem, como a demarcação, a percepção e a harmonia.
- *Geografia (Física e Humana)*: A paisagem é objeto central de estudo. A geografia física foca em temas ecológicos, enquanto a geografia humana incorpora como o ser humano interfere na paisagem (estradas, casas, plantações). É a geografia humana que traz a interpretação da paisagem.
- *Arquitetura e Urbanismo*: Essenciais na constituição, projeção e consolidação da paisagem, especialmente na paisagem urbana, influenciando a qualidade de vida das pessoas.
- *História*: Elemento essencial para entender a ocupação humana no tempo e as modificações na paisagem, funcionando como testemunha da forma como o homem moldou o ambiente.
- *Psicologia Ambiental*: Estuda como a paisagem interfere na forma como as pessoas sentem o ambiente e se comportam.
- *Ecologia (Ecologia da Paisagem)*: Verifica a interação humana, do ambiente e do meio biótico (fauna, flora) na paisagem, focando

⁴ CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia da Paisagem (Florença, 20 out. 2000). Estrasburgo: Conselho da Europa, 2000. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16802f3fb7>>. Acesso em: 20 ago. 2025.

nos componentes materiais e nos estudos dos efeitos da estrutura espacial.

É fundamental que se adote um conceito amplo de paisagem, não restrito ao belo ou excepcional, pois a sua definição influenciará todo o regime jurídico a ser estabelecido para a sua proteção. Esse conceito amplo, de interação entre homem, natureza, meio e pertença, permite utilizar a paisagem como instrumento jurídico de proteção e melhoria da qualidade de vida.

A paisagem é considerada um direito humano fundamental de terceira geração. Ela é um macrobem de interesse difuso, tutelado pelo direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, ao património cultural e à cidade sustentável.

2.3 TIPOLOGIAS DE PAISAGEM

A classificação da paisagem, embora útil para fins didáticos, não deve taxar rigidamente os seus tipos, pois a paisagem é uma produção cultural que envolve múltiplas significações. Contudo, algumas classificações comuns são:

- *Paisagem Natural*: Caracterizada por pouca ou nenhuma interferência humana, confundindo-se com o meio ambiente natural. Uma visão radical sugere que, na prática, quase não existem paisagens verdadeiramente “naturais” devido às ações antrópicas ao longo da história.
- *Paisagem Rural*: Ambiente construído para a produção de alimentos, que reflete a vida agrícola e idílica. É o resultado de uma interação entre a sociedade e o meio, baseada na heterogeneidade ecológica, na valoração dos recursos naturais, na organização territorial e nas transformações ao longo do tempo.
- *Paisagem Cultural*: Essa tipologia tem ganhado força e é amplamente utilizada. A Portaria IPHAN nº 127/2009⁵ a define como “uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida

⁵ Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. Estabelece a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Brasília, DF: IPHAN, 2009. Disponível em: <https://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_127_de_30_de_Abril_de_2009.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”. A UNESCO⁶, por sua vez, divide as paisagens culturais em três categorias:

- *Paisagem claramente definida*: Criada e concebida intencionalmente pelo homem por razões estéticas (ex.: jardins, parques).
- *Paisagem essencialmente evolutiva*: Resulta de exigências sociais, econômicas, administrativas ou religiosas, atingindo a sua forma atual em resposta ao ambiente natural. Pode ser uma “paisagem relíquia” (evolução interrompida, mas características visíveis) ou uma “paisagem viva” (papel social ativo e evolução contínua).
- *Paisagem cultural associativa*: Justificada pela força da associação de fenômenos religiosos, artísticos ou culturais ao elemento natural, mesmo que os sinais materiais sejam insignificantes.
- *Paisagem Patrimonial*: Aquela paisagem preservada em razão do seu “patrimônio”, geralmente reconhecida por órgãos de proteção (UNESCO, IPHAN), representando valores culturais e/ou naturais conjugados, com uma dimensão estética ou simbólica monumental.
- *Paisagem Geológica e Geomorfológica*: Ligada aos processos de formação da Terra, frequentemente em risco de descaracterização por antropização desordenada ou exploração econômica.
- *Paisagem Subaquática*: Composta por vestígios de naufrágios, sítios portuários e a interação entre o ser humano e o ambiente marítimo.

Outras classificações menos comuns incluem paisagens institucionais, de criação/recriação, ou de miséria/esquecidas.

2.4 ELEMENTOS ESSENCIAIS CARACTERIZADORES DA PAISAGEM

Para a tutela jurídica da paisagem, é imperativo identificar os seus elementos essenciais, que são a base para a sua proteção e valoração.

⁶ UNESCO. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2008. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Embora não estejam reunidos em um único texto ou autor, a pesquisa revela pontos convergentes:

- *Substrato Material*: A paisagem pressupõe a existência física e real de um espaço ou local, que pode ser natural (montanhas, rios, florestas) ou antrópico (cidades, estradas, construções), incluindo características físicas, químicas e biológicas.
- *Substrato Imaterial Antrópico*: Refere-se ao estilo de vida das pessoas que, mesmo sem deixar marcas físicas evidentes, compõem a paisagem pela sua simples presença e práticas cotidianas. Exemplos incluem as comitivas boiadeiras no Pantanal ou a pesca artesanal de comunidades caiçaras.
- *Elemento Valorativo (Percepção Humana)*: É a forma como uma comunidade, individual e coletivamente, valoriza o substrato material. É um processo subjetivo e fenomenológico, onde os sentidos (visuais, auditivos, olfativos, táteis e gustativos) recebem estímulos que geram uma “ambiência”, provocando mudanças psíquicas e espirituais, que culminam na atribuição de valor. A “ambiência” é o quadro natural ou construído que influencia a percepção, ligada a laços sociais, econômicos e culturais, gerando o “*genius loci*” ou “espírito do lugar”.
- *Dimensão Espacial (Harmonia e Delimitação)*: A paisagem exige uma demarcação, um limite geográfico, um começo e um fim. A harmonia é um critério essencial de caracterização e valoração espacial, entendida como uma “unidade na variedade” e um equilíbrio entre os elementos, que não implica homogeneidade monótona. Uma paisagem harmoniosa é uma paisagem equilibrada, essencial para a proteção do “ambiente ecologicamente equilibrado”.
- *Dimensão Temporal (Estabilidade e Continuidade)*: As paisagens são históricas, resultantes de ações humanas ao longo do tempo sobre um espaço geográfico. Não são imóveis, mas, sim, um “palimpsesto” de sucessivas camadas de fatores naturais e humanos. A estabilidade é o critério para a dimensão temporal, indicando quão firme é a paisagem em seu contexto histórico-temporal, atuando na sua delimitação e valoração.
- *Singularidade/Excepcionalidade/Peculiaridade/Notabilidade*: Refere-se às características que tornam uma paisagem única e

valiosa. Quanto maior a singularidade, maior deve ser o peso atribuído à sua proteção na definição do regime jurídico.

- *Elemento Ético (Bem-Estar das Pessoas)*: A paisagem está diretamente ligada à vida e ao bem-estar das pessoas. Qualquer modificação deve considerar o bem-estar das gerações presentes e futuras, tanto em termos funcionais (geração de renda e mobilidade) quanto intangíveis (ambiência e senso de pertença).
- *Elemento Preventivo*: Foca na antecipação e adoção de medidas para evitar danos irreversíveis, priorizando a conservação e preservação dos elementos naturais e culturais, aplicando-se o princípio da precaução em caso de dúvidas.
- *Continuidade Paisagística*: A ambiência não deve ser violada por novas intervenções, sob pena de descaracterização da paisagem.

2.5 CONCEITOS BÁSICOS DO PROJETO DE LEI Nº 2.898/2024 (POLÍTICA NACIONAL DA PAISAGEM – PNP)

O Projeto de Lei nº 2.898/2024⁷, que visa instituir a Política Nacional da Paisagem (PNP), representa um marco jurídico relevante, em consonância com instrumentos internacionais como o Convênio Europeu da Paisagem. A PNP estabelece conceitos fundamentais:

- *Paisagem (Art. 2º, I)*: “Uma parte do território, tal como é apreendida pela população, cuja expressão resulta da ação e da interação de fatores naturais e humanos, ou de ambos.”
- *Inventários de Paisagem (art. 2º, II)*: Instrumentos participativos para identificar, descrever, caracterizar, analisar e registrar as diversas unidades ou escalas de paisagens em um determinado território.
- *Catálogos de Paisagem (art. 2º, III)*: Documentos descritivos e prospectivos que aprofundam a investigação do inventário, identificam valores e atributos, estrutura, padrões e funções da paisagem, orientando a sua integração no planejamento territorial.
- *Unidade de Paisagem (art. 2º, IV)*: Uma área geográfica com configuração estrutural, funcional e perceptiva específica, caracterizada

⁷ Projeto de Lei nº 2.898, de 15 de julho de 2024. Institui a Política Nacional da Paisagem (PNP), altera a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Avulso do PL nº 2.898/2024, Senado Federal (2024).

por uma combinação sistêmica de componentes naturais, sociais, culturais, históricos, patrimoniais, científicos, cénicos, religiosos e simbólicos. Sua identificação baseia-se em critérios como a harmonia e estabilidade, com limites territoriais distintos.

- *Planeamento Integrado da Paisagem (art. 2º, V)*: Processo participativo e holístico que considera a estrutura, as funções e as dinâmicas da paisagem para indicar linhas de ação.
- *Gestão Integrada da Paisagem (art. 2º, VI)*: Atuações para assegurar a identificação, promoção, valorização, planejamento, ordenamento, monitoramento, desenho, proteção, preservação, conservação, regeneração e restauração da paisagem, com base no desenvolvimento sustentável, harmonizando alterações sociais, culturais, econômicas e ambientais.
- *Objetivos de Qualidade da Paisagem (art. 2º, VII)*: Aspirações das populações, identificadas por meio da participação social, para a manutenção, a melhoria ou a recuperação das características de uma paisagem específica, com indicadores e metas de acompanhamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em: 20 jun. 2025.

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 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. Define a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 maio 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/iphan/pt-br>>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.898, de 2024. Institui a Política Nacional da Paisagem. Brasília, DF: Senado, 2024. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/168489>>. Acesso em: 6 set. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia da Paisagem. Florença: Conselho da Europa, 2000*. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/landscape>>. Acesso em: 6 set. 2025.

TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

UNESCO. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris: UNESCO, 2019. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>>. Acesso em: 5 jul. 2025.

DIREITO À PAISAGEM

*Daniela Bogado Bastos de Oliveira¹
Sheila Cavalcante Pitombeira²*

No curso da história, notadamente no contexto contemporâneo, a apresentação da paisagem sempre apresenta as marcas dos diversos interesses humanos sobre os recursos ambientais. Tais circunstâncias, em razão de sua dinamicidade, ensinam e ensinam que a temática não possa ser dissociada do Direito, diante do indiscutível direito, individual e coletivo, de fruir e usufruir seu espaço, bem como da necessidade de defender e preservar sua diversidade ambiental e paisagística, com pluralidade cultural, além de participar da transformação dos espaços que os cercam.

Na perspectiva do Direito, que também possui sua historicidade e toda uma hermenêutica jurídica voltada à interpretação sistemática, a tutela da paisagem já é derivada das leis e resulta do diálogo das fontes legislativas. Contudo, encontra-se em pauta, na agenda política-legislativa

¹ Doutora em Sociologia Política, pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Mestre em Direito, na área de concentração de Relações Privadas e Constituição pela Faculdade de Direito de Campos – FDC/UNIFLU. Especialista em Direito Ambiental – UCAM. Graduada em Direito – FDC/UNIFLU. Professora de Direito do Instituto Federal Fluminense – IFF, sendo docente no Doutorado Profissional em Modelagem e Tecnologia para Meio Ambiente aplicadas a Recursos Hídricos (AmbHidro) e no Mestrado Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologias (PPGAU), bem como em cursos de Pós-graduação *Lato Sensu*. *Atua, principalmente, nos seguintes temas, com ênfase nos direitos fundamentais: Ambiental e Urbanismo na perspectiva do Direito à Cidade, do Direito à Paisagem e do Sistema dos Espaços Livres; Gênero e Diversidade com enfoque no Direito de Família, Infância e Juventude; Direitos Humanos, Cidadania e Educação. Pesquisadora do Ateliê de Pesquisa da Paisagem (APPA) ligado à Rede Quapá-SEL; do Núcleo Norte Fluminense do Observatório das Metrópoles (UFRJ) e do Núcleo de Pesquisa em Gestão Recursos Hídricos (NPGRH). Integrante do NUGEDIS – IFF. Membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBHBPSI).*

² Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1980), mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (2005), mestrado em Ciências Marinhas Tropicais pelo INSTITUTO DE CIÊNCIAS DO MAR-UFC (2007) e doutorado em Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (2015). Atualmente, é Procuradora de Justiça, integrando o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça OECPJ-MPCE; Professora, Graduação e Pós-Graduação; Pesquisadora da Universidade de Fortaleza UNIFOR; Professora Emérita da Escola Superior do Ministério Público do Ceará ESMP-CE; Coordenadora-Executiva do Memorial do Ministério Público do Estado do Ceará; e Coordenadora-Geral da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB.

contemporânea, a elaboração de uma lei própria da paisagem, considerando toda uma estrutura ecológica.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 2.898/2024, ao propor uma Política Nacional da Paisagem, no artigo 1º, § 1º, define a paisagem como um direito humano difuso e fundamental, elemento de bem-estar individual e coletivo com valores ambientais, ecológicos, culturais simbólicos, estéticos e religiosos, bem como com dimensões sociais, patrimoniais, econômicas e de construção de identidade coletiva. Por sua vez, o § 2º do artigo 1º deixa claro que é direito de todos ter acesso a paisagens sustentáveis e delas usufruir, nos âmbitos social, cultural, econômico, ambiental, ecologicamente equilibradas, essenciais à sadia qualidade de vida da população e dos demais seres que nelas vivem, competindo ao Poder Público e à coletividade valorizá-la, defendê-la e preservá-la para as presentes e futuras gerações, inclusive como forma de ação e prevenção contra riscos, tragédias e as mudanças climáticas.

Observa-se que as leis contemporâneas estão cada vez mais narrativas, apresentando definições, descrevendo valores, indicando princípios, objetivos e finalidades. Trata-se de uma técnica legislativa contemporânea composta por normas narrativas de direito, que unificam a complexidade do ordenamento jurídico, por meio do diálogo de fontes legislativas. As leis nivelam conceitos, sem necessariamente prever punições, sendo persuasivas e comunicativas, informando e possuindo caráter pedagógico, enfatizando os direitos humanos em uma cultura jurídica que considera a principiologia jurídica, o pluralismo (de fontes legislativas, de sujeitos de direito, de agentes a quem imputar responsabilidade), bem como o retorno aos sentimentos e à dignidade humana, como salvaguarda da identidade cultural.³

Com base nisso, considerando que a paisagem abrange os elementos naturais e suas funções ecológicas, bem como os elementos culturais enquanto representação das diversas manifestações e formas de expressão humana no ambiente⁴, pode-se dizer que o direito à paisagem engloba em si valores culturais, estéticos, ambientais e sociais, representando a

³ TEPEDINO, Gustavo. O Código Civil, os chamados microssistemas e a Constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas do direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 6-8.

⁴ PAMIO, Lucas Silva; GHIRARDELLO, Nilson. Direito e Paisagem Negados Impactos da Extração de Sal-Gema em Maceió. *7º Congresso Internacional de Arquitetura e Paisagem*. Disponível em <<https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/107798>>. Acesso em: fev. 2025.

identidade e a memória coletiva de uma comunidade, pois viabiliza a todos o bem-estar e a qualidade de vida, além da proteção ao patrimônio natural e cultural, o que requer tanto evitar a descaracterização desses espaços quanto priorizar a participação social no planejamento e na gestão da paisagem.

Assim sendo, pela óptica da liberdade sustentável, da justiça ambiental e da solidariedade, há desdobramentos e uma integração entre os direitos ambiental, à cidade, à natureza, à paisagem e à memória enquanto direitos fundamentais que articulam direitos individuais, sociais e difusos, que dão realce à função socioambiental (da propriedade, da paisagem urbana ou rural, da cidade). Atualmente, universalizar direitos envolve (re)pensar as peculiaridades dos (sujeitos de) direitos e refletir sobre a criação de novos direitos.⁵

Por isso, pontua-se que, embora o Direito à Paisagem não esteja expresso de forma literal na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), seu embasamento constitucional existe e se dá de forma indireta, por meio da proteção do meio ambiente, da promoção do patrimônio natural e cultural e do respeito à dignidade humana, com menção às paisagens naturais e seus atributos paisagísticos. Esses dispositivos e princípios constitucionais incentivam uma gestão integrada e participativa dos espaços urbanos e rurais, promovendo não apenas a sustentabilidade ambiental, mas também a preservação dos valores culturais e estéticos que definem a identidade dos territórios, o que está intrinsecamente ligado à paisagem.

Desse modo, a CRFB/88, por conta da sua dimensão ambiental e cultural, menciona explicitamente a paisagem, da qual realmente extraímos sua tutela jurídica. Ressalta-se que a tutela jurídica da paisagem requer, como explicado por Loubet, a identificação de seus elementos essenciais, a saber: 1º) o reconhecimento de um substrato material, seja natural ou antrópico, e de um substrato imaterial que é antrópico; 2º) sua dimensão espacial, que envolve as características específicas de cada espaço geográfico (fisionomia), gerando uma ambiência específica, que é apreendida, “interpretada e valorada, sendo que a sua harmonia

⁵ OLIVEIRA, Daniela Bogado Bastos de. Legislar com paisagem: a função socioambiental e paisagística do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes/RJ. *Anais do 7º Congresso Internacional de Arquitetura da Paisagem*. Campina Grande: Realize Editora, 2024. Disponível em: <<https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/107839>>. Acesso em: 5 abr. 2025.

(ordem, padrão, homogeneidade ou unidade) é que dará característica especial ao local diferenciando-o de outras localidades, em razão da sua ‘ambiência’ ou ‘*genius loci*’ (espírito do lugar)”; 3º) sua dimensão temporal, que precisa conciliar “a evolução intrínseca da paisagem em razão da modificação cultural do povo que a habita e dos fatores naturais inerentes” com “a necessidade de preservação para evitar a perda da identidade”, levando em conta o elemento da estabilidade no tempo; 4º) o elemento valorativo, que perpassa a valorização que se dá ao(s) substrato(s) material e/ou imaterial, e que se manifesta exatamente pela forma como os estímulos visuais, auditivos, gustativos, olfativos e/ou cinestésicos são percebidos, levando a sensações e sentimentos que levarão à valoração deste bem, por meio de uma hermenêutica paisagística, inserindo-se no contexto de sua compreensão e constituição, atribuindo-lhe um valor.⁶

De sorte que diversos dispositivos, com regras e princípios constitucionais, podem ser interpretados como suporte a esse direito, posto que tais normas formam a base para que, na prática, políticas públicas e instrumentos legais possam ser desenvolvidos visando à efetiva proteção e valorização da paisagem como um direito fundamental da coletividade, o que requer uma divisão de competência ambiental entre os entes federativos. Por isso, por força do artigo 23, III, e do artigo 24, VII, da CRFB/88, respectivamente, há a competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, bem como há a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

Já os Municípios têm competência legislativa sempre que houver interesse local ou para suplementar, no que couber, a legislação federal e a estadual (art. 30, I e II, da CRFB/88), devendo promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, IX, da CRFB/88). Assim,

⁶ LOUBET, Luciano Furtado. *Tutela jurídica da paisagem*: elementos essenciais, instrumentos de proteção e critérios de ponderação. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Local), Orientadores: Germán Valencia Martín e Pedro Pereira Borges. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS: 2024, p. 414-415.

essas normas locais complementam a proteção oferecida pela legislação federal ou estadual, ajustando as diretrizes às particularidades de cada território.

Todo amparo constitucional está evidente no Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (art. 225, CRFB/88), posto que é dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e atuar na manutenção e recuperação de áreas degradadas, repercutindo diretamente na proteção da paisagem como bem coletivo e essencial à qualidade de vida.

Isso também ocorre em relação ao patrimônio cultural e histórico (arts. 215 e 216 da CRFB/88), pois os dispositivos constitucionais que asseguram sua proteção reforçam a importância de preservar os ambientes que têm valor simbólico, estético e cultural, seja por meio da promoção ou da difusão. Tais dispositivos são igualmente estendidos à proteção dos elementos paisagísticos de identidade das comunidades. Afinal, de acordo com o artigo 216, V, da CRFB/88, constituem patrimônio cultural brasileiro os 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, nos quais se incluem os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Saliente-se, entretanto, que a tutela da paisagem não se restringe unicamente as que são consideradas excepcionais, extraordinárias ou singulares⁷, pois a paisagem cotidiana, a paisagem popular, a paisagem afetiva e a paisagem sonora e/ou olfativa também têm importância, já que estão profundamente ligadas à reprodução da vida diária⁸ e, conseqüentemente, à saúde, à qualidade de vida, à acessibilidade (física, emocional e comunicacional), bem como à identidade das pessoas.

Nesse sentido, o princípio fundamental do Estado brasileiro alusivo à Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, da CRFB/88) ratifica a garantia de um ambiente que favoreça o bem-estar e a qualidade de vida digna da população inclusive com a preservação de paisagens bem cuidadas e integradas ao planejamento urbano ou rural, o que contribui para o desenvolvimento pessoal, socioambiental, cultural e econômico.

⁷ LOUBET, Luciano Furtado. *Op. cit.*, p. 416.

⁸ MACEDO, Sílvio Soares *et al.* *O sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública contemporânea no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2018, p. 43.

Quanto aos desenvolvimentos urbano e agrário, a Política Urbana e a Política Agrária (arts. 182 e 186 da CRFB/1988) baseiam-se, principalmente, na função social. Numa perspectiva democrática, os cidadãos devem ter voz ativa na gestão, na preservação ambiental e na transformação dos espaços que habitam. Esse aspecto é imprescindível para assegurar que as intervenções urbanísticas e agrárias, que possuem dimensões ambientais, respeitem as características geobiofísicas, culturais e estéticas locais, em consonância com a observância da função socioambiental, buscando a promoção do bem-estar dos habitantes das cidades e das áreas rurais, ribeirinhas, florestais, indígenas, entre outras.

Aliás, do direito fundamental à Política Urbana, se extrai o Direito à Cidade. Na perspectiva teórica lefebvriana⁹, o direito à cidade é compreendido, enquanto direito especialmente coletivo, como um ideal político de reivindicação de algum tipo de poder configurador do controle democrático sobre a utilização dos excedentes do processo de urbanização; como o modo pelo qual que nossas cidades são (re)feitas e reinventadas, implicando o direito à obra, à atividade participante e à apropriação, à vida urbana transformada e renovada; como a reivindicação do urbano como um direito humano, relacionando-se às demandas e pautas específicas ligadas ao urbano, tais como moradia, mobilidade urbana, trabalho, lazer, educação, saúde, sustentabilidade ambiental, paisagens qualificadas, arte e cultura, problematizando a desigualdade e segregação socioespacial.

Todavia, o direito à cidade também tem o viés jurídico-normativo, positivado em nossa legislação, seja na CRFB/1988, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015) e nos Planos Diretores, para efetivação de direitos civis, sociais e difusos. Esse direito representa o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, por meio da oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.

Por isso, concomitantemente ao Direito Ambiental, o Direito Urbanístico e o Direito à Cidade abrangem a temática relacionada à paisagem, compartilhando diretrizes e principiologia. Até porque, o(s) Plano(s) Diretor(es) – instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, primordial para o planejamento urbano municipal – e demais instrumentos de gestão territorial –, frequentemente incorporam

⁹ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

diretrizes voltadas para a preservação da paisagem, promovendo um desenvolvimento sustentável¹⁰ que respeite as características naturais e culturais das cidades.

Ademais, a integração entre planejamento urbano e preservação da paisagem defende a ideia de que as intervenções no espaço devem considerar não só aspectos técnicos, mas também as implicações culturais e socioambientais, por meio de uma gestão participativa, que promova a equidade inter e transgeracional.

Daí a necessidade de políticas públicas integradas e articuladas, bem como instrumentos jurídicos que protejam e valorizem o direito à paisagem e o acesso às paisagens, contribuindo para um ambiente mais justo, sustentável, saudável, biodiverso, acessível, inclusivo e culturalmente rico.

Fato é que o Direito à Paisagem, assim como o Direito Ambiental, o Direito Urbanístico e o Direito à Cidade são campos que demandam a integração de conhecimentos de diversas áreas além da jurídica, como a geografia, a história, a sociologia, a antropologia, a biologia, a ecologia, a arquitetura e o urbanismo, a literatura, a filosofia e a psicologia ambiental. Essas abordagens inter e transdisciplinaridade permitem uma compreensão mais ampla dos valores estéticos, ambientais, sociais e culturais que compõem a paisagem, enfatizando a importância de proteger não apenas os recursos tangíveis, mas também os intangíveis, a fim de manter a integridade dos espaços que compõem a identidade ambiental e paisagística das regiões do nosso país.

O Direito à Paisagem, portanto, é multifacetado e reflete um desdobramento no entendimento de que o ambiente é um bem coletivo, cujo valor vai além do material e do econômico, envolvendo dimensões estéticas, culturais e sociais. Essa perspectiva busca promover um desenvolvimento

¹⁰ O Desenvolvimento Sustentável passou a constar expressamente na legislação. A Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, no seu artigo 2º; a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos seus artigos 3º, XI, e 6º, IV; bem como a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, são exemplos de leis federais que o mencionam. Contudo, se faz pertinente abordar os pilares da sustentabilidade, numa visão crítica do Desenvolvimento Sustentável pela qual se pondera sobre os tipos de adjetivação do desenvolvimento, a flexibilidade do conceito que permite o uso esvaziado do termo, que acarretam no *greenwashing*... (Macedo *et al*, 2018) alertam que os “discursos insistentemente reiterados acerca do desenvolvimento sustentável, mesmo pouco explicitados, são ‘unanimidades’ nada ingênuas e devem ser questionados”, até porque “conscientemente ou não, ‘tais discursos orientam tantas práticas ditas sustentáveis quanto às agendas das mais diversas instituições, estatais ou não”. Todavia, juridicamente, podemos dizer que se trata de cláusulas abertas / conceito jurídico indeterminado, que auxiliam no sentido teleológico e na interpretação sistemática das normas ambientais, considerando o *in dubio pro ambiente*.

baseado na sustentabilidade que respeite e valorize a identidade dos espaços e o pertencimento das pessoas no lugar, garantindo que a paisagem continue a ser um elemento essencial para a qualidade de vida e a expressão cultural das comunidades.

Outrossim, o consolidado arcabouço da legislação ambiental, inclusive com proteção legal específica para áreas que possuem relevância estética, cultural e social, vem corroborar o argumento de que o Direito Ambiental tem ampla base teórica-doutrinária para compartilhar com o Direito à Paisagem, justamente por conta da importância da legislação ambiental e urbanística para a conservação da paisagem.

Dessa forma, no âmbito do Direito Ambiental, diversas normas legais e infralegais oferecem respaldo à proteção da paisagem, considerando-a parte integrante do meio ambiente, destacando-se as normas abaixo sistematizadas.

A Lei nº 6.938/1981 institui a Política Nacional do Meio Ambiente, que orienta a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Por meio dela, são definidos instrumentos de gestão ambiental, como o licenciamento ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), os quais visam prevenir a degradação de áreas que possuem relevância estética, cultural e ecológica. Os processos de licenciamento ambiental, previstos nessa política, são fundamentais para avaliar os impactos de empreendimentos no ambiente e, conseqüentemente, na paisagem. Esses instrumentos asseguram que intervenções em áreas sensíveis considerem critérios técnicos e sociais, protegendo a integridade dos espaços.

A Lei nº 9.605/98, de Crimes e Infrações Ambientais, nos artigos 63 e 64, tipifica crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural que atinjam o valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental.

A propósito, quanto ao dano paisagístico, a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) trata das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Ademais, o Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, em seus artigos 73 e 74, trata das infrações contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, justamente em razão do seu valor paisagístico.

A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no artigo 4º, VI, tem como objetivo proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica.

Dentre as diretrizes do Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, XII, está determinado que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio da diretriz de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. No que tange aos instrumentos, elencados nos incisos do seu artigo 4º, há o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que se preocupam com o interesse paisagístico e com os efeitos (positivos ou negativos) do empreendimento ou atividade na paisagem urbana. Ademais, o direito de superfície também pode impactar a paisagem e o entorno do lugar. Entende-se, ainda, que o Estudo de Impacto Ambiental para embasamento do Licenciamento Ambiental deve ter como critério os impactos na paisagem.

A Lei nº 12.651/2012, no artigo 3º, II e XX, conceitua respectivamente Área de Preservação Permanente (APP) e área verde urbana, que englobam a paisagem em suas definições, pois, uma APP tem a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; já a área verde urbana tem o propósito de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

A recente promulgação da Lei Federal nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, conhecida como Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), reforça a centralidade do licenciamento como instrumento de efetivação do direito fundamental à paisagem. Ao padronizar conceitos, modalidades e procedimentos em âmbito nacional, a LGLA atualiza o regime jurídico-ambiental brasileiro e consolida a exigência de estudos prévios de impacto, em conformidade com o artigo 225, § 1º, IV, da CRFB/88.

É imprescindível destacar que, embora voltada a garantir segurança jurídica e celeridade administrativa, a nova lei somente alcança sua plena legitimidade se aplicada em consonância com os princípios da prevenção, da precaução e da função socioambiental do território, de

modo a assegurar a tutela adequada da paisagem como bem coletivo, ecológico, cultural e identitário.

Vale lembrar que as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabelecem parâmetros e diretrizes para a avaliação e o controle dos impactos ambientais decorrentes de atividades humanas. Essas normas visam garantir que os projetos e os empreendimentos respeitem a qualidade da paisagem, evitando alterações que possam comprometer o equilíbrio ecológico e o valor estético e cultural do ambiente.

Todo esse contexto legislativo já forma o arcabouço jurídico que orienta e tem capacidade de promover o planejamento da paisagem, por meio de uma gestão participativa. Entretanto, requer a compreensão de quais são os desafios para dar operabilidade às normas ambientais e urbanísticas em prol da efetivação de políticas públicas da paisagem. Daí, justifica-se a elaboração de uma lei específica da paisagem, inspirando-se em normas (inter)nacionais, para deixar expresso o direito à paisagem e/ou, de todo modo, propiciar a revisão de leis que tratam da temática e da gestão ambiental urbana, para explicitar e consolidar ainda mais a vertente paisagística que se soma à dimensão ambiental.¹¹

O direito à paisagem pode ser conceituado, então, como “o direito a contemplar e a vivenciar” a forma paisagística (extraordinária ou cotidiana; explícita e implícita), “sentindo o significado e a atmosfera do lugar, seja da natureza, seja da cidade, considerando suas especificidades territoriais e transformações diárias”. Trata-se, portanto, simultaneamente de “um direito individual e coletivo, por ser um direito difuso da 3ª dimensão dos direitos humanos que, na perspectiva da paisagem urbana e da rural, associa-se ao direito à cidade, ao direito ambiental e ao direito à memória”.¹²

Nesse sentido, Paulo Machado explica que “a paisagem, como direito individual e como direito difuso, faz parte do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida através

¹¹ OLIVEIRA, Daniela Bogado Bastos de. *Op. cit.*

¹² OLIVEIRA, Daniela Bogado Bastos de. *Op. cit.*, p. 3.

de sua conservação e fruição intelectual, sentimental, estética e educativa¹³ para as gerações presentes e futuras”.¹⁴

Em síntese, como demonstrado por Loubet, podemos compreender que a paisagem no Direito tem dois vieses: o de recurso ambiental (seja natural ou artificial), cuja proteção se dá aos atributos que caracterizam a relação do substrato material com o elemento humano valorativo; o de direito difuso de terceira geração, com base na CRFB/1988 e em razão do seu exercício em prol da sadia qualidade de vida, no qual a norma jurídica paisagística permite a utilização dos princípios e instrumentos já largamente consolidados, tais como da precaução e prevenção, responsabilidade por risco integral, imprescritibilidade do dano paisagístico/ambiental, inversão do ônus da prova, etc.

Por isso, a concretização da norma jurídica e da relação jurídica paisagística no Brasil requer a valoração dos elementos essenciais da paisagem pelo Poder Público, por meio de ações legislativas, executivas e judiciais. Essa implementação deve ocorrer em diferentes níveis, abrangendo: a) uma política paisagística que oriente as diretrizes gerais; b) o ordenamento e planejamento da paisagem, estabelecendo objetivos específicos; c) a gestão das paisagens ordenadas, garantindo sua preservação e desenvolvimento; e d) a proteção das paisagens específicas que possuem valor especial.¹⁵

Assim, a tutela jurídica da paisagem implica um manejo articulado de arranjos institucionais, políticos e sociais, que promova sua proteção, por meio de planejamento e gestão participativos, de modo a efetivar leis e políticas públicas que se pautam no valor paisagístico (que vai além da mera contemplação visual ou estética, pois sua ordem imagética envolve a “imagem mental, verbal, inscrita sobre uma tela, ou realizada sobre um território”, num viés de construção cultural¹⁶), no equilíbrio entre

¹³ Neste sentido, ver a Lei nº 9.795/99, sobre Educação Ambiental, que frisa a importância do reconhecimento e do respeito à pluralidade e à diversidade cultural, numa abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade, diante das complexas relações que envolvem aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; a partir de um enfoque humanista, holístico, democrático e participativo.

¹⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito à paisagem. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (Coords.). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 32.

¹⁵ LOUBET, Luciano Furtado. *Op. cit.*, p. 417 e 421.

¹⁶ BESSE, Jean-Marc. *Ver a terra: seis ensaios sobre a paisagem e a geografia*. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 61, 62 e 108.

os elementos naturais e culturais, bem como entre o (extra)ordinário, considerando a polissemia, a amplitude, a complexidade e historicidade para a compreensão da paisagem enquanto experiência e significações culturais, que se consubstancia como direito fundamental.

REFERÊNCIAS

BESSE, Jean-Marc. *Ver a terra: seis ensaios sobre a paisagem e a geografia*. São Paulo: Perspectiva, 2014.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre normas gerais para o licenciamento ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 9 ago. 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2025-2028/2025/Lei/L15190.htm>. Acesso em: 3 out. 2025.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LOUBET, Luciano Furtado. *Tutela jurídica da paisagem: elementos essenciais, instrumentos de proteção e critérios de ponderação*. 2024. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Local), Orientadores: Germán Valencia Martín e Pedro Pereira Borges. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS: 2024.

MACEDO, Sílvio Soares; QUEIROGA, Eugênio Fernandes; CAMPOS, Ana Cecília de Arruda; GALENDER, Fany; CUSTÓDIO, Vanderli. *O sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública contemporânea no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2018.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito à paisagem. In: FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (Coords.). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OLIVEIRA, Daniela Bogado Bastos de. Legislar com paisagem: a função socioambiental e paisagística do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes/RJ. *Anais do 7º Congresso Internacional de Arquitetura da Paisagem*. Campina Grande: Realize Editora, 2024. Disponível em: <<https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/107839>>. Acesso em: abr. 2025.

PAMIO, Lucas Silva; GHIRARDELLO, Nilson. Direito e Paisagem Negados: Impactos da Extração de Sal-Gema em Maceió. *7º Congresso Internacional de Arquitetura e Paisagem*. Disponível em: <<https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/107798>>. Acesso em: fev. 2025.

TEPEDINO, Gustavo. O Código Civil, os chamados microssistemas e a Constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas do direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

4

REGULAMENTAÇÃO DA PAISAGEM NO DIREITO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Sheila Cavalcante Pitombeira¹

Ana Maria Moreira Marchesan²

Antonio Hoyuela³

4.1 APRESENTAÇÃO DO CAPÍTULO

A regulamentação da paisagem é um tema complexo que envolve aspectos jurídicos, ecológicos, sociais, econômicos, culturais, ambientais e urbanísticos, refletindo a percepção de que a paisagem não é apenas um cenário, mas um elemento fundamental da qualidade de vida e da identidade dos povos. Daí o fato de a temática ser abordada de diferentes

¹ Mestre em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (2005) e em Ciências Marinhas Tropicais pelo INSTITUTO DE CIÊNCIAS DO MAR-UFC (2007). Doutora em Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (2015). Atualmente é Procuradora de Justiça, integrando o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça OECPJ-MPCE. Professora. Graduada e Pós-Graduada, e Pesquisadora da Universidade de Fortaleza UNIFOR, Professora Emérita da Escola Superior do Ministério Público do Ceará ESMP-CE. Coordenadora-Executiva do Memorial do Ministério Público do Estado do Ceará. Coordenadora-Geral da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB.

² Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006) e doutora em Curso de Pós-Graduação em Direito. Mestre e Doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Atualmente é Procuradora de Justiça junto ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, palestrante da Fundação Escola Superior do Ministério Público Rio Grande do Sul, palestrante na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e contratado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

³ Doutor e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Valladolid. Graduado em Arquitetura pela Universidad de Valladolid (1994), título de Arquiteto e Urbanista revalidado pela UFMG (2015). Atualmente é diretor – TERYSOS DO BRASIL, LTDA. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento e Projeto do Espaço Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: Sistemas de Informações Geográficas – SIG, plano diretor, convenção europeia da paisagem, sustentabilidade e planejamento. Arquiteto Sênior, desde 1994, conta com a experiência de 20 anos na profissão. Especialista Técnico de Gestão Urbana e da Fundação San Pablo CEU. Especialista Planejamento Urbano, Territorial e Estratégico e também em desenho gráfico, Sistemas de Informação Geográfica – SIG, cartografia e com grande experiência na sua aplicação à Planificação Geral e Planificação Regional.

formas tanto no Direito Internacional quanto no Brasil, não obstante em ambos os cenários seja cada vez mais reconhecida como um bem coletivo, merecedor de proteção e gestão adequadas.

De toda sorte, tanto no cenário internacional quanto no Brasil, a proteção da paisagem é um campo em evolução, impulsionado pela crescente consciência sobre a importância dos aspectos naturais e culturais para a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável, como pode ser observado a seguir.

Nesse sentido, no ordenamento jurídico brasileiro, merece destaque a promulgação da Lei Federal nº 15.190/2025, que institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA). Essa norma representa um marco na consolidação da proteção ambiental, ao uniformizar conceitos e procedimentos do licenciamento em todo o território nacional, introduzindo modalidades como a Licença Ambiental Especial (LAE) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Embora voltada a conferir maior segurança jurídica e celeridade administrativa, a LGLA deve ser interpretada em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, de modo a não fragilizar a tutela da paisagem, reconhecida como bem coletivo de relevância ecológica, cultural e identitária.

Assim, tomando-se como marco histórico os cem anos que antecederam a realização da primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente⁴, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, em junho de 1972, que embora não tenha abordado explicitamente o conceito de paisagem, notadamente no entendimento contemporâneo, iniciou a compreensão da relação entre o ser humano, o ambiente e a paisagem, tem o seguinte histórico:

- 1872: Criação do Parque Nacional de Yellowstone, primeiro parque nacional do mundo objetivando a proteção de áreas naturais de grande valor paisagístico e ambiental – EUA.
- 1900: Convenção de Paris para a Proteção da Vida Selvagem e dos Pássaros Úteis à Agricultura – com objetivo de proteger a fauna, mas evidencia um princípio de preservação do ambiente natural, podendo ser considerada um embrião da proteção paisagística.

⁴ UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, held at Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em: <<https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>>. Acesso em: 26 de agosto 2025.

- *1931*: Congresso Internacional de Proteção da Natureza – Paris, primeira tentativa internacional de se discutir formalmente a proteção de paisagens promovido pela União Internacional de Proteção da Natureza.
- *1940*: Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América, assinada em Washington, tem como objeto a conservação da natureza (passou a vigorar em 1942).
- *1945-1950*: Após a guerra, cresceu a consciência sobre a necessidade de proteger não apenas bens materiais, mas também o meio ambiente e a paisagem como herança comum da humanidade.
- *1948*: Criação da União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN, importante entidade promotora de políticas de proteção de paisagens e ecossistemas.
- *1954*: Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, também conhecida por Convenção de Haia, por iniciativa e sob a égide da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).
- *1971*: Convenção de Ramsar – protege áreas úmidas de importância internacional, muitas vezes definidas por critérios paisagísticos.
- *1972*: Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (UNESCO) estabelece pela primeira vez a ideia de patrimônio natural e cultural de valor universal, incluindo paisagens naturais excepcionais e paisagens culturais. Sintra (Portugal) e Val d’Orcia (Itália) são exemplos de Paisagens Culturais, reconhecidos como Patrimônio Mundial.
- *1982*: Declaração de Nairobi, no 10º aniversário da Convenção do Patrimônio Mundial, reforça a importância da integração entre proteção ambiental e cultural.
- *1992*: Adoção oficial do conceito de “Paisagem Cultural” pela UNESCO, reconhecendo áreas que representam a “interação entre o homem e a natureza” como parte integrante do patrimônio da humanidade.
- *1992*: Convenção sobre Diversidade Biológica, reconheceu a importância dos componentes paisagísticos na conservação da biodiversidade.

- *2000*: Convenção Europeia da Paisagem (Convenção de Florença), marco normativo na proteção de todas as paisagens.
- *2002*: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo) reforça a ideia de integração entre proteção ambiental, cultural e social, como postura relacionada ao desenvolvimento sustentável.
- *2015*: Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU incluem a paisagem como elemento transversal para as cidades sustentáveis e a conservação ambiental. Várias metas relacionadas indiretamente à proteção da paisagem, especialmente ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 15 (Vida terrestre).
- *2016*: Nova Agenda Urbana – reforça a paisagem como um direito associado à qualidade de vida e à identidade cultural urbana.
- *2020*: Lançamento de diretrizes internacionais para a gestão de paisagens culturais e áreas protegidas com foco na resiliência climática.

Outros documentos internacionais:

- *Agenda 21 (1992)*: inclui diretrizes para proteção dos recursos paisagísticos no contexto do desenvolvimento sustentável.
- *Decisão nº 55/2012* do Conselho do Mercado Comum (CMC) criou o Patrimônio Cultural do MERCOSUL, posteriormente atualizada pela CMC nº 21/2014, estabeleceu critérios e procedimentos para o reconhecimento de bens culturais de interesse regional.
- *Acordo de Paris (2015)*.
- *Nova Agenda Urbana (2016)*: reconhece a paisagem como elemento essencial da qualidade de vida nas cidades.

4.2 LANDSCAPE ARCHITECTURE FOUNDATION (LAF)

A Landscape Architecture Foundation (LAF) é uma organização americana sem fins lucrativos, vinculada à Universidade da Pensilvânia, Filadélfia, com a missão de preservar, melhorar e valorizar o meio ambiente por meio da arquitetura da paisagem. Foi fundada em 1966 e desde então já apontava a possibilidade de uma crise ambiental emergente e

a necessidade de um olhar paisagístico na arquitetura como instrumento ao enfrentamento das crises do porvir. A partir daí iniciou tratativas, tais como incentivo de estudos em torno da temática por meio de oferta de bolsas de estudo para estudantes de arquitetura buscando fortalecer o papel dos arquitetos paisagistas na produção de paisagens sustentáveis.

Em 10 de junho de 2016 mais de setecentos (700) arquitetos se reuniram na LAF e proclamaram uma nova declaração, a exemplo da que foi realizada quando de sua fundação, manifestando maior apreensão pelo cenário ambiental global e propondo uma reflexão profunda sobre o papel da arquitetura paisagística na construção de um futuro sustentável e equitativo, reconhecendo que as paisagens são o terreno comum de todos os seres vivos, constituindo a base da existência de todos e propondo uma nova visão para a arquitetura paisagística do século XXI.

Nessa perspectiva a arquitetura paisagística vai além de simplesmente embelezar o ambiente, tornando-se uma ferramenta indispensável para a regeneração dos ecossistemas e a criação de espaços que promovam a justiça social e resiliência ecológica. Ou seja, trata-se de um documento que, ainda que não seja expedido por entidade governamental, faz um chamamento à responsabilidade e compromisso dos arquitetos para as múltiplas funções da arquitetura paisagística no compromisso global de enfrentamento aos eventos climáticos.

4.2.1 Laudato Si', Encíclica de Franciscus, Vaticano

A Encíclica *Laudato Si'*, publicada pelo Papa Francisco em 2015, é um documento que aborda a crise ambiental contemporânea e propõe uma reflexão profunda sobre a interconexão entre questões ecológicas, sociais, econômicas e espirituais. A encíclica enfatiza a necessidade urgente de repensar o relacionamento da humanidade com a Terra, considerando a criação como um “dom de Deus” que precisa ser cuidado com responsabilidade. O Papa Francisco faz um apelo à “ecologia integral”, que reconhece que a crise ambiental está profundamente ligada à crise social, e que qualquer solução sustentável deve levar em conta tanto o bem-estar das pessoas quanto o do meio ambiente.

Dentre as questões apontadas no texto de aludida Encíclica há o chamamento à responsabilidade coletiva e global para reverter os danos feitos à Terra em decorrência das ações antrópicas, implicando a perda da biodiversidade e as mudanças climáticas. Apresenta o conceito

de “ecologia integral” destacando a necessidade de observar que as soluções aos graves problemas ambientais devem ser enfrentadas a partir de proposições interligadas entre as diversas perspectivas, econômicas, sociais e ambientais, em face da interligação entre a degradação da natureza e a degradação da vida humana.

A Encíclica faz severa crítica ao modelo econômico dominante, notadamente ao consumismo e o crescimento econômico abusivo sobre os recursos ambientais explorados de modo desenfreado, além de patrocinar a marginalização dos mais pobres que sofrerão com maior intensidade os efeitos das mudanças climáticas. Aponta como medida necessária a “conversão ecológica” implicando numa mudança de estilo de vida, consumo e produção, construindo uma nova espiritualidade ecológica baseada no respeito e o cuidado ao meio ambiente e na solidariedade com os mais pobres. Também destaca a responsabilidade intergeracional, alertando que a destruição atual do meio ambiente deixará um legado desastroso para aqueles que herdarão a Terra.

Além disso, a *Laudato Si'* estabelece uma conexão entre os conhecimentos ancestrais e o cuidado com o meio ambiente, reconhece o valor do patrimônio cultural imaterial de povos indígenas e tradicionais, cujos saberes ancestrais oferecem lições importantes para a conservação da natureza. A preservação desses conhecimentos é vista como essencial para a sustentabilidade e a gestão de paisagens, tanto naturais quanto culturais. O documento ressalta que os povos originários têm uma relação íntima com a Terra, muitas vezes ignorada ou destruída pelas práticas modernas de exploração de recursos.

4.2.2 Paisagem Urbana Histórica – PUH/UNESCO

A Paisagem Urbana Histórica – PUH – é um conceito desenvolvido por Francesco Bandarin, ex-diretor do Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO. Trata-se de uma recomendação adotada pela UNESCO em 2011, e desde então tem sido aplicada em cidades de todo o mundo, como uma forma de equilibrar a proteção do patrimônio com o desenvolvimento urbano, na verdade uma abordagem inovadora para a preservação e gestão das áreas urbanas patrimoniais.

A proposta é busca expandir o entendimento tradicional de patrimônio urbano, reconhecendo que as cidades não são compostas apenas de

edifícios e monumentos individuais, mas, sim, de um tecido urbano vivo, que inclui elementos tangíveis e intangíveis, integrando as dinâmicas culturais, sociais e ambientais em uma única visão.

A perspectiva desenvolvida na contextualização da abordagem da paisagem urbana histórica enfatiza que a preservação do patrimônio urbano deve ir além da proteção de edifícios monumentais, considerando também a maneira como as pessoas vivem e interagem com esses espaços. Isso inclui os valores culturais e sociais, a economia local e a relação entre as comunidades e o ambiente urbano. Ou seja, a paisagem histórica deve ser uma ferramenta de planejamento que une conservação e desenvolvimento sustentável com as demandas urbanas contemporâneas.

A abordagem da PUIH propõe uma visão abrangente que considera não apenas os edifícios e monumentos históricos, mas também os elementos naturais, como os rios, colinas e áreas verdes, que fazem parte da paisagem urbana. Além disso, reconhece a importância das infraestruturas urbanas, das atividades econômicas, das tradições culturais e do modo de vida das comunidades como componentes fundamentais dessa paisagem. Essa abordagem tem sido crucial para repensar a conservação urbana no século XXI, colocando o patrimônio no centro das políticas de desenvolvimento sustentável e de inclusão social.

Assim, o equilíbrio entre preservação e desenvolvimento deve evitar que o desenvolvimento urbano desfigure ou destrua esses valores, ao mesmo tempo em que possa promover adaptação e resiliência das cidades diante das mudanças contemporâneas, onde o patrimônio cultural se torna um fator de crescimento econômico, de inovação e de qualidade de vida para os habitantes locais, implicando o incentivo à governança participativa com diálogo entre autoridades, gestores, setor privado e sociedade civil.

4.2.3 *Iniciativa Latinoamericana del Paisaje – LALI*

A *Iniciativa Latinoamericana del Paisaje* (LALI) é uma plataforma colaborativa que promove a valorização, proteção, planejamento e gestão das paisagens na América Latina. Criada a partir do reconhecimento da diversidade cultural e natural da região, a LALI tem como objetivo central fomentar uma abordagem integrada da paisagem, entendendo-a como um elemento fundamental para o bem-estar humano, a sustentabilidade ambiental e a identidade cultural.

A LALI se apresenta como uma declaração de princípios éticos fundamentais para promover o reconhecimento, a valorização, a proteção, a gestão e o planejamento sustentável da paisagem latino-americana por meio da adoção de convenções (leis, acordos, decretos e portarias) que reconheçam a diversidade e os valores locais, nacionais e regionais, tangíveis e intangíveis, da paisagem, bem como os princípios e processos relevantes para sua proteção, cujas estratégias estruturadas partiram inicialmente do seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Segundo informes do sítio eletrônico da LALI (*online*), os debates e discussões iniciais em torno dos objetivos da “Iniciativa” tiveram inspiração nas discussões preparatórias para a Convenção Internacional da Paisagem, promovidas pela UNESCO e pela Federação Internacional de Arquitetos Paisagistas (IFLA), bem como na Convenção Europeia da Paisagem (ELC), na Declaração de Florença sobre Paisagem, realizada em 21 de setembro de 2012 e no Fórum Urbano Mundial realizado em 2012.

Como a LALI defende a paisagem como um bem comum, associando elementos naturais e culturais dos povos latino-americanos, a iniciativa se baseia no reconhecimento de que a paisagem latino-americana é uma expressão da interação entre o homem e o meio ambiente ao longo do tempo. Daí a proposta de criação de redes de colaboração entre profissionais e acadêmicos da área de paisagem, o que tem contribuído para o fortalecimento de capacidades locais e a disseminação de boas práticas em toda a região, promovendo intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de novos conceitos e metodologias para a gestão integrada das paisagens e valorização cultural.

4.2.4 *Regramento Internacional – Convenção Europeia da Paisagem*

A Convenção Europeia da Paisagem – CEP (*European Landscape Convention*), também conhecida como Convenção de Florença, foi assinada em Florença, Itália, em 20 de outubro de 2000, entrando em vigor em 1º de março de 2004.

É a primeira convenção internacional dedicada exclusivamente à paisagem, reconhecendo-a como um elemento fundamental para o bem-estar humano, para a identidade cultural, para o desenvolvimento sustentável e para a qualidade de vida. Assim, ela inova ao ampliar o conceito de

paisagem, tradicionalmente associado apenas a áreas naturais ou de beleza excepcional, para incluir todas as paisagens, sejam naturais, rurais, urbanas ou periurbanas, ordinárias ou extraordinárias, sem desprestigiar as paisagens cotidianas, sobretudo as degradadas.

Foi promovida pelo Conselho da Europa (Council European), uma organização mais ampla que a UE, que exerce papel importante na regulamentação e proteção ambiental, como as relacionadas à biodiversidade, restauração da natureza, dentre outras medidas. Representa um marco jurídico e político na proteção, gestão e ordenamento das paisagens no espaço europeu, inclusive na política agrícola comum e no impacto que essa atividade tem na alteração da paisagem.

A implementação da CEP, bem como de outras regulamentações ambientais da UE, vinculante apenas para os países que a ratificaram, atualmente com 40 países signatários, é feita em nível nacional e, muitas vezes, em nível regional e local. Cada país e até mesmo cada região dentro de um país pode ter suas próprias leis, planos e ferramentas específicas para gerenciar suas paisagens, que devem alinhar-se aos princípios da Convenção e às diretrizes da UE.

Além disso, a CEP exerce influência conceitual e metodológica global, bem como tem orientado legislações, políticas urbanísticas e práticas de ordenamento do território em diversos países europeus, tornando-se um referencial internacional também para outros continentes.

Dentre os aspectos inovadores pode-se destacar:

- Reforça a necessidade de políticas públicas integradas e participativas, visando, também, à gestão sustentável e ao planejamento das paisagens.
- Reconhece juridicamente a paisagem como patrimônio comum.
- Incorpora a paisagem nas variadas políticas: territorial, ambiental, cultural, econômica, entre outras.
- Enseja a participação democrática das populações locais na tomada de decisões que afetem suas paisagens.
- Destaca a importância da educação e da conscientização política sobre o valor das paisagens.

A CEP, além de ser uma referência para a integração entre proteção ambiental, valores culturais e desenvolvimento sustentável, alinha-se

com as diretrizes contemporâneas de governança territorial apresentando os seguintes objetivos principais:

- Reconhecer paisagens como patrimônio cultural e natural comum.
- Promover políticas públicas de proteção, gestão e ordenamento das paisagens.
- Estimular a participação democrática na gestão paisagística.
- Fomentar a educação e a conscientização sobre o valor das paisagens.
- Fomentar a educação e a conscientização sobre o valor das paisagens.
- Incentivar a cooperação internacional em questões de paisagem.

Fato é que a regulamentação da paisagem na Europa é impulsionada principalmente pela Convenção Europeia da Paisagem, que fornece um arcabouço para a proteção, gestão e planejamento, com instrumentos de gestão específicos, a exemplo dos Plano de Gestão ao Ordenamento da Paisagem e recursos financeiros como o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

Ao lado disso, as políticas da União Europeia e as leis nacionais e regionais complementam essa estrutura, visando garantir a conservação da diversidade de paisagens europeias, como se observa na França com as Cartas de Paisagens (*Chartes Paysagères*), na Espanha com os Planos Diretores de Paisagem nas regiões autônomas como Catalunha e Valência, na Itália com o Código de bem cultural e da paisagem (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*), e em Portugal com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

4.3 BRASIL

No Brasil, a regulamentação da paisagem não se encontra em um único diploma legal, mas é pulverizada em diversas leis e normas que abordam a proteção ambiental, urbanística e do patrimônio cultural. Os principais pilares dessa regulamentação são:

- *Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937 (art. 46 e seguintes)*, criou o *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)* – “com a finalidade de promover, em todo o País e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional”. O conceito

de “paisagem cultural” foi formalmente adotado pelo IPHAN a partir dos anos 2000.

- *Decreto-Lei n° 25 de 30 de novembro de 1937* – instituiu o tombamento, instrumento de proteção do patrimônio cultural, abrange não apenas edificações isoladas, mas também conjuntos urbanos e paisagens culturais que possuem valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico ou paisagístico.
- *Constituição Federal de 1988 (arts. 215/216)* – reconhece o patrimônio cultural brasileiro, incluindo as paisagens naturais e culturais como bens a serem protegidos. A paisagem pode ser protegida como bem cultural ou como parte do meio ambiente.
- *Constituição Federal de 1988 (art. 225)* – reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e estabelece que o poder público deve “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”, além de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Embora não mencione explicitamente “paisagem”, a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural e natural se traduz em proteção paisagística.
- *Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998* – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
- *Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000* – regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. O SNUC cria categorias de unidades de conservação (parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais, áreas de proteção ambiental, dentre outras) que visam proteger a diversidade biológica e os ecossistemas, o que, por sua vez, resulta na proteção da paisagem associada a esses ambientes.
- *Decreto n° 6514, de 22 de julho de 2008* – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

- *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, inclusive em resguardo à paisagem urbana nos planos diretores, cria o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que avalia impactos urbanísticos, incluindo visuais. No contexto urbano, a paisagem é regulamentada por meio de instrumentos de planejamento urbano que visam ordenar o uso e ocupação do solo, proteger o patrimônio histórico e cultural e garantir a qualidade ambiental e paisagística das cidades. Os planos diretores, por exemplo, podem estabelecer diretrizes para a preservação de vistas panorâmicas, para a arborização urbana, para a regulamentação tanto de fachadas quanto de publicidade e para a proteção de bens tombados.
- *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012* – Protege áreas de preservação permanente (APPs) e a Reserva Legal, que contribuem para a preservação paisagística. As Áreas de Preservação Permanente (APPs) são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, além facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, de proteger o solo e de assegurar o bem-estar das populações humanas. A Reserva Legal, por sua vez, é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de forma sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e flora nativa.
- *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015* – Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A regulamentação da paisagem no Brasil ainda enfrenta desafios, como a necessidade de maior integração entre as diferentes esferas da legislação e uma compreensão mais ampla do conceito de paisagem, que vai além dos critérios de beleza e inclui as paisagens cotidianas e transformadas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcela Correia de. As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira. *Revista CPC*, São Paulo, n.13, p. 51-73, nov.

2011/abr. 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cpc/article/download/15689/17263>>. Acesso em: mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre normas gerais para o licenciamento ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2025-2028/2025/Lei/L15190.htm>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 15 jan. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Novo Código Florestal). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

CARVALHO, Paulo. União Europeia, políticas públicas e desenvolvimento rural. *Cadernos de Geografia*, nº 26/27, Coimbra, FIUC207/ 2008. P. 67-75. Disponível em <<https://ap1.sib.uc.pt/retrieve/11453435>>. Acesso em: abr. 2025.

FÉRES, Luciana Rocha. Conservação e valores das paisagens culturais mundiais: A trajetória da preservação do Conjunto Moderno da Pampulha, de patrimônio histórico e artístico nacional à paisagem cultural mundial (1947-2016). Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2021, 455p. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/38899>>. Acesso em: abr. 2025.

FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica LAUDATO SI' do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum*. Disponível em: <https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

HOYUELA JAYO, José Antonio. Uso da recomendação da paisagem histórica urbana de UNESCO: Valladolid berço do estado moderno, e capital do império hispânico. *Revista Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável*, v. 11, nº 2, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/forumpatrimo/article/view/34084>>. Acesso em: abr. 2025.

INICIATIVA LATINO-AMERICANA DE PAISAGEM – LALI. Disponível em: <<https://www.lali-iniciativa.com/la-iniciativa/>>. Acesso em: mar. 2025.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE PORTUGAL. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT*, 2007. Disponível em <https://www.redeuv.com/recursos/uploc/PNPOT_Sumario.pdf>. Acesso em: abr. 2025.

MUZY, Justine ; FURT, Jean-Marie; CASABIANCA, Anne. La nature touristique à l'épreuve de la concertation dans les Plans Locaux d'Urbanisme et les chartes paysagères. Disponível em: <https://locus.univ-corse.fr/wp-content/uploads/2023/04/Chap_4.pdf>. Acesso em: abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU-HABITAT. Nova agenda urbana. Disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA – UNESCO. *Mudanças climáticas e patrimônio Mundial*. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/climatechange/>>. Acesso em: abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA – UNESCO. *Recomendação sobre a paisagem histórica urbana*. Disponível em: <https://unescoportugal.mne.gov.pt/images/cultura/recomendacao_sobre_a_paisagem_historica_urbana_unesco_2011.pdf>. Acesso em: abr. 2025.

PULIDO, Martha C. Fajarlo. La Iniciativa Latinoamericana del Paisaje, una jornada en la construcción social y jurídica del paisaje. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=iniciativa+latino+americana+-+lali&btnG>. Acesso em: mar. 2025.

5

PAISAGEM: INSTRUMENTOS DE ZONEAMENTO E PLANEJAMENTO

Ana Maria Moreira Marchesan¹
Sandra Akemi Kishi²
Vanessa Gayego Bello Figueiredo³

5.1 PLANO DIRETOR E PROTEÇÃO DA PAISAGEM

A proteção da paisagem, seja por uma predominância de atributos geográficos, seja por atributos estéticos ou culturais, pode se dar por meio de um gravame previsto no Plano Diretor.

O plano diretor é o instrumento normativo básico da “política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º, da Constituição Federal). Trata-se de uma norma incorporadora de um “conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”⁴. Em outras palavras, o plano diretor destaca-se como um dos mais importantes instrumentos de planejamento municipal,

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006) e doutora em Curso de Pós-Graduação pela Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Atualmente é Procuradora de Justiça junto ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, palestrante da Fundação Escola Superior do Ministério Público – RS, palestrante na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e contratado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integrante da Diretoria da Abrampa e da Diretoria do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”.

² Procuradora Regional da República. Mestre em Direito Ambiental pela UNIMEP, Piracicaba/SP; Coordenadora do Projeto Conexão Água/4ª CCR/MPF; Titular do 1º Ofício Comunidades Tradicionais na Amazônia/6ª CCR/MPF; Membro do GT – Comunidades Tradicionais/6ª CCR/MPF; Coordenadora de Ensino do MPF na ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União (2023-2025); Diretora Regional Sudeste da ABRAMPA.

³ Arquiteta e urbanista, doutora e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAU USP, Pós-Doutoranda na UFMG e Universidade de Sevilla, com bolsa CNPq. Docente na FAU PUC. Consultora em políticas públicas, legislação e planos urbanos, ambientais, da paisagem e do patrimônio cultural. Foi Subprefeita de Paranapiacaba e Pq. Andreense na Prefeitura de Santo André. Integra o Conselho Administrativo da ONG Fundo Haja Rehabitar. Foi pesquisadora do IPEA e da UNICAMP.

⁴ ROLNIK, Raquel (Org.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p. 42.

responsável pela direção do desenvolvimento do município nos seus diversos aspectos (físico, econômico, social, ambiental, etc.).

Afora isso, o plano diretor é um instrumento normativo e político comprometido com a qualidade de vida, atributo esse para o qual a paisagem prepondera como elemento chave na composição da urbe. Portanto, de largada, importante pontuar que antes da elaboração ou da revisão do plano diretor é de todo recomendável que se faça um *estudo/diagnóstico completo da paisagem* para, de forma participativa, auxiliar no planejamento do território e negociar as futuras intervenções com as partes envolvidas⁵. Esse estudo⁶ buscará conhecer o potencial paisagístico do território, compreender seu funcionamento e evolução e, a partir de uma análise participativa, obter a aprovação dos habitantes enquanto protagonistas do destino de seu local de moradia.

O Estatuto da Cidade, mais conhecido como “A Lei da Reforma Urbana”, conferiu densidade à Constituição Federal. Elencando os diversos instrumentos para implementação de seus objetivos, o Estatuto inseriu o Plano Diretor dentre aqueles voltados ao planejamento municipal. Entretanto, consiste em um conjunto normativo intermediário, que necessita da ação legislativa municipal para a concretização de várias de suas disposições⁷, tanto assim que o § 1º do artigo 4º alude expressamente à legislação que lhes é própria.

Ao estabelecer o zoneamento urbano-ambiental do município, o Plano Diretor pode e deve definir áreas especiais de preservação da paisagem, nas quais vigorarão “normas diferenciadas para padrões construtivos e outros fatores de limitação ao exercício do direito de propriedade”⁸.

Esses critérios de limitação impostos pelo plano diretor são formas passivas da gestão do espaço, as quais merecem ser combinadas com

⁵ FELIPPE, Ana Paula. Análise da paisagem como premissa para a elaboração de plano diretor. *Paisagem e Ambiente*, n. 16, p. 135-161, 2002.

⁶ O município de São Paulo desencadeou esse trabalho, expedindo a Portaria nº 168/24 instituidora de competência específica para elaboração e coordenação do Plano de Ordenamento da Paisagem da cidade de São Paulo. Disponível em: <https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?QBh-jXM-ufzmgLhxTJOiOuP7KnxXOVJWjzGZM6b4RRNaUwKWAfgApVY2OITIDq4yG8lIdsea3FgKt-7go27mQXPHQhf-DQiku8_AI_LTfcl0XVx6LqDepyNN0HusGJqclj>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁷ SUNFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal nº 10.257/2011*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 52-53.

⁸ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O estatuto da cidade (Lei nº 10.257/2001) e a proteção do patrimônio cultural urbano. *Revista de direito ambiental*. São Paulo, v. 12, n. 48, p. 46-65, out./dez. 2007, p. 55.

formas ativas da gestão indutoras de transformações refletidas e controladas, como recomenda a especialista Felipe⁹.

No contexto do planejamento e concatenação dos planos de gestão dos espaços nas cidades e em áreas periurbanas também devem ser considerados os planos de gestão das paisagens culturais, conforme a Portaria do IPHAN nº 127, de 30 de abril de 2009, no contexto dos planos diretores e de zoneamento urbano, à luz dos dispositivos em seu preâmbulo sobre a necessária integração da política e planos gestores com as normas gerais sobre tombamento, monumentos arqueológicos, registro de patrimônio culturais materiais e imateriais e o Estatuto das Cidades, sempre com a devida participação da sociedade.¹⁰

A respeito da paisagem cultural, José Antônio Hoyuela Jayo observa que o Estatuto da Cidade exige o reconhecimento e a integração dos biomas e dos domínios morfoclimáticos e fitogeográficos, assim como as relações entre a coletividade e as paisagens¹¹. Hoyuela destaca que, hodiernamente, as tecnologias numa espécie de neocartografia ou mapeamento colaborativo permitem mapear e monitorar esses elementos de forma coletiva.

Na “Fenomenologia da percepção”, Merleau-Ponty (1994) observa que a coisa é o correlato do corpo. É a comunhão com as coisas ligadas pela percepção e reconhecimento coletivo na paisagem, dotada de um modo de ser e de existir, sem necessariamente defini-lo, mas assim percebido e valorizado¹².

A planificação é o instrumento jurídico de proteção da paisagem cultural por excelência. Os planos e protocolos de gestão territorial e ambiental, por exemplo, em terras indígenas criam o movimento propício a impulsionar outros instrumentos de proteção ao patrimônio cultural, a partir do inventário. As diretrizes para o patrimônio cultural brasileiro

⁹ FELIPPE, Ana Paula. Análise da paisagem como premissa para a elaboração de plano diretor. *Paisagem e Ambiente*, n. 16, p. 135-161, 2002, p. 159.

¹⁰ Excertos resumidos do artigo de KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda. Paisagens pluriculturais. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; FARIAS, Talden (Coords.). *Patrimônio cultural e(em) direito ambiental: convergências, desafios e perspectivas*. No prelo.

¹¹ HOYUELA JAYO, José Antônio. A paisagem como instrumento para um planejamento sustentável: uma visão dialética entre Europa e o Brasil. In: OLIVEIRA, Márcio Luis de; CUSTÓDIO, Maraluce Maria; LIMA, Carolina Carneiro (Orgs.). *Direito e paisagem: a afirmação de um direito fundamental individual e difuso*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/antoniohoyuelajayo3/docs/paisagem_como_instrumento_para_o_pl>. Acesso em: 7 jan. 2025.

¹² MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da percepção*, São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 378.

encontram-se no artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que define o patrimônio cultural e impõe ao Estado a tarefa de promovê-lo e protegê-lo, incluindo o patrimônio indígena, por meio de instrumentos como inventários, registros e tombamento. A Lei nº 12.343/2010 e a recente Lei nº 13.835/2024, a qual institui o Sistema Nacional de Cultura – SNC, conformam o arcabouço legal acerca de uma gestão integrada e a proteção das tradições culturais, especialmente de povos tradicionais como os indígenas.

No Brasil, os planos de gestão territorial e ambiental em terras indígenas (PGTA), no âmbito da respectiva política nacional de gestão territorial e ambiental (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, somam como instrumentos da política da paisagem cultural, na concatenação com o plano diretor. A definição de áreas especiais de interesse ou de valorização da paisagem por meio do zoneamento apresenta-se como o instrumento com maior vocação para promover o essencial casamento entre os valores culturais, naturais e artificiais que conformam as paisagens.

No oportuno destaque de Condeso, “de nada serve proteger um palácio, ou uma casa da Idade Média se, à sua volta, a construção for livre e desregrada. Não basta, pois, proteger um edifício. É necessário defender sua área envolvente”¹³.

Não por outra razão, o Estatuto da Cidade insere dentre suas diretrizes a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, *paisagístico* e arqueológico (artigo 2º, XII). Ao detalhar os elementos mínimos a serem aferidos pelo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o mesmo Estatuto contempla a questão relativa à *paisagem urbana* (inciso VII do artigo 37).

De acordo com esse diploma legal, é facultado ao Poder Público instituir o direito de preempção em áreas de interesse paisagístico (artigo 26, inciso VIII). Trata-se de um instrumento que permite regular o valor da terra urbana em função do interesse público.

As áreas especiais de interesse cultural, ambiental e/ou paisagístico podem, em certa medida, confundir-se com áreas de entorno de bens culturais tombados. Todavia, podem existir de forma independente, pela simples intenção legislativa e comunitária de proteger determinadas

¹³ CONDESSO, Fernando dos Reis. *Direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 1201.

paisagens urbanas ou rurais¹⁴. Nada obsta, portanto, que haja sobreposição de regimes ou dupla afetação. Nesse caso, é importante que os regimes jurídicos sejam coerentes e não provoquem insegurança jurídica.

Podem esses espaços territoriais protegidos constitucionalmente¹⁵ prever a proteção da paisagem, não só por meio de regras de índole urbanística, mas até mesmo por meio de estratégias de intervenção de viés econômico, cultural ou socioambiental (como, por exemplo, IPTU diferenciado, ISSQN, entre outros tributos e a plataforma de territórios tradicionais¹⁶). Com efeito, o referencial identitário coletivo pressupõe elos de pertencimento étnico, social e cultural que conecta e revaloriza a cultura, os povos e os territórios. Bem por isso, o artigo 14 da Convenção OIT 169 dispõe sobre a obrigação de reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, determinando aos governos a adotarem medidas para garantir a efetividade dos direitos de propriedade e posse tradicional, sendo o pluriculturalismo político, prescrito no artigo 1º c.c. artigos 215 e 216 da Constituição Federal, enquanto fundamento da república e participação desses povos na formação democrática do país.

¹⁴ Convém não deixar de destacar o grande impulso nas duas últimas décadas, sobretudo na Europa, para a tutela das paisagens e do patrimônio cultural rural, a partir de uma perspectiva de avaliação e proteção integral do território. Carvalho discorre largamente sobre o tema, focando no fenômeno português de valorização desses espaços resignificados. Antes consideradas símbolos do atraso, áreas de baixa densidade e reduzida intervenção antrópica estão recebendo incentivo para o turismo, além de fazerem parte da “memória coletiva e da identidade do mundo rural” (CARVALHO, Paulo. Patrimônio cultural, ordenamento e desenvolvimento: uma nova visão e valorização do território. In: CARVALHO, Paulo; FERNANDES, João Luís Jesus (Orgs.). *Patrimônio cultural e paisagístico: políticas, intervenções e representações*. Coimbra: Coimbra University Press, 2012, p. 29. No Brasil, a paisagem dos vinhedos no Rio Grande do Sul tem sido objeto de estudos e até de disputas judiciais. V. GIORDANI, Marilei Elisabete Piana. *Paisagem do vinho: o valor cultural como recurso para a preservação no vale dos vinhedos – RS – Brasil*. 2020. 419 f. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218021/001122599.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

¹⁵ MIRANDA, Marcos Paulo Souza. Bens tombados como espaços territoriais especialmente protegidos. *Consultor Jurídico*, 3 set. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-03/ambiente-juridico-bens-tombados-espacos-territoriais-especialmente-protetidos>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

¹⁶ Plataforma de informações georreferenciadas sobre territórios tradicionais autodeclarados pelos povos e comunidades tradicionais, além de dados sobre sua história, tradições e ritos que, por determinados autoatribuições podem distinguir uma paisagem cultural, possibilitando que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) por acordo de cooperação técnica nº 29/2024, firmado com o Projeto Território Vivos, entre o MPF, a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). A Portaria Interministerial 1.309, de 4 de fevereiro de 2025, faz referência à Plataforma de Territórios Tradicionais na execução do Programa Territórios da Floresta do MMA/MDA.

A criação dessas subdivisões territoriais alvo de proteção especial no Plano Diretor podem ser equiparadas ao que se denomina, no Direito Português, Plano de Pormenor. Previsto no Decreto-lei nº 80, de 14 de maio de 2015, esse instrumento pode ter âmbito municipal ou regional e

[...] estabelece a estratégia integrada de atuação e as regras de uso e ocupação do solo e dos edifícios necessárias para promover e orientar a valorização e a revitalização econômica, social e cultural na sua área de intervenção¹⁷.

Interessa ressaltar que a paisagem, figura no aludido Decreto-lei, institui o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial como um recurso territorial, consoante reza o artigo 10º, “g”.

Nas áreas ou unidades de proteção paisagística, a lei municipal pode prever princípios e regras de uso do solo, adequação e estratégias de valorização econômica, social e cultural da área protegida, tudo no intuito de proteger e/ou revitalizar determinado espaço territorial.

5.2 PLANOS METROPOLITANOS E PROTEÇÃO DA PAISAGEM

A expansão urbana, o crescimento territorial e populacional das cidades têm desencadeado o fenômeno das aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e microrregiões. Trata-se de “uma realidade fática e sociológica”¹⁸, da qual deriva a “imprescindibilidade de planejamento, gestão e execução de políticas públicas de interesses comuns, desenvolvidos de forma integrada e concatenada, pelo Estado e respectivos municípios, o mesmo devendo ocorrer no âmbito do Distrito Federal”¹⁹.

A Constituição Federal franqueia aos Estados, mediante lei complementar, a instituição regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes,

¹⁷ CONDESSO, Fernando dos Reis; CONDESSO, Ricardo Alexandre Azevedo. *Direito do urbanismo e do ambiente*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2022, p. 662.

¹⁸ OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Estatuto da Metrópole: novas formas de planejamento ambiental e urbanístico. *Consultor Jurídico*, 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/estatuto-metropole-novas-formas-planejamento-ambiental-urbanistico/>>. Acesso em: 13 jan. 2025.

¹⁹ OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Estatuto da Metrópole: novas formas de planejamento ambiental e urbanístico. *Consultor Jurídico*, 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/estatuto-metropole-novas-formas-planejamento-ambiental-urbanistico/>>. Acesso em: 13 jan. 2025.

para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º).

Mais recentemente, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), em seu artigo 3º, dispôs que os Estados, por meio de lei complementar, poderão instituir, mediante a respectiva Assembleia Legislativa Estadual, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em seu território, denominadas de interestadual, isto é, dentro de um só Estado.

Previu ainda que o Plano de Desenvolvimento Urbano integrado da região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá contemplar como conteúdo mínimo a “delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem” (art. 12, § 1º, inc. V). Trata-se de instrumento com potencial para tratar da proteção desses valores sintetizados na paisagem a partir de um espectro territorial ainda mais abrangente que o do próprio Plano Diretor.

Observa-se que o valor da paisagem não está adstrito ao seu conteúdo estético. Também os atributos funcionais são levados em consideração. Assim, ao se preocupar com a política de enfrentamento de desastres e das mudanças climáticas, a legislação federal procurou orientar os aglomerados urbanos a demarcarem espaços que contenham restrições urbanísticas, objetivando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural (inclusive paisagístico), transcendendo a óptica restrita ao município.

Não menos importante é a previsão do estabelecimento de áreas sujeitas a controle especial em razão do risco de desastres naturais. Notadamente, o Estatuto preocupa-se com o planejamento climático, o que é de suma importância, pois adota uma abordagem regional mais ampla que pode até se justapor à bacia hidrográfica ou até mesmo superá-la.

No artigo 9º do Estatuto da Metrópole, a par da incorporação dos instrumentos previstos no artigo 4º da Lei nº 10.257/2001, são elencados no mínimo quatro outros que podem repercutir positivamente no planejamento da paisagem: o plano de desenvolvimento urbano integrado (inciso I); os planos setoriais interfederativos (inciso II); as operações urbanas consorciadas interfederativas (inciso IV) e as zonas para aplicação compartilhada das instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (inciso V).

No plano de desenvolvimento integrado, questões pertinentes à paisagem podem e devem ser trabalhadas, desde que ostentem esse caráter interfederativo. Já na gênese da elaboração do plano, quando são levantados os aspectos ambientais, a paisagem deve entrar, tanto no tocante às suas características ecossistêmicas e funcionais quanto no tocante aos valores e componentes do patrimônio cultural no território. Também na avaliação socioeconômica, caso os valores pertinentes à paisagem sejam tão robustos que possam interferir nesse âmbito (por exemplo, presença de monumentos naturais, parques, fitofisionomias vegetais ou geológicas de rara beleza ou conformação ou conjuntos de patrimônio cultural comum a mais de um município de grande interesse turístico).

Os planos setoriais interfederativos, como se intui da designação, prestam-se a uma abordagem mais objetiva e focada em determinado aspecto. Portanto, são destinados a temas específicos como, por exemplo, desenvolvimento do turismo de determinada região; desenvolvimento da atividade vitivinícola de determinada região, etc.

As operações urbanas consorciadas interfederativas nada mais são do que operações urbanas entre municípios de estados distintos, mas que se localizem na mesma região metropolitana ou aglomeração urbana.

O cerne do instrumento coaduna com o previsto no artigo 33, § 1º, do Estatuto da Cidade, o qual prevê que a OUC envolve um conjunto de intervenções “com o objetivo de alcançar em determinada área transformações urbanísticas, estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.

A utilização da OUC permite ao Poder Público lançar mão de suas prerrogativas legais para atuar de forma proativa na implementação da política urbana com foco no desenvolvimento sustentável e valorização ambiental, não deixando de fora, portanto, a valorização e preservação da paisagem enquanto espaço de confluência entre o meio ambiente natural e cultural²⁰.

Importante pontuar que as operações urbanas consorciadas interfederativas devem, necessariamente, ser precedidas por lei estadual (art. 34-A do Estatuto da Cidade), garantindo que o controle da operação

²⁰ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Na confluência entre cultura e natureza: a paisagem como bem jurídico. In: FLACH, Michael Schneider (Org.). *Ministério Público, sistema de justiça e constituição federal*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 323-358.

seja partilhado com a sociedade civil e que ela derive de um processo participativo de planejamento. Impõe-se a aprovação de uma lei específica para cada operação no bojo da qual deverão estar perfeitamente delineadas as finalidades do instrumento: transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental sob pena de violação às normas gerais contidas no Estatuto²¹.

A OUC pode contemplar transferências de potencial construtivo para, por exemplo, autorizar um empreendedor a utilizar solo criado em troca da preservação de uma paisagem notável do ponto de vista estético, histórico ou funcional.

Sobressai a relevância da utilização da OUC como forma de financiamento de políticas públicas urbanísticas necessárias ao desenvolvimento sustentável das nossas cidades e, para além delas, de nossas metrópoles ou aglomerações urbanas. É da essência dessas operações o aporte de capital privado, o que ajuda a amenizar os déficits orçamentários do Poder Público para fazer frente às funções estatais, inclusive a de proteção ao bem jurídico, paisagem.

Entretanto, para que isso seja bem gerido – e não se apresentem desvios de finalidade com excessivo favorecimento do setor imobiliário, hipertrofia da função arrecadatória ou inversão de prioridades – é imprescindível a adequada formatação legal tanto da lei estadual que cria a OUC Interfederativa como do seu subsequente plano de ação, sendo todas as etapas permeadas pela forçosa e salutar participação da sociedade civil (art. 33, VII, do Estatuto).

Pêcego e Estevam consideram inexorável que a operação urbana consorciada interfederativa seja precedida do plano de desenvolvimento integrado, aprovado por lei estadual, pois seria, na visão dos pesquisadores, “inconcebível imaginar uma operação urbana consorciada interfederativa sem prévia política de desenvolvimento urbano, com diretrizes fixadas em lei”²².

Quanto às zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257/2001, trata-se de mais um

²¹ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *O estatuto da cidade e a questão ambiental*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

²² PÊCEGO, Daniel Nunes; ESTEVAM, Douglas. Operação urbana consorciada interfederativa: estudo sobre a região metropolitana do rio de janeiro. *Rev. Dir. Cid.*, v. 13, n. 4, out./dez. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2021.64381>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

desdobramento da criação de regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas. Dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, sobressaem como possíveis aliados da proteção da paisagem o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e, como já explorado anteriormente, as operações urbanas consorciadas.

5.3 O ENTORNO DOS BENS TOMBADOS E A PROTEÇÃO DA PAISAGEM

Não são poucos os casos de sítios históricos ou de paisagens culturais que possuem em seu núcleo um imóvel ou conjunto de imóveis tombados. No raio envoltório desse bem cultural tombado existe uma paisagem deveras importante de ser protegida para conferir coerência e legibilidade ao referido núcleo.

Ao tutelar a paisagem como valor, como bem jurídico digno de proteção, nosso ordenamento mira a proteção do entorno, a começar pela Constituição Federal – artigos 23, III, 24, VIII, e 216, V.

Essa proteção ao entorno também restou contemplada pela Lei nº 6.513/1977, regulamentada pelo Decreto Federal nº 86.176/1981, versando sobre as áreas especiais de interesse turístico, instituindo a possibilidade de definição de zonas de entorno que podem ser de duas espécies: a) entorno de proteção: “espaço físico necessário ao acesso do público ao Local de Interesse Turístico e à sua conservação, manutenção e valorização”; e b) entorno de ambientação: “o espaço físico necessário à harmonização do Local de Interesse Turístico com a paisagem em que se situa.” O desrespeito a essas restrições poderá implicar a imposição de sanções previamente definidas no artigo 24, inciso V, do mesmo diploma legal. O entorno em certa medida se confunde com a paisagem que emoldura o bem ou conjunto de bens tombados, sendo imprescindível desvendar a linguagem do território, com suas expressões culturais e interconexões, para salvaguardar o patrimônio, a paisagem e o próprio território no quais se inserem.²³

Não configurando um fim em si mesmo, o entorno consubstancia um meio para concretização da proteção maximizada do bem tombado.

²³ CUETOS, Maria Pilar García. *El patrimonio cultural. Conceptos básicos*. Zaragoza: Prensas Universitarias, 2012, p. 54.

Dessa forma, pode ser definido como uma técnica de proteção, um aliado a mais na compreensão do bem cultural tombado²⁴,

As áreas de entorno – também designadas como circundantes ou envoltórias – coincidem com espaços geográficos, paisagens que, mesmo não sendo elas próprias portadoras de valor cultural, exercem uma influência direta na conservação e desfrute dos bens culturais patrimonializados por meio do vínculo do tombamento.

Essa figura do entorno é interessante para a proteção da paisagem como bem jurídico por apresentar conotação ambiental. Superada a perspectiva reducionista e meramente óptica da noção de entorno²⁵, há que se avançar um passo à frente para que seja possível encontrar as necessárias amarras legais para, de fato, garantir as linhas gerais da proteção da paisagem na qual está inserido o bem cultural.

Em geral, os tombamentos mais recentes vêm acompanhados de portarias que dimensionam e especializam em detalhes a área envoltória do bem tombado. Todavia, no Brasil, há diversos tombamentos mais antigos sem essa previsão, o que dificulta ainda mais a situação já frágil da proteção da ambiência.

Outra opção que vem sendo recomendada por alguns órgãos encarregados da proteção e gestão do patrimônio cultural é a de gravar essas áreas de entorno nos planos diretores municipais, atribuindo por lei os respectivos regimes jurídicos.

A via antes retratada parece-nos muito propícia porque parte de uma visão do todo, conseguindo antecipar regras fundamentais a respeito do espaço livre entre o bem tombado e a área de entorno propriamente dita; a parte do entorno integrada por elementos naturais ou construtivos; as bordas do entorno (incluindo as vias públicas e acidentes geográficos como rios, montanhas, beiras de mar, etc.).

Nessa legislação de âmbito municipal, conquanto não seja usual no Brasil, não se vê óbice algum quanto à previsão de dispositivos que

²⁴ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Op. cit.*, 2023, p. 323-358.

²⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). *Revisitando o instituto do tombamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 99-127. No mesmo sentido: SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995, p. 100.

venham a se preocupar com os aspectos de estética e coerência paisagística, estimulando a permanência dos espaços vazios necessários à legibilidade do bem tombado, a perspectiva paisagística, a adequada presença de luzes e sombras, o gabarito de novas edificações, a utilização preferencial ou obrigatória de materiais que não “briguem” entre si ou com a paisagem protegida bem como valorizar uma paleta de cores adequada.

Sem embargo dessas diretrizes, a fragilidade desse instrumento reside em sua pouca aptidão para proteger algo por demais valorizado nos atuais estudos do conceito de entorno: as práticas imateriais que se desenvolvem no território.

Superada a ideia que remonta à Conferência de Atenas de que as ocupações com a proteção do entorno restringir-se-iam aos aspectos do espaço livre entre o monumento e o seu entorno (a área envoltória composta de construções utilitárias ou decorativas e as bordas do entorno, ou seja, as vias públicas que lhes dão acesso), as dimensões imateriais passaram a ser valoradas como componentes fundamentais da legibilidade e eloquência do bem ou conjunto de bens culturais.

A Declaração de Xi'an a respeito da conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural clarificou a necessária conexão das práticas imateriais que ocorrem nesses territórios e tratou de estudar novos instrumentos para sua proteção e promoção.

Para além dos instrumentos urbanísticos clássicos, os especialistas apontaram a necessidade de novas ações, políticas, estratégias e práticas para a gestão sustentável do entorno, com a adoção de medidas legislativas específicas, a par de “qualificação profissional, desenvolvimento de planos ou sistemas integrados de conservação e gestão e a utilização de métodos idôneos de avaliação do impacto do bem cultural”²⁶.

No item 5 da Carta de Xi'an está recomendado:

Mas, além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos do

²⁶ VERDAN, Tauã Lima. *A Declaração de Xi'an: sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural*. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46452/a-declaracao-de-xi-an-2005-sobre-a-conservacao-do-entorno-edificado-sitios-e-areas-do-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

patrimônio cultural intangível que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica.²⁷

Partindo-se da premissa definida por Horta como sendo o entorno “o envelope da alma”²⁸, a paisagem composta pelo bem cultural tombado e sua “entourage” deve ser avaliada e protegida em seu caráter multidimensional.

Para concretizar essa perspectiva, os impactos de projetos com repercussões significativas na ambiência de bens ou conjuntos tombados podem ser avaliados em estudos de Impacto de Vizinhança ou diretamente por meio de estudos de impacto paisagístico, sem prejuízo dos impactos paisagísticos serem aferidos como tópico destacado em estudos de impacto ambiental, quando o licenciamento da atividade assim o exigir.

Essas mudanças naturais que ocorrem sobretudo no meio ambiente urbano, requerem um contínuo processo de acompanhamento e uma gestão, para cuja concretização podem ser empregada uma gama de instrumentos. Importante é monitorar e gerir para que essa dinâmica da vida não implique na anulação dos valores que justificaram a proteção do bem cultural.

5.4 INSERÇÃO DA PROTEÇÃO PAISAGÍSTICA EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

A Convenção sobre Proteção do Patrimônio Cultural e Natural, realizada pela UNESCO em Paris, em 1972, facilitou o caminho posteriormente trilhado pela Constituição Brasileira de 1988, no sentido de promover um casamento entre natureza e cultura. Segundo os especialistas, “a Convenção buscava definir o patrimônio pelo duplo aspecto cultural e natural, por entender que o homem interage com a natureza e se faz necessário preservar o equilíbrio entre ambos”²⁹.

²⁷ DECLARAÇÃO de Xi'an: sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural, 2005. Tradução de ICOMOS/BRASIL, mar. 2006. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Legislacao_Declaracao_de_XiIn_China_2005.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2025.

²⁸ HORTA, Victor. L'Entourage des monuments: principes généraux. In: *La conférence d'Athènes: sur la conservation artistique et historique des monuments*, 1931. (Tranches de Villes). Paris, Les éditions de l'imprimeur, 2002, p. 63-68.

²⁹ ZANIRATO, Sílvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 26, n. 51, p. 251-262, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbh/a/NwJwRjnrD9RKZ5pNNvYJTZf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 fev. 2025, p. 258.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, reconhece o Direito ao Meio Ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Para concretização desse direito, elenca uma série de estratégias que devem, obrigatoriamente, pautar a ação política do Poder Público, com a colaboração da comunidade. Dentre essas, consta a definição, em todas as unidades federativas, “de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (inc. III do § 1º).³⁰

No mesmo Título VIII (Da Ordem Social), a Carta Magna trata da cultura, dedicando um artigo especificamente ao patrimônio cultural (art. 216). Nesse dispositivo, além de exemplificar as diversas modalidades de patrimônio cultural, incluindo o paisagístico, inexistente taxatividade quanto aos instrumentos de proteção, o que expressa o chamado princípio da não taxatividade³¹.

A criação de unidade de conservação para tutelar a paisagem consubstancia forma destacada e deveras útil dentro do cenário e do leque de opções atualmente ofertado pelo Direito Brasileiro.

De acordo com o artigo 4º, VI e VII, da Lei instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), figuram dentre seus objetivos “proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica” e “proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural”.³²

Portanto, dada a inexorável confluência dos recursos naturais e culturais na paisagem, intuitivo que se lance mão da estratégia de criação de UCs para proteção dos mais diversos tipos de paisagem.

Proteger a paisagem por meio da criação desses espaços territoriais especialmente protegidos apresenta diversas vantagens. A primeira delas

³⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14. fev. 2025.

³¹ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021, p. 139.

³² BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 14 fev. 2025.

diz respeito à rigidez ou legalidade. Ainda que possa ser instituída por ato normativo hierarquicamente inferior à lei (mera Portaria ou Decreto podem fazê-lo), a desafetação ou redução de seus limites somente é válida se estabelecida por lei específica (art. 21, § 7º, da Lei nº 9.985/2000).

A segunda vantagem é a possibilidade de envolver recursos públicos tanto na criação como na gestão da UC, a depender da categoria eleita. Na hipótese da categoria Parque Nacional, por exemplo, cujas áreas devem necessariamente ser repassadas ao domínio público, o gerenciamento deve ocorrer, preferencialmente, com verbas públicas ou por meio de concessão, cujos limites e caderno de encargos devem, necessariamente, respeitar os atributos da área que justifiquem a instituição da UC.

Portanto, não se podem tolerar intervenções que descaracterizem, por exemplo, uma paisagem de beleza cênica única apenas para proporcionar à empresa beneficiária da concessão determinada atividade lucrativa. Igualmente devem ser evitados elementos de publicidade que alterem a visualização ou mesmo o equilíbrio ambiental de determinados espaços protegidos por seus atributos paisagísticos, dentre outros.

A terceira vantagem concerne à densificação do primado da participação democrática na tomada de decisões. Se bem desenvolvido, o plano de manejo atrelado à Unidade de Conservação (desde que a categoria dele necessite) também confere participação à comunidade afetada e beneficiada, atendendo ao princípio da participação democrática na tomada de decisões ambientais em geral e ao princípio da participação comunitária na tutela específica da paisagem.

Como há previsão, pela Lei do SNUC, para quase todas as categorias de UCs (exceção para reservas da fauna e RPPNs), de criação de conselhos consultivos ou deliberativos, intui-se que a ampliação da ouvida da comunidade ocorra por meio desses organismos. Relativamente às unidades de conservação de proteção integral, o artigo 29 da Lei determina que estas deverão dispor de conselho consultivo, ou seja, sem capacidade deliberativa.

Em se tratando de monumento natural (uma das categorias mais utilizadas para proteção da paisagem) e de refúgios da vida silvestre, os conselhos serão integrados por proprietários de áreas privadas situadas em seus limites.

Além disso, convém pontuar que os conselhos gestores das UCs são integrados por membros da sociedade civil, ampliando a perspectiva da gestão e reforçando a máxima da democracia ambiental.³³

O quarto benefício é a compreensão do território em sua totalidade. Ao se instituir determinada área/território como Unidade de Conservação, essa receberá um olhar para o todo (espaços naturais e edificações, independente de se localizar no meio rural ou urbano), o que é altamente recomendável em se tratando de tutela paisagística³⁴.

O quinto e último benefício identificado neste trabalho diz respeito à necessidade de autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação no procedimento de licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, propostas para ocorrerem no seu interior ou na sua zona de amortecimento, consoante prevê o artigo 1º da Resolução nº 428/2010 do CONAMA³⁵.

Observe-se que muitas atividades econômicas têm potencial para agredir ou macular a paisagem, seja nos aspectos geográficos, estéticos ou culturais. Assim, se vier a ser proposta para uma APA, por exemplo, uma atividade minerária que faça terra arrasada de uma paisagem montanhosa de beleza cênica singular, estudos devem ser feitos para avaliar o real impacto e, caso se conclua pela lesividade, o órgão responsável deve manifestar-se contrariamente ao prosseguimento do pedido de licença.

Paula adverte para a necessidade de intervenção de todos os órgãos competentes na expedição da licença que devem concorrer para a expedição da licença, não sendo admissível mera cientificação da existência do requerimento de licença ambiental desprovida de oportunidade efetiva e comprovada de manifestação.³⁶

³³ LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de. Sistema nacional de unidades de conservação: as inconsistências da Lei nº 9.985/2000. *Revista de direito ambiental*, São Paulo, v. 27, n. 105, p. 189-210, jan./mar. 2022.

³⁴ CUSTÓDIO, Maraluce M. *Introdução ao direito de paisagem*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

³⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). *Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/CONAMA/RE0428-171210.PDF>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

³⁶ PAULA, Luciana Imaculada de. Unidades de conservação como instrumento de proteção ao patrimônio cultural. In: ALMEIDA, Gregório; SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (Coords.). *Patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 177.

As desvantagens da inserção da paisagem em unidade de conservação poderão advir, primordialmente, de eventual falta de adequação da categoria eleita. Por vezes, cria-se um parque nacional ou uma reserva biológica que contém em seu núcleo uma paisagem turística cuja visitação é de importância relevante para a economia da região. Ocorre que esse tipo de categoria só admite uso indireto, tornando a visitação algo bastante complicado de administrar, sobretudo se for massificada.

Também não é raro encontrar situações em que o Poder Público simplesmente institui a UC, mas não canaliza recursos materiais e humanos para sua adequada gestão. Assim, de nada adianta declarar determinada paisagem como monumento natural sem controlar a respectiva visitação (tanto em relação ao número de visitantes quanto no que tange ao tipo de visita), não prover a unidade com guardas-parque ou não realizar as intervenções eventualmente necessárias para manutenção.

Importante que as unidades criadas sejam de fato implementadas para que possam atingir suas finalidades, dentre elas a preservação paisagística.

5.5 ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO E PROTEÇÃO DA PAISAGEM

O Zoneamento Ecológico-Econômico, mais conhecido como ZEE, previsto no artigo 9º, II, da Lei nº 6.938/2002 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002, é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Tem por objetivo geral “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas” estabelecendo “medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (art. 2º do Decreto supracitado).

O Código Florestal determinou, em seu artigo 13, § 2º, que “os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos – ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão

o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação”.

O ZEE introduzido pelo Decreto nº 4.297/2002 e ratificado por outros diplomas legais posteriores pressupõe a construção de cenários futuros, a partir de metodologias de análises multicriteriais e cruzamento de dados. Não raras vezes, os cenários futuros são obtidos por meio de modelagens, as quais, segundo a especialista Santos³⁷, não devem ser meramente matemáticas, justamente por simplificarem demasiadamente a realidade.

Há quem sustente que o ZEE, em certa medida, é disruptivo, porquanto rompe:

[...] com o paradigma de ferramenta autodirecionada para a classificação do território com base num determinismo natural, para incluir a vontade e a ação humanas como elementos compositores da ecologia do ambiente *latu sensu*.³⁸

Essa assertiva assenta-se na metodologia diferenciada conectada a esse instrumento, a qual envolve ampla participação popular.

No zoneamento, o território é dividido em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras, com o objetivo de obstaculizar³⁹ “a ocupação anárquica dos espaços”⁴⁰.

Conquanto o Decreto que regulamenta esse importante instrumento de planejamento territorial não faça qualquer alusão explícita à paisagem, não parece equivocada intuir que seja ela um dos bens jurídicos elegíveis para proteção, pois está sensivelmente associada ao equilíbrio ambiental e aos aspectos estéticos do meio ambiente, ambos vetores intrínsecos da qualidade de vida.

³⁷ SANTOS, Rozely Ferreira. *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004, p. 36.

³⁸ MARQUES, Valter José; MARQUES, Suely Serfaty. Evolução da metodologia do ZEE – aplicação de técnicas de cenários. In: *Caderno de Referência: subsídios ao debate*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8957&idMenu=9714>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

³⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 159.

⁴⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 135.

A ordenação do espaço por meio do zoneamento afirma-se como de fundamental relevância no desenvolvimento da economia e na concretização do ideário da sustentabilidade, sobretudo com a formação das aglomerações e conglomerados urbanos.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁴¹, a elaboração do ZEE é dividida em quatro etapas principais: planejamento, diagnóstico, prognóstico e subsídios à implementação, cada qual com suas subdivisões.

É na etapa do diagnóstico que as características relevantes da paisagem devem ser consideradas, a fim de que, nas subseqüentes, não sejam invisibilizadas e menosprezadas em razão de outras demandas como, por exemplo, geração de emprego e renda.

No Brasil, a seleção da bacia hidrográfica como espaço de trabalho para avaliação ambiental precedente ao ZEE:

[...] está assumida em muitos estudos acadêmicos, planejamentos oficiais e, pelo menos, num ato legal – a Resolução CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) 001/86 – que, no artigo 5º item 111, declara: ‘... definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada de área de influência do projeto considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza’. Além disso, há uma recomendação da FAO (*Foods and Agriculture Organization*), desde a década de 1970, de que o planejamento adequado de bacias hidrográficas é fundamental para a conservação de regiões tropicais.⁴²

Entretanto, por vezes, a unidade da bacia não é um critério suficiente de planejamento, necessitando ser conjugado com outros. As paisagens dotadas de características homogêneas são também importantes referenciais em ZEEs ou outros tipos de planejamento por unidades territoriais para a projeção de cenários futuros. Entretanto, cabe advertir que a utilização de somente um critério pode não ser o ideal ou o suficiente. Nos ZEEs, por exemplo, é possível a conjugação das unidades de paisagem com as regiões das bacias hidrográficas, integrando uma gama maior de áreas do conhecimento e de valores socioambientais⁴³.

⁴¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Diretrizes Metodológicas*, 2006. Disponível em: <<https://anti-go.mma.gov.br/biomas/pantanal/item/7529-diretrizes-metodologicas.html>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

⁴² SANTOS, Rozely Ferreira. *Op. cit.*, p. 43.

⁴³ *Ibid.*, p. 41.

5.6 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA E PAISAGEM

No magistério de Sanchez, a

[...] Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é o nome que se dá a todas as formas de avaliação de impacto de ações mais amplas que projetos individuais. Tipicamente, a AAE refere-se à avaliação das consequências ambientais de Políticas, Planos e/ou Programas (PPP), em geral no âmbito de iniciativas governamentais, embora possa também ser aplicada em organizações privadas⁴⁴.

Na hipótese de planos, projetos e programas de grande complexidade, de todo recomendável que os licenciamentos ambientais sejam precedidos da avaliação ambiental estratégica, porque esta analisa os diferentes cenários de planejamento para determinado território, os múltiplos impactos e até mesmo eventuais emissões de gases de efeito estufa no cenário das mudanças climáticas.

Trata-se de um processo mais amplo que o do estabelecimento de condicionantes em um licenciamento ambiental específico para determinado empreendimento, o qual coteja escolhas de desenvolvimento diante do contexto que precede à tomada de decisão, “favorecendo alternativas ambientalmente responsáveis”.⁴⁵

Muito embora de tímida – e até certo ponto pouco exitosa⁴⁶ – utilização no Brasil, a avaliação ambiental estratégica vem aparecendo em acordos judiciais e extrajudiciais e até mesmo em legislações como, por exemplo, na Lei que institui a Política Paulista de Mudanças Climáticas (art. 4º, V, da Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009), e na Lei da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas (art. 4º, XXIII, da Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010). Merece ter sua utilização ampliada na linha de maximizar a abordagem integrativa dos aspectos sociais, econômicos e ambientais, os quais, juntamente com a diretriz da eficiente gestão ambiental, constituem os pilares do desenvolvimento sustentável.

Considerando a capacidade integrativa da AAE de reunir os impactos socioambientais de projetos, planos e programas, superando os limites inerentes à avaliação de impactos ambientais de projetos individualmente

⁴⁴ SÁNCHEZ, Luis Enrique. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? *Estudos Avançados*, v. 31, n.89, 2017, p. 168.

⁴⁵ OPPERMANN, Priscila. *A avaliação ambiental estratégica como ferramenta promotora do encadeamento na política estadual de mudanças climáticas do Estado de São Paulo*. 2017. Tese (Doutorado Escola de Engenharia de São Carlos) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.

⁴⁶ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Op. cit.*, p. 180.

considerados, é intuitivo que esse instrumento, se bem utilizado e compreendido, pode de fato se prestar para proteger todas as dimensões do meio ambiente, inclusive a paisagem.

No planejamento de um grande empreendimento de fabricação de celulose, por exemplo, é intuitivo que a prática da silvicultura seja disseminada para garantir a necessária matéria-prima para abastecer a fábrica. Todavia, qualquer monocultura, ainda que seja de árvores, carrega consigo alguns aspectos nocivos, como a perda da biodiversidade, a alteração da questão hídrica e, principalmente, a profunda alteração da paisagem. Nessa linha de raciocínio, possível concluir que a utilização da AAE pode sim ser uma bússola interessante no planejamento desse tipo de empreendimento.

5.7 ZONEAMENTO URBANO E PAISAGEM COMO SISTEMA

A prática da preservação de sítios histórico-culturais vem mostrando que o tombamento, embora cumprindo seu papel essencial na outorga de valor, é um instrumento insuficiente diante das necessidades de preservação sustentável de paisagens, sobretudo aquelas compreendidas como paisagens culturais. Conceito adotado pelo Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO desde 1992, pelo Conselho de Ministros de Cultura da Europa em 1995 e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional⁴⁷, as paisagens culturais vislumbram uma abordagem integral e integrada dos patrimônios culturais e naturais, materiais e imateriais, no território.

Aquilo que é considerado objeto de interesse para a preservação alargou-se progressivamente do monumento, como elemento isolado e destacado (natural ou construído), aos conjuntos arquitetônicos e urbanos, centros e cidades históricas (Carta de Veneza, 1964), biomas e ecossistemas (anos 1970) e, mais recentemente, aos patrimônios imateriais e à paisagem em suas diversas escalas. Esta evolução coloca novas questões e, portanto, novos desafios ao reconhecimento, preservação e à gestão.

A paisagem cultural, como nova epistemologia do campo da preservação⁴⁸, propõe superar a fragmentação praticada tanto conceitualmente

⁴⁷ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Carta de Bagé* – sobre Paisagem Cultural. Bagé: IPHAN, 2007.

⁴⁸ FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Gestão sustentável da paisagem cultural: legados e lições da experiência de Paranapiacaba. *Revista CPC*, n. 18, p. 29-55. dez. 2014/abr. 2025. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0i18p29-55>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

quanto na gestão. Compreender as inter-relações e polissemias entre os patrimônios cultural material, natural e imaterial, assim como as práticas cotidianas, os usos, as necessidades sociais, urbanas, funcionais e econômicas tornam-se um ponto de partida para a leitura territorial e de chegada para subsidiar a síntese analítica, propostas, planos, instrumentos e decisões (Recomendação R(95)9). Caminha-se para a construção de políticas integradas que busquem direcionar as mudanças a favor da preservação e da valorização dos patrimônios, paisagens e da vida, trabalhando na perspectiva da compreensão de totalidades sistêmicas e de sua sustentabilidade.

Partindo da visão sistêmica e simbiótica proposta por esta nova abordagem, considera-se essencial a formulação de metodologias interdisciplinares e integradoras. Nesse sentido, uma estratégia adequada é a utilização de instrumentos do planejamento urbano, sobretudo o zoneamento urbano. Trata-se do instrumento legal mais importante a disciplinar o uso, as formas de ocupação e a detalhar o parcelamento do solo, ou seja, estabelece parâmetros urbanísticos para o desenho das cidades, suas edificações, seus espaços livres públicos e as relações entre eles.

Podemos citar brevemente três experiências de planejamento integrado da paisagem que utilizaram muito o instrumento do zoneamento urbano: a Lei da ZEIPP-Paranapiacaba, em Santo André – SP (2007), a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Campinas – SP (2018) e um estudo para revisão do zoneamento do centro de São Luís do Maranhão (BID/Procidades, 2021).

Partindo desta visão sistêmica de totalidade simbiótica e da necessidade do planejamento da paisagem, buscou-se identificar as diversas características multifatoriais associadas aos territórios. Dada a diversidade de paisagens e objetivos, diversos métodos de identificação seriam aplicáveis. O imprescindível é que os estudos resultem em leituras de conjunto articulando o reconhecimento dos bens, identificando seus significados, usos e apropriações, qualidades e deficiências, bem como vocações socioeconômicas, a partir de uma perspectiva histórica, evolutiva e prospectiva.

No Brasil, um exemplo que podemos equiparar a ideia de “Plano de Pormenor”, já citada anteriormente, foi a Lei nº 9.018/07, que regulamentou a ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, instituída em 2004 pelo Plano Diretor Participativo de Santo

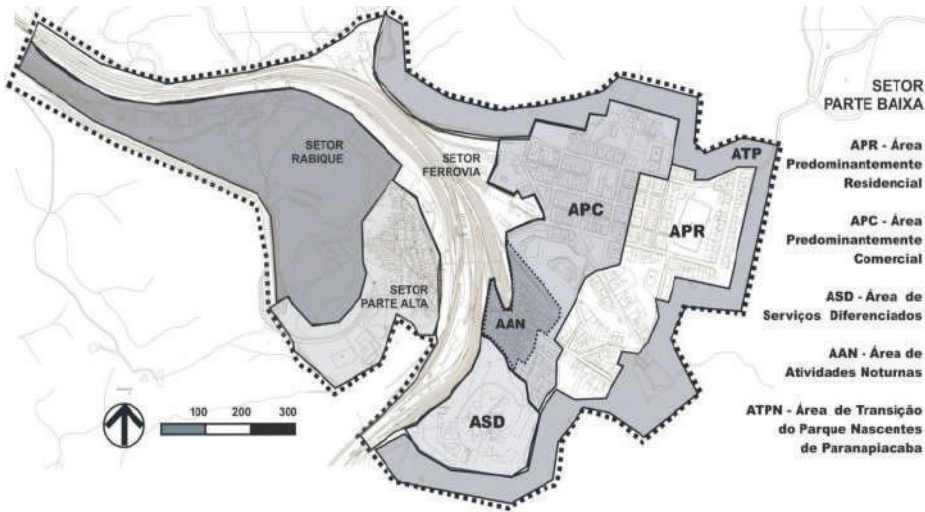
André (Lei nº 8.696/04). Instrumento considerado inovador pelo Ministério das Cidades e IPHAN, pois trata-se da primeira legislação brasileira a incorporar o conceito de paisagem cultural, estabelecendo diretrizes de gestão e parâmetros urbanísticos, de preservação e desenvolvimento. A lei resulta em uma simbiose entre um plano diretor local com regimentos de uso e ocupação do solo, diretrizes de preservação cultural, ambiental e turismo sustentável. Constitui-se no principal instrumento de orientação da política urbana e gestão territorial da paisagem cultural de Paranapiacaba, garantindo também a permanência e qualidade de vida dos moradores em convivência saudável com o turismo⁴⁹.

Figura 1. Vila Ferroviária de Paranapiacaba: a Vila Nova (em primeiro plano); o pátio ferroviário (ao lado); a Vila Velha (ao fundo).



Fonte: LUME FAU USP/PMSA (2006).

⁴⁹ Mais informações em: FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. *Op. cit.*

Figura 2. Paranapiacaba: Zoneamento.

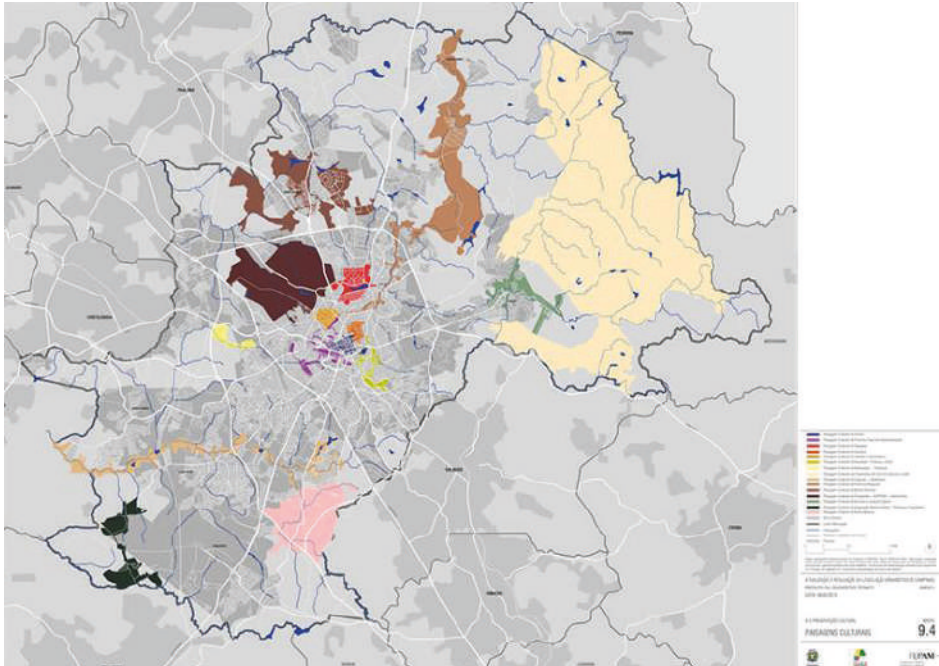
Fonte: PMSA/Lei 9.018/2007. Edição da autora.

A experiência de Campinas identificou um sistema de 16 paisagens culturais: urbanas, industriais, ferroviárias, militares, tecnológicas, rurais, da mineração, das imigrações, de matriz africana e até aquelas ligadas aos tradicionais times de futebol da cidade. O estudo foi realizado quando da revisão simultânea do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação, por equipe de consultores da Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (FUPAM FAU USP) junto à Prefeitura, entre 2014 e 2015. O trabalho contou com o diagnóstico da configuração territorial da cidade envolvendo a análise de substrato ambiental completo, do processo de urbanização, dos patrimônios culturais, naturais, materiais e imateriais, da legislação em vigor e das vocações socioeconômicas, gerando cerca de 200 cartografias em SIG – Sistema de Informações Geográficas⁵⁰. A identificação destas paisagens foi de fundamental importância não apenas para estabelecer diretrizes de preservação, recuperação e valorização para estas áreas, mas também para balizar a tomada de decisão

⁵⁰ JORGE, Luís Antônio; QUEIROGA, Eugênio Fernandes; FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. A legislação urbanística em debate. Parte 1: bases conceituais e estratégias metodológicas para subsidiar a revisão do Plano Diretor de Campinas SP. *Arquitextos*, São Paulo, v. 18, n. 215.02, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.215/6959>>.

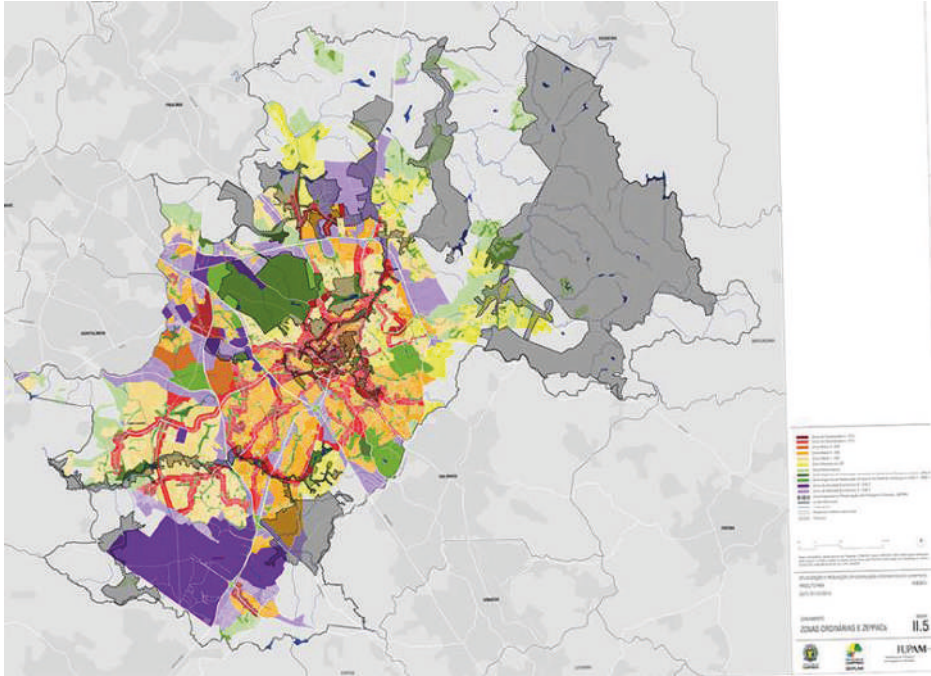
sobre os parâmetros edifícios em toda a cidade. As leis foram aprovadas em 2018 e incorporaram 5 destas paisagens por meio de ZEPEC – Zonas Especiais de Preservação Cultural (Plano Diretor/LC nº 189/18 e Zoneamento LC nº 208/18).

Figura 3. Sistema de paisagens culturais em Campinas.



Fonte: FUPAM FAU USP/PMC (2015).

Figura 4. Zoneamento ordinário e a sobreposição do zoneamento cultural das ZEPPACs.



Fonte: FUPAM FAU USP/PMC (2015).

Para responder à identificação do sistema das paisagens no Centro de São Luís do Maranhão, reconhecido pela UNESCO patrimônio mundial, e aos objetivos específicos deste trabalho, que buscavam estratégias de uso e adensamento populacional, foram utilizadas diversas fontes constituindo um banco de dados georreferenciados e 113 cartografias temáticas conjugando as seguintes variáveis: 1) o substrato ambiental e Sistema de Espaços Livres: bacias hidrográficas, cursos d'água, topografia, declividades e fragmentos de mata; 2) o processo de urbanização, analisado a partir dos períodos da urbanização brasileira; 3) os patrimônios culturais: bens tombados, registrados, em processo de reconhecimento e bens de interesse cultural ainda não reconhecidos, inclusive aqueles identificados em processo participativo; 4) a demografia e densidades (Censos de 1940 a 2010); 5) a estrutura socioeconômica: renda, perfil etário, vulnerabilidade social e precariedades habitacionais; 6) a morfologia

urbana: estrutura fundiária, uso real do solo e ociosidade, tipologias edilícias, estilos arquitetônicos e estado de conservação dos bens edificados (atualizados em campo em 2021); 7) A suscetibilidade a riscos geotécnicos; 8) pesquisa comparativa de valores imobiliários (venda e locação); 9) A legislação urbanística, ambiental e de preservação cultural vigentes⁵¹.

A partir dessas informações, foi possível realizar a sistematização temporal e territorial dos patrimônios, períodos da urbanização, usos e apropriações, cruzando com as diferentes estruturas fundiárias, tipologias edilícias, densidades populacionais e o substrato ambiental. Esse levantamento resultou na identificação de um sistema de cinco paisagens culturais que integram 14 Unidades de Paisagem no Centro de São Luís.

As Unidades de Paisagem (UP) são agenciamentos que podem compor as paisagens culturais. No caso em tela, as cinco paisagens culturais foram identificadas por suas características predominantes; porém, há setores levemente distintos dentro delas. Essas associações e distinções, considerando simultaneamente fatores naturais e antrópicos no espaço e no tempo, permitem identificar e caracterizar o sistema de paisagens e sua complexa interação, expressando as dinâmicas de estruturação e forma, da ação humana sobre o ambiente, bem como as qualidades, problemáticas, conflitos, desafios e potencialidades de ordem cultural, social, econômica e ambiental.

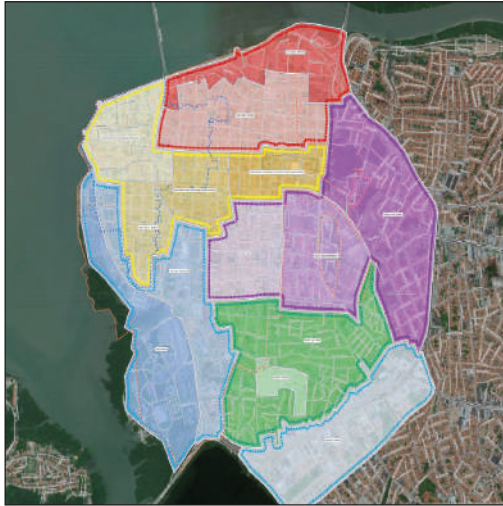
Essas leituras foram importantes para nortear a fase propositiva do planejamento, que se desenvolveu em três dimensões: 1) a proposta do zoneamento urbano, que logrou um desenho urbano harmônico entre a preservação de paisagens coloniais, industriais, modernas, pós-modernas e adequações da verticalização e adensamento; 2) a definição do Plano BID PROCIDADES Fase 2, permitindo orientar os objetivos, metas, estratégias, programas, projetos e resultados pretendidos associados a cada uma das paisagens; e 3) o sistema de monitoramento, gestão e avaliação a partir de indicadores baseados nas 14 UPs.

Por fim, vale destacar nessas três experiências que, além da construção de instrumentos e políticas integradas a partir da abordagem da

⁵¹ Informações detalhadas sobre a metodologia, o diagnóstico, o plano e os resultados em FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Integrando Políticas: planejamento da paisagem do centro de São Luís do Maranhão. In: LAGE, Laura; CURY, Isabelle (Orgs.). *Paisagem e Planejamento Territorial: estratégias e instrumentos de gestão integrada*, v. 2, 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Paisagens Híbridas, 2023, p. 155-179.

paisagem, a aplicação desses conceitos e métodos permitiu superar a relação simplória entre bem cultural principal (monumento) e entorno, que reduz a noção de paisagem à moldura de um objeto principal. Explorar outras possibilidades de abordar a paisagem nas políticas territoriais também deve ser um dos nossos desafios.

Figura 5. Sistema de Paisagens Culturais e Unidades de Paisagem no Centro de São Luís do Maranhão.



ZEPAC	ZONA ESPECIAL DE PAISAGEM CULTURAL	
ZEPAC CH	CENTRO HISTORICO	
	UP 01 - PRAIA GRANDE / UP 02 - DESTERRO	
	UP 03 - BAIXO R. GRANDE / UP 04 - ALTO R. GRANDE	
ZEPAC BS	BEIRA MAR-SANTO ANTONIO	
	UP 05 - ORLA	
	UP 06 - STO.ANTONIO	
ZEPAC BA	BACANGA-AREINHA	
	UP 07 BACANGA	
	UP 08 GUAXEMDUBA	
ZEPAC BD	BOM MENINO-DIAMANTE	
	UP 10 MACAÚBA	
	UP 11 APICUM	
ZEPAC SL	SAUDADE-LIRA	
	UP 13 - SAUDADE CEMITÉRIO	
	UP 14 - GOIABAL-LIRA	

Fonte: HTL (2021).

5.8 ATUAÇÃO DO MP EM RELAÇÃO A ESSES INSTRUMENTOS E ATUAÇÃO DOS GESTORES AMBIENTAIS

O norte da atuação do Ministério Público e do gestor ambiental é a Constituição Federal que, sob a influência da Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, promulgada pelo Decreto Federal nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977, inseriu a paisagem na noção unitária ou sistêmica de meio ambiente. Ela encontra-se contemplada no amplo guarda-chuva delineado pelo conjunto dos arts. 23 (especialmente no seu inciso III, que fala em “paisagens naturais notáveis”), 24, VII, 182, *caput*, 216 e 225, todos da Constituição Federal.

Em nível infraconstitucional, destacam-se os seguintes diplomas federais como relevantes para a tutela paisagística: a) Decreto-lei nº 25/37 (dispõe sobre o tombamento, incluindo os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável); b) Decreto-lei nº 3.365/41 (prevê a possibilidade de desapropriação por utilidade pública na hipótese de execução de planos de urbanização; parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; c) Lei nº 4.717/65 (regula a ação popular em prol do patrimônio público, incluindo os bens e direitos de valor estético); d) Lei nº 6.938/81 (define como poluição, dentre outras formas, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente); e) Lei nº 7.347/85 (ação civil pública para responsabilidade civil por danos a bens e direitos de valor paisagístico); f) Lei nº 9.605/98 (criminaliza condutas que lesem lugares especialmente protegidos em razão do valor paisagístico nos arts. 63 e 64); g) Lei nº 9.985/2000 (prevê como um dos objetivos do SNUC proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica); h) Lei nº 10.257/2001 (prevê dentre as diretrizes da política urbana a proteção, preservação e recuperação do patrimônio paisagístico no meio urbano); i) Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), cujo artigo 1.228, § 1º, limita o direito de propriedade de molde a serem preservados de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas; j) Lei nº 12.651/2012, que insere dentre as funções das áreas de preservação permanente a de preservar a

paisagem; e k) Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), que garante ao Ministério Público, no inciso III do § 2º do artigo 12, acompanhar a elaboração e fiscalização da aplicação do Plano de desenvolvimento urbano integrado.

Todavia, ainda não se tem uma reconhecida autonomia da paisagem como bem jurídico, o que só se atingirá quando houver uma especificidade conceitual, competências claras para tutela e procedimentos previamente definidos em leis. Um importante passo foi recentemente dado com o encaminhamento de um projeto de lei (estruturado graças aos esforços conjuntos da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente e da Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas) para a instituição de uma política nacional da paisagem. Aludido PL levou o número 2.898/2024 e na data do fechamento deste artigo está iniciando seu trâmite no Senado Federal.

- *PONTOS DE ATENÇÃO*: Sempre que a paisagem enquanto valor (estético, turístico, cultural, ecológico, histórico, etc.) não poder ser menosprezada em situações de licenciamento ambiental, licenças edilícias, aprovações de planos setoriais, revisões de planos diretores, projetos e políticas de longo prazo, dentre outros eventos, o Ministério Público deverá investigar e exigir que os múltiplos instrumentos, cada um a seu tempo e para determinados casos, sobre os quais se discorreu, sejam exigidos de molde a assegurar a necessária preservação, ainda que seja de forma dinâmica, na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Não basta que os instrumentos sejam empregados de forma aparente, cosmética. Eles devem ser construídos com todos os seus ritos, especialmente aqueles que exijam efetiva participação da população afetada, como, por exemplo, a AAE, o ZEE e os planos de desenvolvimento previstos no Estatuto da Metrópole.

Em todo e qualquer tipo de empreendimento que esteja sendo objeto de licenciamento e que possa repercutir negativamente em relação à paisagem, ao verificar

[...] a higidez do licenciamento ambiental, especialmente no que concerne à concepção locacional e ambiental de pretensas atividades, obras e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, é importante perquirir ao órgão público ambiental sobre a eventual existência de ZEE que abranja o local pretendido e a verificação da sua compatibilidade

com as diretrizes do ZEE. Aliás, no caso de existência de ZEE, é indispensável que o órgão público ambiental insira esse componente de modo expresse nos termos de referência relativos aos estudos ambientais exigidos no licenciamento ambiental⁵².

Outro ponto de atenção para o Ministério Público é controlar para que a simples existência de ZEE ou de AAE não gere no órgão ambiental o equivocado entendimento da dispensa do EIA/RIMA quando o empreendimento, obra ou projeto seja de fato de significativo impacto ambiental. Os instrumentos não se excluem. Ao contrário, se complementam.

Em situações que envolvam intervenções bruscas com alterações do uso do solo (exemplo: implantações de grandes empreendimentos de silvicultura ou lavouras que substituam a cobertura vegetal natural por monoculturas ou implantações de parques eólicos ou de complexos de geração de energia solar), o Ministério Público e o gestor ambiental devem estar atentos à preservação da paisagem e aos seus principais atributos. Não se pode perder de vista o desenvolvimento rural com sustentabilidade, garantia da segurança alimentar e preservação dos atributos que, peculiares ao meio rural, devem ser preservados inclusive para fomento da atividade turística. Importa sopesar a relação entre o campo, a paisagem, as atividades econômicas agrícolas, as edificações icônicas, de modo a potencializar o desenvolvimento integrado das comunidades e suas relações com os patrimônios natural e cultural.

No meio urbano, há que se atentar para que a paisagem não se torne caótica, quer pela influência da especulação imobiliária exacerbada, quer por elementos diversos de poluição visual, como torres de transmissão de celular, fios emaranhados, prédios acavalados, obras de engenharia iniciadas e não acabadas, dentre outras possibilidades que o mau gosto e a ganância são pródigos em estabelecer. Nesses casos, a atuação preventiva ganha relevância, a fim de se evitar o conhecido⁵³ – e repudiado pelo Direito Ambiental – fato consumado em detrimento ao equilíbrio urbano-ambiental e à sadia qualidade de vida.

Os novos empreendimentos do setor energético conhecidos como fontes de “energia limpa” ou renováveis merecem atenção por parte do

⁵² GAIO, Alexandre. *Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental [recurso eletrônico]*. Curitiba: Procuradoria-Geral de Justiça; Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná, 2020, p. 30.

⁵³ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *O fato consumado em matéria ambiental*. Salvador: Juspodvium, 2019.

Ministério Público e dos gestores ambientais no que tange à proteção da paisagem. Imensas “fazendas” de energia solar estão impactando diversas paisagens, como, por exemplo, a da caatinga, trazendo consigo o desmatamento, perda de biodiversidade, danos a comunidades quilombolas e ribeirinhas e a seu modo de vida e práticas culturais, além de impactos aos recursos hídricos.

Também a implantação de aerogeradores pode causar impactos severos à paisagem, acarretando a desestruturação da atividade turística ou até mesmo danos à biodiversidade marinha (no caso das plantas offshore), podendo comprometer poços de abastecimento de comunidades rurais.

Não por outra razão cabe ao Ministério Público e aos órgãos ambientais fomentarem o casamento entre o licenciamento ambiental da atividade com eventual instrumento de macroplanejamento como o ZEE ou a AAE, os quais podem criar zonas de exclusão onde a implantação desses equipamentos possa causar mais danos do que benefícios. Inclusive, a Resolução CONAMA n° 462/2014, no seu artigo 3º, § 1º, prevê que “a existência de Zoneamento Ambiental e outros estudos que caracterizem a região, bacia hidrográfica ou bioma deverão ser considerados no processo de enquadramento do empreendimento”.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *O estatuto da cidade e a questão ambiental*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). *Resolução CONAMA n° 428, de 17 de dezembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/CONAMA/RE0428-171210.PDF>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Carta de Bagé – sobre Paisagem Cultural*. Bagé: IPHAN, 2007.

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

CARVALHO, Paulo. Patrimônio cultural, ordenamento e desenvolvimento: uma nova visão e valorização do território. In: CARVALHO, Paulo; FERNANDES, João Luís Jesus (Orgs.). *Patrimônio cultural e paisagístico: políticas, intervenções e representações*. Coimbra: Coimbra University Press, 2012.

CONDESSO, Fernando dos Reis. *Direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2001.

CONDESSO, Fernando dos Reis; CONDESSO, Ricardo Alexandre Azevedo. *Direito do urbanismo e do ambiente*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2022.

CONSELHO DE MINISTROS DE CULTURA DA EUROPA. *Recomendação R(95)9, Sobre a Conservação Integrada das Áreas de Paisagem Cultural como integrantes das Políticas Paisagísticas*, 1995.

CUETOS, Maria Pilar García. *El patrimonio cultural*. Conceptos básicos. Zaragoza: Prensas Universitarias, 2012.

CUSTÓDIO, Maraluce M. *Introdução ao direito de paisagem*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DECLARAÇÃO de Xi'an: sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural, 2005. Tradução de ICOMOS/BRASIL, mar. 2006. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Legislacao_Declaracao_de_XiIn_China_2005.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2025.

FELIPPE, Ana Paula. Análise da paisagem como premissa para a elaboração de plano diretor. *Paisagem e Ambiente*, nº 16, p. 135-161, 2002.

FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Integrando Políticas: planejamento da paisagem do centro de São Luís do Maranhão. In: LAGE, Laura; CURY, Isabelle (Orgs.). *Paisagem e Planejamento Territorial: estratégias e instrumentos de gestão integrada*, v.2, 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Paisagens Híbridas, 2023, p. 155-179.

Gestão sustentável da paisagem cultural: legados e lições da experiência de Paranapiacaba. *Revista CPC*, nº 18, p. 29-55, dez. 2014/abr. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0i18p29-55>>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

Da Tutela dos Monumentos à Gestão Sustentável de Paisagens culturais complexas: Inspirações à política de preservação cultural no Brasil. 2014. Tese (Doutoramento em Planejamento Urbano e Regional). FAU USP, São Paulo,

2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-14082014-134950/pt-br.php>>. Acesso em: 25 maio 2025.

GAIO, Alexandre. *Manual de orientação funcional para atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental* [recurso eletrônico]. Curitiba: Procuradoria-Geral de Justiça: Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná, 2020.

GIORDANI, Marilei Elisabete Piana V. *Paisagem do vinho: o valor cultural como recurso para a preservação no vale dos vinhedos/RS – Brasil*. 2020. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218021/001122599.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

HORTA, Victor. L'Entourage des monuments: principes généraux. In: *La conférence d'Athènes: sur la conservation artistique et historique des monuments*, 1931. (Tranches de Villes). Paris, Les éditions de l'imprimeur, 2002, p. 63-68.

HOYUELA JAYO, José Antonio. A paisagem como instrumento para um planejamento sustentável: uma visão dialética entre Europa e o Brasil. In: OLIVEIRA, Márcio Luis de; CUSTÓDIO, Maraluce Maria; LIMA, Carolina Carneiro (Orgs.). *Direito e paisagem: a afirmação de um direito fundamental individual e difuso*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/antoniohoyuelajayo3/docs/paisagem_como_instrumento_para_o_pl>. Último acesso em 7.01.2025>. Acesso em: 7 jan. 2025.

JORGE, Luís Antônio; QUEIROGA, Eugênio Fernandes; FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. A legislação urbanística em debate. Parte 1: bases conceituais e estratégias metodológicas para subsidiar a revisão do Plano Diretor de Campinas SP. *Arquitextos*, São Paulo, v. 18, n° 215.02, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.215/6959>>.

A legislação urbanística em debate. Parte 2: inovações recentes propostas para a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo em Campinas. *Arquitextos*, São Paulo, v. 18, n° 216.02, mai. 2018. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.216/6960>>.

KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda. Paisagens pluriculturais. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; FARIAS, Talden (Coords.). *Patrimônio cultural e(em) direito ambiental: convergências, desafios e perspectivas*. No prelo.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de. Sistema nacional de unidades de conservação: as inconsistências

da Lei nº 9.985/2000. *Revista de direito ambiental*, São Paulo, v.27, n.105, p. 189-210, jan./mar. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.). *Revisitando o instituto do tombamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Ministério do Meio Ambiente. *Diretrizes Metodológicas*. 2006. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/item/7529-diretrizes-metodologicas.html>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

Na confluência entre cultura e natureza: a paisagem como bem jurídico. In: FLACH, Michael Schneider (Org.). *Ministério Público, sistema de justiça e constituição federal*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 323-358.

O estatuto da cidade (Lei 10.257/2001) e a proteção do patrimônio cultural urbano. *Revista de direito ambiental*, São Paulo, v. 12, nº 48, p. 46-65, out./dez. 2007.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *O fato consumado em matéria ambiental*. Salvador: Juspodvium, 2019.

MARQUES, Valter José; MARQUES, Suely Serfaty. Evolução da metodologia do ZEE – aplicação de técnicas de cenários. *Caderno de Referência: subsídios ao debate*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8957&idMenu=9714>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da percepção*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MIRANDA, Marcos Paulo Souza. Bens tombados como espaços territoriais especialmente protegidos. *Consultor Jurídico*, 3 set. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-03/ambiente-juridico-bens-tombados-espacos-territoriais-especialmente-protetidos>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

MIRANDA, Marcos Paulo Souza. *Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Estatuto da Metrópole: novas formas de planejamento ambiental e urbanístico. *Consultor Jurídico*, 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/estatuto-metropole-novas-formas-planejamento-ambiental-urbanistico>>. Acesso em: 13 jan. 2025.

OPPERMANN, Priscila. *A avaliação ambiental estratégica como ferramenta promotora do encadeamento na política estadual de mudanças climáticas do Estado de São Paulo*. 2017. Tese (Doutorado Escola de Engenharia de São Carlos) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.

PAULA, Luciana Imaculada de. Unidades de conservação como instrumento de proteção ao patrimônio cultural. In: ALMEIDA, Gregório; SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (Coords.). *Patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

PÊCEGO, Daniel Nunes; ESTEVAM, Douglas. Operação urbana consorciada interfederativa: estudo sobre a região metropolitana do rio de janeiro. *Rev. Dir. Cid.*, v. 13, n° 4, out./dez. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2021.64381>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ROLNIK, Raquel (Org.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? *Estudos Avançados*, v. 31, n° 89, 2017.

SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

SANTOS, Rozely Ferreira. *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SUNFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal n° 10.257/2011*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VERDAN, Tauã Lima. *A Declaração de Xi'an: sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural*. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46452/a-declaracao-de-xi-an-2005-sobre-a-conservacao-do-entorno-edificado-sitios-e-areas-do-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

ZANIRATO, Silvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 26, n° 51, p. 251-262, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbh/a/NwJwRjnrD9RKZ5pNNvYJTzf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

6

LICENCIAMENTO E PAISAGEM

Cristina Seixas Graça¹
Giselle Ribeiro de Oliveira²
Luiz Eduardo Panisset Travassos³
Mariana Barbosa Timo⁴
Sandra Akemi Kishi⁵

6.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo visa analisar e estabelecer diretrizes para a realização de licenciamentos ambientais no que concerne à proteção do direito à paisagem, contemplando aspectos naturais, culturais e visuais que influenciam a percepção e a integridade paisagística. O propósito central consiste em fornecer parâmetros, instrumentos e diretrizes técnico-jurídicas para que a gestão pública, em todos os níveis da federação, e o Ministério Público brasileiro possam atuar de forma preventiva e resolutiva na defesa da manutenção da paisagem, de seus aspectos culturais, sociais

¹ Mestre profissional pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Ambiental contra as Mudanças Climáticas e Esgotamento dos Recursos pela Universidad de Castilla-La Mancha (2019). Atualmente é Professora da Escola Baiana de Direito e Gestão e Promotora de Justiça do Ministério Público da Bahia.

² Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação do MP/MG. Mestre no Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Faculdade de Arquitetura da UFMG. Especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto. Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Geógrafo formado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2000) onde concluiu a Especialização em Gestão Ambiental de Resíduos Sólidos (2005); o Mestre em Geografia (2007) e o Doutor em Geografia (2010). Em 2011, concluiu seu Doutorado em Carstologia na Universidade de Nova Gorica, Eslovênia. A partir de agosto de 2010, por meio de concurso público externo, tornou-se Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas.

⁴ Doutora em Carstologia na Universidade de Nova Gorica, Eslovênia (2021) e em Geografia pelo Programa de Geografia e Tratamento da Informação Espacial da PUC Minas (2019). Mestre em Geografia pelo Programa de Geografia e Tratamento da Informação Espacial da PUC Minas (2014) e graduada em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto (2005).

⁵ Procuradora Regional da República, MPF Ministério Público Federal 3ª Região.

e de seu valor quando do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente.

A evolução conceitual do direito à paisagem no Brasil e no cenário internacional reflete a crescente complexidade das relações entre sociedade, cultura e meio ambiente. Diversos autores contemporâneos têm contribuído para ampliar e refinar a compreensão da paisagem como bem jurídico tutelado, destacando sua dimensão ecológica, cultural e perceptiva.

Para Custódio⁶, a paisagem deve ser entendida como um como direito de terceira geração, de natureza fundamental, que se consolida tanto pela criação quanto pela preservação ou transformação de seus componentes naturais e culturais. Essa concepção considera as perspectivas de todos os grupos sociais, independentemente de raça, etnia ou condição socioeconômica, assegurando sua dinâmica e evolução. Para tanto, sua construção deve promover a participação inclusiva, seja diretamente ou por meio de associações que representem os diversos interesses comunitários, expressando suas aspirações em debates públicos. Por se tratar de um bem coletivo, sua proteção é essencial para garantir a harmonia social, a preservação das identidades locais e nacionais, bem como os saberes tradicionais, no contexto da federação brasileira, em benefício das gerações atuais e futuras.

Steigleder⁷ propõe um conceito integrador de paisagem que a define como expressão das relações entre o ser humano e o ambiente, compreendendo características ecológicas e culturais. Segundo a autora, a paisagem é tutelada no direito brasileiro como um macrobem de interesse difuso, protegido pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao patrimônio cultural e à cidade sustentável. Sua abordagem destaca a necessidade de instrumentos jurídicos claros e de metodologias específicas para a proteção efetiva da paisagem, ao criticar a ausência de critérios objetivos na legislação atual.

Para Rezende e Duarte⁸, o direito à paisagem configura-se como uma extensão dos direitos fundamentais coletivos, cuja proteção exige o

⁶ CUSTÓDIO, Maraluce Maria. *Conceito Jurídico de Paisagem*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFMG, Belo Horizonte, 2012.

⁷ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. A tutela jurídica da paisagem no Brasil. In: FLACH, Michael Schneider (Org.). *Ministério Público, estado de direito, justiça e sociedade contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022, p. 95-109.

⁸ REZENDE, Elcio; DUARTE, Adriano. Direito à paisagem no ambiente urbano: direito subjetivo difuso. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 4, p. 2770-2786, 2018.

reconhecimento jurídico da paisagem enquanto bem imaterial diretamente relacionado à dignidade humana, à qualidade de vida e à memória social. Os autores reforçam a necessidade de mecanismos de tutela específicos para assegurar a fruição coletiva da paisagem urbana.

Ferreira⁹, ao abordar a proteção da paisagem no direito brasileiro, ressalta a evolução histórica do conceito, destacando que, inicialmente, a paisagem foi protegida por razões econômicas e, apenas posteriormente, por seu valor estético e cultural. A autora afirma que, no contexto contemporâneo, a paisagem é componente fundamental do patrimônio ambiental nacional e deve ser preservada como expressão do patrimônio natural e cultural brasileiro, em atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Concilia-se desse modo um conceito amplo de paisagem para que os processos de licenciamento ambiental e urbanísticos sejam elaborados de maneira adequada e capaz de garantir a sua preservação e suas diversas funções.

6.2 CONCEITO DE PAISAGEM À LUZ DO PROJETO DE LEI Nº 2.898/2024 (POLÍTICA NACIONAL DA PAISAGEM – PNP) E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A recente apresentação do Projeto de Lei nº 2.898/2024, que institui a Política Nacional da Paisagem (PNP), representa um marco jurídico relevante na consolidação do direito à paisagem como direito humano de natureza difusa e fundamental. A proposta legislativa, ao conceber a paisagem como elemento essencial ao bem-estar individual e coletivo, confere-lhe centralidade normativa ao reconhecer seus valores ambientais, culturais, simbólicos, estéticos e religiosos, conforme disposto no artigo 1º, §§ 1º e 2º, do referido projeto¹⁰.

Tal formulação está em consonância com instrumentos internacionais, especialmente a Convenção Europeia da Paisagem, e reforça

⁹ FERREIRA, Ivette Senise. A tutela ambiental da paisagem no Direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, 2000. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67459/70069>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 2.898, de 2024*. Institui a Política Nacional da Paisagem (PNP), altera a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164736>>. Acesso em: 20 maio 2025.

a corresponsabilidade do Estado e da coletividade na salvaguarda das paisagens naturais e culturais.¹¹ O artigo 2º do Projeto de Lei amplia a concepção tradicional de paisagem ao defini-la como “parte do território tal como é apreendida pela população, cuja expressão resulta da ação e da interação de fatores naturais e humanos”, abarcando dimensões ambientais, sociais, patrimoniais e simbólicas¹².

Essa abordagem impõe a superação da noção da paisagem como mero componente visual, promovendo sua incorporação como elemento ativo da estrutura territorial. Nesse contexto, torna-se imperioso que o procedimento de licenciamento ambiental, ao incidir sobre empreendimentos potencialmente lesivos à paisagem, opere como instrumento de gestão paisagística. Essa atuação deve transcender a análise convencional dos impactos físico-químicos e ecológicos, de modo a integrar as esferas simbólica, cultural e estética, conforme preconiza Steigleder¹³, ao caracterizar a paisagem como macrobem jurídico de interesse difuso, amparado pela conjugação normativa dos direitos ao meio ambiente equilibrado, à cidade sustentável e ao patrimônio cultural.

Em reforço à gestão paisagística, a PNP prevê a criação de Inventários e de Catálogos de Paisagem, conforme os incisos II e III do artigo 2º do Projeto de Lei nº 2.898/2024, os quais deverão ser produzidos de forma participativa, contemplando saberes técnicos, científicos e populares. Tais instrumentos são imprescindíveis para o adequado embasamento dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e para a qualificação dos processos decisórios no âmbito do licenciamento, posicionando a paisagem como valor transversal às políticas públicas, em harmonia com os dispositivos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e da Chancela da Paisagem Cultural Brasileira, conforme diretrizes estabelecidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional¹⁴.

Destarte, a paisagem adquire status jurídico de componente estruturante do ordenamento territorial e dos instrumentos de planejamento e avaliação ambiental, sendo reconhecida não apenas por seu valor estético, mas como expressão de modos de vida, identidades e memórias

¹¹ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Paisagens pluriculturais*, 2023.

¹² BRASIL. Congresso Nacional. *Op. cit.*

¹³ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Op. cit.*

¹⁴ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Portaria nº 127*, de 30 de abril de 2009. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2009.

coletivas. Nesse sentido, deve ser tutelada como dimensão fundamental da justiça socioambiental, exigindo políticas públicas integradas e mecanismos normativos aptos a garantir sua efetiva proteção.

6.3 TIPOS DE PAISAGENS QUE DEVEM SER PROTEGIDAS QUANDO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O reconhecimento jurídico da diversidade de paisagens e sua devida incorporação nos procedimentos de licenciamento ambiental constituem avanço normativo e institucional na consolidação do direito à paisagem como dimensão indissociável da dignidade da pessoa humana e da justiça socioambiental. Tal proteção deve contemplar, de maneira integrada, tanto a materialidade dos atributos naturais e antrópicos presentes no território quanto os valores imateriais a ele associados, como os significados simbólicos, afetivos e culturais atribuídos pelas comunidades locais.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental assume papel estratégico na gestão paisagística, devendo adotar critérios diferenciados a depender do tipo de paisagem impactada, a fim de assegurar a observância dos princípios da precaução, prevenção e participação, em consonância com a Política Nacional da Paisagem (PL nº 2.898/2024) que venha a ser aprovada.

Tabela 1. Critérios de avaliação para os tipos de paisagem.

Tipo de Paisagem	Características Principais	Critérios de Avaliação
Urbanas	Alta densidade, presença de marcos culturais e arquitetônicos	Sensibilidade visual, percepção social, marcos simbólicos, risco de descaracterização
Rurais	Áreas produtivas ou de conservação, práticas tradicionais e modos de vida locais	Valoração cultural, uso tradicional, identidade territorial, conflitos fundiários

Naturais (ex.: cársticas)	Formações naturais frágeis como cavernas, dolinas, nascentes e ecossistemas frágeis	Fragilidade ecológica, conectividade hidrogeológica, biodiversidade, risco geotécnico
Construídas	Infraestruturas históricas, industriais ou urbanas de valor simbólico ou arquitetônico	Valor patrimonial, vínculo comunitário, visibilidade, relação com o entorno urbano

Fonte: Elaborada pelos autores.

As paisagens a serem protegidas podem ser classificadas em quatro grandes categorias: urbanas, rurais, naturais e construídas. Cada uma delas possui especificidades que demandam abordagens próprias no processo de licenciamento ambiental e urbano:

- *Paisagens Urbanas*: Caracterizadas por intensa densidade demográfica e edificação, essas paisagens são marcadas por elementos identitários como praças, mirantes, marcos arquitetônicos e áreas de convivência coletiva. Segundo Kishi e Reichardt¹⁵, essas áreas demandam análise de sensibilidade visual e de memória coletiva. A percepção da população sobre a integridade visual e simbólica do local deve guiar os parâmetros de avaliação e mitigação de impactos.
- *Paisagens Rurais*: Incluem tanto as áreas produtivas (agricultura, pecuária, extrativismo) quanto zonas de conservação e uso tradicional. São compostas por mosaicos territoriais onde se entrelaçam aspectos ecológicos, culturais e econômicos. A proteção dessas paisagens está diretamente ligada à valorização dos modos de vida de comunidades tradicionais e populações do campo. Os instrumentos de mapeamento participativo e os catálogos de paisagem previstos no Projeto de Lei nº 2.898/2024 são centrais para essa abordagem.
- *Paisagens Naturais*: Representam áreas de grande naturalidade, como planícies alagáveis, serras, dunas e formações florestais,

¹⁵ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Op. cit.*

com destaque para os sistemas cársticos que será estudado nesse artigo. Essas paisagens, por sua sensibilidade e complexidade, demandam estudos interdisciplinares que integrem geodiversidade, vulnerabilidade hídrica e a interconexão ecológica entre superfície e subsolo.

- *Paisagens Construídas*: Abrangem centros históricos, sítios arqueológicos, áreas industriais e infraestruturas que passaram a compor o imaginário coletivo e o patrimônio cultural das cidades e regiões. A proteção dessas paisagens deve levar em conta sua relevância arquitetônica, urbanística e social, como orienta a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira¹⁶ e os dispositivos previstos no artigo 216 da Constituição Federal.

Importa destacar que, conforme o Projeto de Lei nº 2.898/2024, a proteção paisagística deve se estender a todas as formas de paisagem – inclusive as degradadas ou cotidianas – na medida em que estas carregam significados sociais e culturais importantes para os grupos humanos que as habitam. A doutrina de Steigleder¹⁷ reforça que a paisagem é um bem jurídico de natureza difusa, cuja tutela deve observar tanto o valor intrínseco do espaço quanto a sua função simbólica, identitária e ecológica.

Portanto, o licenciamento ambiental deve considerar essa diversidade, incluindo instrumentos e critérios que reflitam a complexidade das interações entre sociedade e território, contribuindo para uma avaliação mais justa e eficaz dos impactos e para a efetiva proteção do direito à paisagem em sua dimensão integral.

6.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISES E ESTUDOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se disciplinado, em nível federal, pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, bem como pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 01/1986 e nº 237/1997. Ademais, a Lei Complementar nº 140, de

¹⁶ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Op. cit.*

¹⁷ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Op. cit.*

8 de dezembro de 2011, estabelece normas para a cooperação federativa em matéria ambiental, delimitando as competências administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A normatização supracitada tem caráter basilar, sendo passível de complementação por legislações estaduais e municipais, observados os limites constitucionais de competência. Essa multiplicidade normativa, ainda que favoreça a adaptação do licenciamento às peculiaridades territoriais, pode ensejar incertezas interpretativas quanto aos procedimentos a serem adotados e à atribuição das competências entre os entes federativos, fragilizando, por vezes, a coerência e a efetividade da gestão ambiental.

Em 8 de agosto de 2025, foi sancionada a Lei Federal nº 15.190/2025, denominada Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), que estabelece normas gerais e uniformes para o licenciamento no Brasil, regulamentando o inciso IV, § 1º, artigo 225 da Constituição Federal e alterando as Leis nº 9.605/1998, nº 9.985/2000 e nº 6.938/1981. A nova lei padroniza conceitos e modalidades (como a Licença Ambiental Especial – LAE e a Licença por Adesão e Compromisso – LAC), disciplina hipóteses de dispensa, regula o licenciamento corretivo e promove simplificações procedimentais, sem afastar a necessidade de análise substantiva dos impactos.

Embora busque maior segurança jurídica e celeridade administrativa, a flexibilização normativa pode fragilizar a tutela ambiental, sobretudo no que se refere à proteção das paisagens. Nesse cenário, impõe-se que os gestores ambientais e o Ministério Público assegurem a preservação da função estruturante do licenciamento, como instrumento de gestão ambiental e urbanística, exigindo, sempre que necessário, o Estudo de Impacto Paisagístico (EIP) e a integração dos Inventários e Catálogos de Paisagem nas decisões.

Modelos de licenciamento sumário ou isenções generalizadas não devem ser aplicados a empreendimentos com potencial impacto paisagístico, sob pena de comprometer os princípios constitucionais da prevenção, da precaução e da função socioambiental do território, o que representaria retrocesso na tutela do direito difuso à paisagem e nas diretrizes propostas pelo Projeto de Lei nº 2.898/2024 (Política Nacional da Paisagem).

6.5 ETAPAS DO LICENCIAMENTO E SUA INTERFACE NA PROTEÇÃO DA PAISAGEM

O licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental constitui procedimento administrativo estruturado em três fases, conforme estabelecido pela Resolução CONAMA nº 237/1997: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Para empreendimentos que configurem impacto ambiental relevante, exige-se a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dentre outros estudos específicos pertinentes ao caso concreto.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, § 1º, inciso IV, conferiu status constitucional ao licenciamento ambiental, ao determinar a obrigatoriedade de estudo prévio de impacto ambiental como condição para a instalação de obra ou atividade potencialmente degradadora. Essa exigência materializa-se, sobretudo, na fase da Licença Prévia, consolidando o licenciamento como instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com a sanção da Lei Federal nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental – LGLA), foram estabelecidas normas gerais e uniformes para o licenciamento no Brasil, regulamentando o artigo 225, § 1º, IV, da Constituição e promovendo maior padronização dos procedimentos. A nova lei introduziu modalidades simplificadas, como a Licença Ambiental Especial (LAE) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), além de disciplinar hipóteses de dispensa e de licenciamento corretivo. Ainda que o objetivo seja a segurança jurídica e a celeridade administrativa, impõe-se cautela para que tais mecanismos não fragilizem a tutela da paisagem, devendo-se garantir a efetiva análise substantiva dos impactos visuais, simbólicos e identitários

A Licença Prévia (LP), concedida na fase inicial do planejamento, tem por finalidade aprovar a localização e a concepção do empreendimento, estabelecendo os requisitos técnicos e condicionantes a serem observados nas etapas seguintes. Para empreendimentos com potencial de impacto paisagístico, essa fase assume importância crítica, pois é o momento em que se deve avaliar a viabilidade locacional, socioeconômica e

ambiental, incluindo a integridade visual, cultural e identitária da paisagem afetada.

A fase subsequente, correspondente à *Licença de Instalação (LI)*, autoriza a implantação do empreendimento, desde que observadas as especificações técnicas e os planos de controle ambiental estabelecidos anteriormente. Contudo, observa-se que, na prática, os impactos paisagísticos nem sempre são devidamente avaliados na LP, sendo identificados tardiamente na LI ou, em alguns casos, apenas na fase da *Licença de Operação (LO)*, a qual autoriza o início das atividades mediante comprovação do cumprimento das exigências técnicas fixadas.

Diante dessa lacuna, revela-se imprescindível a inclusão de estudos específicos sobre a paisagem já na fase da Licença Prévia. Para além do EIA e do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), deve-se exigir o Estudo de Impacto Paisagístico (EIP), nos termos propostos pelo Projeto de Lei nº 2.898/2024 (Política Nacional da Paisagem). O EIP deve contemplar a tipologia da paisagem, seu grau de sensibilidade visual, valor simbólico e risco de descaracterização.

Conforme a literatura especializada, o EIP deve incluir, entre outros elementos: mapas de visibilidade, análise de pontos de referência, identificação das unidades de paisagem e avaliação de linhas de horizonte. Esses instrumentos permitem compreender a paisagem como estrutura relacional entre ambiente, cultura e percepção, assegurando uma abordagem sistêmica e rigorosa.

Complementarmente, os Inventários e Catálogos de Paisagem – previstos no artigo 2º, II e III, do Projeto de Lei nº 2.898/2024 – configuram instrumentos participativos e técnico-científicos voltados à sistematização do conhecimento territorial. Sua utilização fornece subsídios concretos para a tomada de decisão no âmbito do licenciamento, favorecendo a integração entre proteção ambiental, ordenamento territorial e valorização do patrimônio paisagístico.

Assim, a exigência de considerar a paisagem como variável essencial desde a LP reafirma os princípios da prevenção e da precaução, fortalecendo o licenciamento como instrumento de gestão ambiental e urbanística alinhado à Constituição, à LGLA (Lei nº 15.190/2025) e às diretrizes da Política Nacional da Paisagem.

6.6 PARÂMETROS PAISAGÍSTICOS A SEREM AVALIADOS NO LICENCIAMENTO

A definição dos parâmetros aplicáveis ao licenciamento ambiental deve observar uma abordagem integrada e multidimensional da paisagem, a fim de garantir a efetividade da tutela do bem jurídico difuso que ela representa. Tal abordagem implica a análise coordenada de fatores naturais, culturais, estéticos, socioterritoriais e de risco, conforme preconizado na literatura técnico-jurídica especializada e em documentos normativos e científicos recentes.

A dimensão natural da paisagem compreende elementos físicos como geologia, relevo, hidrografia, vegetação e clima. Esses componentes estruturam a base ecológica do território e influenciam sua fragilidade, capacidade de suporte e resiliência. A avaliação de tais características é imprescindível para a delimitação dos limites ecológicos da intervenção pretendida, bem como para a identificação de riscos ambientais associados à alteração da paisagem.

A dimensão cultural, por sua vez, envolve o reconhecimento do patrimônio histórico, dos modos tradicionais de uso do solo e dos referenciais simbólicos que expressam a identidade coletiva das comunidades. Esses elementos configuram uma memória viva da formação e transformação territorial, devendo ser considerados de forma criteriosa para evitar a descaracterização de sítios com valor patrimonial e afetivo. A esse respeito, Kishi e Reichardt¹⁸ ressaltam que o reconhecimento da paisagem enquanto expressão identitária exige a inclusão da perspectiva social e comunitária no processo decisório.

A dimensão estética e visual diz respeito à percepção sensível da paisagem por parte da coletividade, abrangendo a composição espacial, a visibilidade de elementos naturais ou construídos e a presença de marcos paisagísticos. A análise da sensibilidade visual e da qualidade compositiva permite identificar áreas de elevado valor cênico e orientar medidas voltadas à preservação de sua integridade visual. Tais diretrizes encontram amparo nas recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público¹⁹, que indicam a necessidade de considerar a percepção social nos processos de avaliação de impacto.

¹⁸ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Op. cit.*

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação nº 103, de 31 de agosto de 2023*. Dispõe sobre o aprimoramento e a integração da atuação do Ministério Público para o

No que tange aos fatores socioculturais e funcionais, estes referem-se às formas de apropriação e uso da paisagem pelas populações locais. Paisagens que abrigam povos e comunidades tradicionais merecem tratamento jurídico e técnico diferenciado, na medida em que são espaços de reprodução simbólica, cultural, espiritual e econômica. Conforme Kishi e Reichardt²⁰, o vínculo entre essas comunidades e o território é profundo e contínuo, devendo ser protegido por meio de consulta prévia, livre e informada, em consonância com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Finalmente, a análise de riscos e vulnerabilidades é elemento estruturante da avaliação da sustentabilidade das intervenções propostas. Áreas suscetíveis a eventos naturais extremos – como inundações, deslizamentos e erosões – ou que contenham ecossistemas frágeis, como os sistemas cársticos, requerem a adoção de medidas preventivas, inclusive a delimitação de zonas de amortecimento. As diretrizes do CNMP reforçam a necessidade de estudos específicos para esses ambientes, com vistas à preservação de suas funções ambientais e de sua estabilidade geológica.

A consideração dessas múltiplas dimensões de maneira integrada confere maior densidade técnica, equidade social e segurança jurídica aos processos de licenciamento ambiental, promovendo decisões mais justas, transparentes e compatíveis com os princípios constitucionais da prevenção, da precaução e da função socioambiental da propriedade.

6.7 COMPENSAÇÕES E INDENIZAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA VALORAÇÃO DO DANO À PAISAGEM

O licenciamento ambiental, enquanto instrumento preventivo da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, deve abranger não apenas a identificação e avaliação dos impactos ambientais, mas também a definição de medidas de mitigação, compensação e reparação. No que se refere à paisagem, sua natureza jurídica *sui generis*, como bem ambiental e cultural de natureza imaterial, de caráter difuso

enfrentamento da crise hídrica e estabelece estratégias jurídicas para prevenção, planejamento, previsão de cenários, mitigação e adequação às situações de escassez hídrica. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/setembro/recomendacao_103.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

²⁰ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Op. cit.*

e coletivo, exige a adoção de critérios específicos para sua proteção e valoração no âmbito do processo de licenciamento.

A interseção entre o licenciamento ambiental e a imposição de medidas compensatórias decorrentes de impactos paisagísticos requer o estabelecimento de parâmetros técnico-científicos que possibilitem a mensuração adequada dos danos e a determinação de contrapartidas proporcionais. A ausência de critérios objetivos pode comprometer a eficácia compensatória, acarretando a irreversibilidade de perdas simbólicas, estéticas e identitárias.

Para tanto, a valoração dos danos à paisagem deve fundamentar-se em metodologias reconhecidas que permitam converter atributos qualitativos – como percepção visual, significado simbólico e valor cultural – em indicadores quantificáveis. As diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público²¹ orientam que os valores compensatórios decorrentes de impacto paisagístico sejam definidos com base em critérios técnicos e parâmetros padronizados, de modo a garantir a proporcionalidade da medida e a reparação efetiva do dano causado.

Nesse contexto, propõe-se a aplicação integrada das seguintes metodologias de avaliação e compensação paisagística, no âmbito do licenciamento ambiental:

- I – *Método do Custo de Reposição (MCR)*: aplicável quando há possibilidade técnica de restabelecimento dos atributos paisagísticos perdidos ou alterados. No licenciamento, deve-se exigir do empreendedor a apresentação de projetos técnicos que contemplem:
 - a) inventário detalhado dos elementos paisagísticos a serem recompostos;
 - b) cronograma físico-financeiro da recomposição;
 - c) especificação das técnicas de recuperação;
 - e d) indicadores de monitoramento da qualidade paisagística.
- II – *Método de Avaliação Contingente (MAC)*: fundamenta-se na disposição a pagar da sociedade pela manutenção da paisagem. No processo de licenciamento, deve-se:
 - a) realizar pesquisas estruturadas com a população afetada, aplicando-se técnicas estatísticas de amostragem;
 - b) determinar valores médios de disposição a pagar por unidade de área ou por atributo paisagístico;
 - c) estabelecer

²¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Op. cit.*

coeficientes de ajuste conforme a relevância cultural, ecológica e social da paisagem; e d) converter os valores em unidades quantificáveis para fins de compensação ou indenização.

III – *Método do Preço Hedônico (MPH)*: analisa a correlação entre qualidade paisagística e valorização imobiliária. No licenciamento, deve-se: a) elaborar estudo comparativo dos valores imobiliários antes e após a intervenção; b) determinar percentuais de depreciação ou valorização associados à alteração paisagística; c) calcular a variação patrimonial total da área de influência direta e indireta; e d) estabelecer medidas compensatórias proporcionais à alteração patrimonial identificada.

IV – *Método da Emergia e Análise de Equivalência de Habitat*: mensura os fluxos de energia e funções ecológicas perdidos. No licenciamento, deve-se: a) calcular os valores de emergia por unidade de área afetada; b) determinar métricas de equivalência ecológica e funcional; c) estabelecer relações de proporcionalidade entre área afetada e área a ser compensada; e d) definir índices de correção conforme a raridade e importância ecossistêmica.

A avaliação para determinar o método mais adequado ou a combinação de métodos para a valoração da paisagem deve considerar diversos fatores interrelacionados que influenciam diretamente no processo decisório. Primeiramente, a tipologia paisagística presente no território, seja urbana, rural, natural ou construída, constitui elemento fundamental para esta análise. Também deve ser considerado o grau de singularidade e insubstituibilidade da paisagem, aspectos que determinam seu valor intrínseco e sua relevância para a preservação ambiental.

Ademais, a possibilidade técnica de restauração é um elemento crítico nesta equação, pois influencia diretamente as medidas mitigadoras e compensatórias que poderão ser adotadas. A extensão espacial e temporal dos impactos precisa ser minuciosamente avaliada, uma vez que determina a magnitude dos danos causados ao patrimônio paisagístico. Não menos importante é a consideração dos valores simbólicos, afetivos e culturais atribuídos pela comunidade afetada, reconhecendo que a paisagem não possui apenas valor ambiental, mas também representa um patrimônio cultural e identitário para as populações locais.

Para operacionalizar a valoração da paisagem no processo de licenciamento, torna-se necessária a adoção de matriz multicritério que contemple

indicadores quantitativos de alteração da paisagem, incluindo área afetada, volumetria e visibilidade. Esta matriz deve incorporar também indicadores qualitativos, como integridade, autenticidade e representatividade, fundamentais para uma avaliação holística dos impactos. A atribuição de pesos diferenciados segundo a relevância dos atributos afetados permite uma valoração mais precisa e contextualizada. Ainda neste contexto, a aplicação de fatores multiplicadores para áreas protegidas ou de especial interesse cultural garante que zonas de maior sensibilidade ambiental ou cultural recebam a devida atenção no processo avaliativo.

A fixação das medidas compensatórias, no âmbito do licenciamento, necessita transcender a dimensão meramente monetária, incorporando ações específicas de recuperação de outras áreas degradadas, contribuindo assim para o equilíbrio ambiental regional.

A criação ou manutenção de espaços de fruição paisagística representa uma importante contrapartida social, permitindo que a população se beneficie de ambientes de qualidade.

A implementação de programas de educação ambiental e patrimonial constitui um legado importante para as gerações futuras, promovendo conscientização sobre a importância da preservação ambiental. Adicionalmente, a documentação e o registro da paisagem cultural afetada permitem preservar, ao menos simbolicamente, os valores paisagísticos que possam ser alterados pelo empreendimento licenciado.

Diante do cenário de avanço da criminalidade ambiental observado nos biomas brasileiros, especialmente na Amazônia Legal, tais medidas de valoração, compensação e preservação paisagística assumem relevância ainda maior, constituindo ferramentas essenciais para que o Ministério Público e demais órgãos de controle possam atuar de forma mais efetiva na proteção do patrimônio ambiental brasileiro.

Conclui-se que o estabelecimento denexo metodológico entre o processo de licenciamento ambiental e a valoração do dano paisagístico constitui um pressuposto para a efetiva proteção jurídica da paisagem, assegurando que as compensações sejam proporcionais, tecnicamente fundamentadas e socialmente justas, conforme preconizado pelo CNMP²² e pela doutrina especializada²³.

²² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Op. cit.*

²³ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Op. cit.*

6.8 PRINCIPAIS NORMAS E REGULAMENTAÇÕES QUE DEVEM SER USADAS NO LICENCIAMENTO QUE ENVOLVA IMPACTO NA PAISAGEM

As normas que embasam a proteção da paisagem no processo de licenciamento ambiental são múltiplas e devem ser consideradas de forma *articulada e sistêmica*, de modo a assegurar que os impactos sejam analisados não apenas sob a perspectiva ecológica, mas também cultural, estética e identitária. Destacam-se:

- *Lei nº 6.938/81* – Institui a *Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)*, definindo o licenciamento ambiental como instrumento de gestão e estabelecendo diretrizes gerais de proteção e uso sustentável dos recursos ambientais.
- *Lei nº 9.985/2000* – Institui o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*, que prevê a proteção de paisagens naturais de notável beleza cênica (art. 4º, VI).
- *Lei nº 10.257/2001* – Conhecida como *Estatuto da Cidade*, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, incorporando a dimensão paisagística no planejamento urbano e nos instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).
- *Lei nº 15.190/2025* – Institui a *Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA)*, padronizando conceitos, modalidades e procedimentos em âmbito nacional, incluindo hipóteses de dispensa, simplificação e licenciamento corretivo. Deve ser aplicada com atenção especial à tutela paisagística, para evitar retrocessos ambientais e assegurar a efetividade dos princípios da prevenção e da precaução.
- *Resolução CONAMA nº 237/97* – Estabelece os procedimentos gerais do licenciamento ambiental, fixando competências administrativas e a necessidade de estudos de impacto.
- *Convenção Europeia da Paisagem (2000)* – Referência internacional para a integração entre paisagem, ordenamento territorial e participação social, servindo como parâmetro interpretativo para o direito comparado.
- *Portaria IPHAN nº 127/2009* – Institui a *Chancela da Paisagem Cultural Brasileira*, reconhecendo oficialmente a paisagem como categoria de proteção do patrimônio cultural.

- *Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)* – Notadamente as que tratam de impacto visual, avaliação de impacto ambiental, valoração de bens ambientais e metodologias de estudos técnicos, como a ABNT NBR 14.653 (avaliação de bens) e a ABNT NBR 16.605/2017 (avaliação de impacto ambiental).

A observância articulada desses instrumentos normativos fortalece o licenciamento ambiental como instrumento constitucional de proteção do meio ambiente e da paisagem, garantindo segurança jurídica, eficiência administrativa e a efetiva valoração dos bens paisagísticos.

6.9 LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA MINERAÇÃO E PARA A PAISAGEM

A análise técnica e jurídica do licenciamento ambiental referente à atividade minerária deve observar, como diretriz prioritária, a proteção da geodiversidade e das paisagens cársticas, em razão de sua acentuada vulnerabilidade ecológica, hidrológica e geotécnica. Tais áreas são compostas por sistemas subterrâneos de alta fragilidade estrutural e funcional, como cavernas, aquíferos cársticos, dolinas e condutos, cuja integridade depende de conhecimentos técnico-científicos aprofundados e de estudos específicos.

Além da proteção física da paisagem, o licenciamento deve abranger a identificação, o mapeamento e a análise funcional de áreas produtivas tradicionais, especialmente aquelas utilizadas por comunidades locais em práticas agrícolas, extrativistas ou de subsistência. Tais territórios configuram patrimônios culturais e identitários coletivos, com relevância econômica, social e simbólica, devendo ser tratados como espaços de reprodução de modos de vida e não como áreas aptas à substituição indiscriminada por empreendimentos de exploração mineral.

Nesse contexto, é vedada a implementação de projetos minerários que não contemplem análise prévia dos impactos socioculturais e ambientais, inclusive com consulta pública e participação das comunidades afetadas, conforme os preceitos da Convenção nº 169 da OIT e os princípios da precaução e da justiça ambiental.

Finalmente, impõe-se a inclusão, como condição para o licenciamento, da elaboração de planos de contingência e de medidas compensatórias robustas para cenários de risco elevado. Tais medidas devem estar lastreadas

em parâmetros técnico-científicos de avaliação de risco ambiental, com identificação prévia de áreas sensíveis e definição de protocolos de resposta e reparação, conforme estabelecido pelas diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público²⁴.

Dessa forma, assegura-se que a mineração, quando autorizada, ocorra sob estrita observância dos limites da sustentabilidade ambiental e da integridade das paisagens, com respeito à função ecológica, geocultural e simbólica dos territórios impactados.

6.10 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS PAISAGENS CÁRSTICAS

Dentre as paisagens naturais, merecem especial atenção as paisagens cársticas, em razão de suas peculiaridades geológicas, ecológicas e culturais, bem como de sua ampla distribuição territorial, visto que representam ao menos 10% da superfície terrestre.²⁵

As paisagens cársticas são formadas por um processo geológico singular denominado carstificação, que resulta da ação do intemperismo sobre rochas solúveis – especialmente calcário, mármore, dolomito e gipsita, podendo, em situações excepcionais, abranger também quartzito e arenito. Esse fenômeno ocorre a partir da interação complexa entre fatores químicos, físicos, climáticos, hidrológicos e biológicos²⁶.

No caso do chamado carste clássico (desenvolvido em rochas carbonáticas) as paisagens são geradas, principalmente, pela reação entre o dióxido de carbono atmosférico e a água das chuvas, formando uma solução levemente ácida capaz de dissolver, progressivamente, as litologias mencionadas.

Esse processo promove a escultura de uma intrincada rede de feições que compõem as paisagens cársticas. As paisagens cársticas, assim, apresentam elevada complexidade morfológica e notável diversidade cênica, apresentando-se tanto como formações subterrâneas – como cavernas, dolinas de abatimento e condutos – quanto superficiais, como vales

²⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Op. cit.*

²⁵ FORD, Derek C.; WILLIAMS, Paul W. *Karst geomorphology and hydrology*. United Kingdom: Wiley, 2007.

²⁶ TRAVASSOS, Luiz Eduardo Panisset. *Princípios de carstologia e paisagens cársticas*. Brasília: ICM-Bio/IABS, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cavernas/publicacoes/cecav_principiosdecarstologia.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

secos, dolinas de dissolução e campos de lapíás²⁷. Neste contexto, há que se destacar que, embora sejam elementos emblemáticos, as cavernas representam menos de 0,01% do total de cavidades existentes em um sistema cárstico, devendo ser compreendidas como parte de uma rede subterrânea mais ampla, cujas inter-relações com a superfície são fundamentais para o entendimento integral do ambiente²⁸.

Uma tutela eficaz das paisagens cársticas demanda, então, o reconhecimento de suas especificidades ecológicas, derivadas da interação entre fatores abióticos (rochas, relevo, hidrologia) e bióticos (flora e fauna adaptadas), que interagem sistemicamente. Tal reconhecimento deve orientar tanto a exigência de estudos técnicos no âmbito do licenciamento ambiental quanto a escolha dos instrumentos jurídicos de proteção. Três características são particularmente relevantes:

- *Interação entre superfície e subsolo*: a interação entre superfície, subsolo e subterrâneo em sistemas cársticos é caracterizada por uma conexão direta e dinâmica, resultante da solubilidade das rochas e da presença de feições geomorfológicas específicas. Essa interação influencia, significativamente, a hidrologia, a ecologia e a vulnerabilidade ambiental dessas regiões.²⁹
- *Hidrologia complexa e aquíferos cársticos*: a hidrologia dos sistemas cársticos é singular, com elevada permeabilidade decorrente da formação de condutos e cavernas³⁰. Destacam-se:
 - a) a recarga direta e rápida dos aquíferos por meio de dolinas e sumidouros;
 - b) o comportamento hidrodinâmico instável, com variações abruptas nos níveis freáticos e nas vazões das nascentes; e

²⁷ RUCHKYS, Úrsula de Azevedo; TRAVASSOS, Luiz Eduardo Panisset; TIMO, Mariana Barbosa. Ameaças ao geopatrimônio do Carste e a perda da memória da Terra. *Ateliê Geográfico*, Goiânia, v. 17, n. 3, p. 179-195, 2023. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/75554>>. Acesso em: 9 mar. 2025.

²⁸ TRAVASSOS, Luiz Eduardo Panisset. *Op. cit.*

²⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Vivendo no Carste*: compreendendo os processos naturais desta paisagem. Brasília: ICMBio, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/outros/vivendo_no_carste_final-1.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

³⁰ ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Artigo avalia hidrodinâmica de três sistemas cársticos de Pains (MG)*. Brasília: ICMBio, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cavernas/patrimonio-espeleologico-em-pauta-1/artigo-avalia-hidrodinamica-de-tres-sistemas-carsticos-de-pains-mg>>. Acesso em: 9 mar. 2025.

- c) a vulnerabilidade à poluição difusa, em razão da ausência de filtração natural adequada.
- *Biodiversidade diferenciada*: as paisagens cársticas sustentam ecossistemas peculiares, com habitats epígeos e hipógeos adaptados às condições locais. Destacam-se os troglóbios, espécies de fauna adaptadas à escuridão e à escassez de nutrientes, com características morfológicas únicas, muitas vezes endêmicas. A vegetação saxícola, por sua vez, exerce papel fundamental na infiltração de água, estabilidade do solo e manutenção do microclima, afetando diretamente os sistemas subterrâneos.

Diante dessas singularidades, durante o processo de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que impactem grandes territórios, especialmente quando houver litologia carbonática, deve ser realizada uma caracterização da área de intervenção, descrevendo a presença dessas paisagens naturais específicas.

O licenciamento ambiental de empreendimentos incidentes sobre paisagens cársticas deve prever a realização de estudos geotécnicos, hidrogeológicos e ecológicos específicos, voltados à identificação das interconexões sistêmicas entre superfície e subsolo e à definição de medidas de proteção compatíveis com a fragilidade e a complexidade dessas áreas.

Além disso, a legislação deve contemplar a aplicação do princípio da precaução, diante da irreversibilidade de impactos em ambientes de alta sensibilidade ecológica e geológica.

6.10.1 Análises e estudos que devem e podem ser exigidos no licenciamento ambiental para garantir a proteção da paisagem cárstica

No caso de licenciamento ambiental de empreendimentos que possam impactar as paisagens cársticas, o Poder Público deve exigir o aprofundamento dos estudos de impacto e ainda estudos específicos, visando a identificar, avaliar e mitigar os potenciais impactos sobre essas áreas sensíveis. Pode-se citar:

a) Detalhamentos necessários no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para paisagens cársticas.

Quando se tratar de empreendimento ou atividade com potencial de afetar paisagem cárstica, o Poder Público deve incluir nos termos de

referência dos estudos ambientais a exigência de análise dos riscos de erosão, das alterações na hidrologia subterrânea e dos impactos sobre a fauna e a flora da área cárstica, conforme detalhado a seguir:

a.1) Caracterização Geomorfológica e Hidrogeológica

As intervenções em áreas cársticas, especialmente por meio de atividades como mineração e infraestrutura pesada, podem desencadear processos de subsidência e colapsos estruturais tanto da superfície quanto da subsuperfície. Tais ocorrências podem ser agravadas, inclusive, por alterações abruptas na recarga hídrica. Ademais, a conexão direta entre a superfície e os sistemas subterrâneos possibilita a rápida infiltração e transporte de contaminantes, tornando os aquíferos cársticos extremamente vulneráveis à poluição, com danos expressivos à qualidade da água subterrânea e aos ecossistemas associados³¹.

Assim, além da classificação de relevância das cavidades naturais subterrâneas, impõe-se a caracterização geomorfológica minuciosa das áreas cársticas, com identificação das feições relevantes.

A análise hidrogeológica deve ser igualmente detalhada, contemplando a dinâmica integrada entre águas superficiais e subterrâneas, os padrões de recarga e descarga, a permeabilidade dos solos e rochas, bem como a vulnerabilidade à contaminação.³² A esse respeito, destaca-se o disposto no artigo 8º da Resolução nº 15/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece:

*As interferências nas águas subterrâneas identificadas na implementação de projetos ou atividades deverão estar embasadas em estudos hidrogeológicos necessários para a avaliação de possíveis impactos ambientais.*³³

³¹ WALTHAM, Tony; BELL, Fred G.; CULSHAW, Martin G. *Sinkholes and subsidence: karst and cavernous rocks in engineering and construction*. Berlin: Springer, 2005.

³² TELES, Elistênia da Fonseca Bezerra.; MORAIS, Fernando de. Gestão de Áreas Cársticas: uma proposta para a conservação ambiental. In: ZAMPAULO, Robson de Almeida (Org.). Congresso Brasileiro de Espeleologia, 35, 2019. Bonito. *Anais do 35º Congresso Brasileiro de Espeleologia*. Campinas: Sociedade Brasileira de Espeleologia, 2019.

³³ BRASIL. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). *Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001*. Estabelece diretrizes para a implementação da outorga pelo direito de uso de recursos hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2001. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/conselhos/comissao-nacional-de-recursos-hidricos-cnhr/resolucoes>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

a.2) Estudos de Fauna e Flora e sua Relação com a Morfologia Cárstica

A fauna e a flora exercem um papel essencial na morfologia das áreas cársticas ao interagirem com os processos de dissolução, erosão e estabilidade do solo³⁴.

A vegetação influencia os processos de infiltração e dissolução, favorecendo a formação de dolinas e cavernas, além de contribuir para a estabilidade do solo e a regulação do microclima. A decomposição da matéria orgânica, por sua vez, aumenta a acidez do meio, intensificando a carstificação. A supressão da vegetação, portanto, compromete a estabilidade hídrica e geotécnica do terreno, ampliando os riscos de erosão e colapso.

A seu turno, a fauna cavernícola – especialmente morcegos, invertebrados e outras espécies adaptadas ao ambiente hipógeo – promove a redistribuição de nutrientes e influencia a formação de espeleotemas e a química das rochas. Animais escavadores, como tatus e javalis, também afetam diretamente a infiltração hídrica e a integridade do solo, intensificando os processos erosivos.

Assim, os estudos ambientais devem contemplar expressamente essas interações, incluindo a análise das contribuições biológicas à morfologia cárstica, sob pena de negligência científica e jurídica na caracterização do meio biótico e de seus serviços ecossistêmicos associados.

a.3) Avaliação de Efeitos Sinérgicos

A adequada proteção das paisagens cársticas demanda a identificação e avaliação dos efeitos sinérgicos entre elementos bióticos e abióticos, especialmente em áreas sujeitas a múltiplas pressões antrópicas simultâneas. Entende-se por efeitos sinérgicos a interação entre dois ou mais fatores – físicos, químicos, biológicos ou operacionais – cujo impacto conjunto é superior a simples soma de seus efeitos individuais.

Essa abordagem permite captar consequências cumulativas e interdependentes, frequentemente subestimadas por análises fragmentadas, garantindo maior abrangência na previsão de riscos e na definição de medidas de controle e compensação. O licenciamento ambiental deve,

³⁴ OLIVEIRA, Giselle Ribeiro de. *Conservação de cavidades naturais subterrâneas enquanto patrimônio cultural brasileiro*: enfrentando o posicionamento do IPHAN a partir do estudo do caso da Paleotoca situada na Serra do Gandarela/MG. 2024. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

portanto, incorporar instrumentos metodológicos capazes de capturar tais sinergias, assegurando a preservação da integridade funcional e ecológica dos sistemas cársticos.

b) Estudos Espeleológicos

Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades incidentes sobre paisagens cársticas, a realização de estudos espeleológicos constitui exigência técnica e normativa obrigatória, em virtude do elevado potencial de ocorrência de cavidades naturais subterrâneas nessas formações geológicas. Tais estudos visam garantir a identificação, a classificação e a preservação das cavernas, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022³⁵, que regulamenta os critérios de relevância e as diretrizes de conservação dessas estruturas naturais.³⁶

De acordo com o referido Decreto, as cavernas devem ser objeto de classificação por grau de relevância ambiental, científica, cultural e ecológica, sendo a proteção de sua integridade diretamente proporcional a essa classificação. A realização dos estudos espeleológicos requer abordagem interdisciplinar e envolve, minimamente, as seguintes etapas:

b.1) Prospeção espeleológica

Fase preliminar dedicada à identificação, mapeamento e localização das cavidades naturais subterrâneas na área de influência direta e indireta do empreendimento. Consiste na observação de campo e na aplicação de técnicas específicas para detecção de feições cársticas que indiquem a presença de cavernas.

b.2) Levantamento topográfico

Etapla voltada ao mapeamento detalhado da morfologia e estrutura das cavernas identificadas, com objetivo de determinar sua extensão, profundidade, conexões subterrâneas e possíveis fragilidades geológicas. O mapeamento deve seguir padrões técnicos reconhecidos e permitir a visualização espacial das cavidades em relação à superfície e aos demais elementos do sistema cárstico.

³⁵ BRASIL. *Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022*. Altera as regras de proteção das cavernas naturais subterrâneas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10935.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

³⁶ ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Diretrizes para estudos espeleológicos no licenciamento ambiental*. Brasília: ICMBio, 2022.

b.3) Diagnóstico ambiental integrado

A análise integrada de impactos em sistemas cársticos vai além da identificação de cavernas, exigindo uma compreensão sistêmica de seus componentes dinâmicos.

No meio físico, avalia-se a geologia, a geomorfologia, a hidrologia e o clima, focando na dinâmica hídrica e solubilidade das rochas para entender a vulnerabilidade estrutural, impactos hidrológicos, erosão, riscos de subsidência, alterações em aquíferos e contaminação por atividades antrópicas.

O meio biótico requer um levantamento detalhado da fauna e da flora cavernícola, especialmente espécies endêmicas, troglóbias ou ameaçadas, utilizando métodos de amostragem específicos para avaliar a sensibilidade dessas comunidades frágeis.

No meio socioeconômico, analisa-se a ocupação do solo, a presença de comunidades locais com usos históricos e culturais ligados às cavernas, e a importância simbólica/religiosa dessas estruturas, compreendendo sua integração ao contexto social e cultural regional.

Esta abordagem integrativa converge com a necessidade de proteção ambiental mais resolutiva e especializada, como visto na Amazônia Legal, demandando métodos de avaliação robustos e científicos para fundamentar ações contra a exploração ilícita de recursos naturais.

b.4) Avaliação de impactos e proposição de medidas mitigadoras ou compensatórias

Consiste na identificação dos potenciais impactos negativos do empreendimento sobre as cavernas detectadas e na definição de medidas específicas para evitar, minimizar ou compensar tais impactos. Essa etapa é de fundamental importância para assegurar a conformidade legal do projeto, bem como a preservação da integridade física, ecológica e simbólica das cavidades subterrâneas.

A elaboração e aprovação dos estudos espeleológicos devem observar, ainda, os princípios da precaução, da prevenção e da função socioambiental do território, especialmente em áreas de elevada sensibilidade ambiental. A omissão ou insuficiência desses estudos no processo de licenciamento configura vício de legalidade, passível de invalidação do ato administrativo autorizativo.

c) Modelagem de vulnerabilidade

A elaboração de mapas de vulnerabilidade configura-se como instrumento essencial para a delimitação de áreas prioritárias voltadas à conservação e para a garantia da integridade das paisagens cársticas. Nesse sentido, a modelagem espacial, por intermédio de ferramentas de geoprocessamento, possibilita a identificação de zonas de risco atreladas a atividades de natureza antrópica, contribuindo para a gestão integrada dos sistemas cársticos³⁷.

d) Estudo de impacto ao patrimônio cultural

No estado de Minas Gerais, a imposição da exigência de estudos de impacto ambiental para obras e empreendimentos suscetíveis de causar degradação ao meio ambiente cultural exhibe especificidade acentuada, determinando a obrigatoriedade de elaboração do Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e do Relatório de Impacto Cultural (RIPC). Esse regramento encontra fundamento na Lei Estadual nº 11.726/94 e na Deliberação Normativa nº 07/2014 do Conselho Estadual de Patrimônio Cultural (CONEP). Considerando que as paisagens cársticas detêm valor cultural e ambiental intrínseco, impõe-se ao Poder Público o dever de exigir a realização do EPIC, com o propósito de identificar e resguardar esses valores, garantindo que os impactos ambientais sejam objeto de devida avaliação. O EPIC complementa os estudos espeleológicos, assegurando que os aspectos de natureza cultural e histórica da paisagem em sua integralidade – e não meramente das cavidades isoladamente – sejam considerados em adição aos critérios estritamente ambientais, avaliando a compatibilidade da intervenção empreendida com a função paisagística e simbólica do local.³⁸

6.11 LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E PAISAGEM

O processo de licenciamento urbanístico, no que tange à consideração da paisagem, impõe a incorporação obrigatória das diretrizes emanadas do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), diploma legal que consagra o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. Neste cenário, cumpre ao planejamento urbano integrar os componentes

³⁷ TELES, Elistênia da Fonseca Bezerra; MORAIS, Fernando de. *Op. cit.*

³⁸ OLIVEIRA, Giselle Ribeiro de. Aspectos de patrimônio cultural na avaliação de impactos ambientais. *Revista do Ministério Público do RS*. Porto Alegre, n. 90, p. 159-191, jul./dez. 2021.

paisagísticos às políticas de uso e ocupação do solo, aos instrumentos de regulação urbanística e às ferramentas de gestão territorial.

Ademais, revela-se imperativo considerar os domínios morfoclimáticos e as especificidades das identidades culturais locais. Tal premissa implica o reconhecimento de que a configuração físico-territorial – compreendendo aspectos como relevo, clima, vegetação e hidrografia – condiciona tanto a estruturação do espaço urbano quanto os modos de existência das populações nele inseridas. Conforme pondera José Hoyuela Jayo, a abordagem integrada da morfologia territorial e dos aspectos culturais afigura-se essencial para a promoção de cidades resilientes e dotadas de identidade própria³⁹.

Outrossim, a aplicação de metodologias participativas, a exemplo do mapeamento colaborativo e da neocartografia, assume caráter estratégico para a apreensão das percepções e dos valores simbólicos atribuídos pela população à paisagem urbana. Tais técnicas viabilizam a expressão do vínculo afetivo dos cidadãos com o território, concorrendo para a formulação de políticas públicas dotadas de maior sensibilidade à diversidade cultural e mais eficazes no que concerne à salvaguarda da paisagem.⁴⁰

6.12 IMPACTO NO ENTORNO: EIV E PAISAGEM

O processo de avaliação do impacto no entorno, no escopo do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), demanda análise criteriosa da integração da proposta de intervenção com a paisagem preexistente. Tal procedimento implica a compreensão da articulação da nova intervenção com os elementos já consolidados do território, contemplando seus aspectos morfológicos, visuais, culturais e simbólicos. Empreendimentos que desconsideram a lógica espacial local podem acarretar rupturas na continuidade visual, na percepção identitária da população e comprometer a coerência estética do espaço urbano.

Revela-se igualmente indispensável a realização de diagnóstico pormenorizado das áreas reputadas de alta fragilidade visual – aquelas cujo valor cênico, patrimonial ou afetivo é reconhecido pela comunidade local ou positivado em normativas específicas. Nesses sítios, os impactos tendem a ser mais profundos e apresentar caráter irreversível,

³⁹ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Op. cit.*

⁴⁰ KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Op. cit.*

comprometendo o vínculo simbólico da população com seu território. O risco de ruptura simbólica, portanto, impõe avaliação minuciosa, a ser conduzida por meio de consultas públicas, oficinas participativas e análises de percepção social.

Outrossim, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) deve incluir a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos, especialmente em áreas que já passaram por intensas transformações ou que possuem valores patrimoniais e ambientais significativos. Conforme apontam as orientações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a ausência de uma análise integrada dos efeitos consecutivos pode levar à degradação contínua da paisagem e à piora da qualidade de vida nas áreas urbanas⁴¹.

6.13 GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA

Os empreendimentos de grande porte na área de infraestrutura, a exemplo de pontes, terminais logísticos, barragens, portos e rodovias, ostentam significativo potencial de modificação da paisagem e, portanto, impõe-se que estejam submetidas a procedimento de avaliação paisagística integrada. Tais empreendimentos impactam não apenas a configuração físico-visual do território, mas também os modos de existência, a mobilidade e a percepção coletiva da paisagem em escala local e regional.

Neste diapasão, é fundamental que os procedimentos de licenciamento ambiental para essas obras incluam avaliações detalhadas, abrangendo mapas de visibilidade regional, estudos da linha do horizonte, simulações visuais e consultas públicas para avaliar o significado paisagístico do território impactado. A participação da comunidade é um pilar essencial nesse processo, permitindo a integração das percepções e conhecimentos locais na identificação dos aspectos sensíveis da paisagem.

Ademais, as medidas compensatórias devem transcender o escopo da recuperação ecológica tradicional. Cumpre que abranjam ações de compensação de natureza visual e funcional, a exemplo do replantio de espécies nativas detentoras de valor cênico, intervenções arquitetônicas que estabeleçam diálogo com a paisagem local, a criação de mirantes, corredores verdes ou outros dispositivos aptos a restituir a legibilidade e o equilíbrio estético do território modificado⁴².

⁴¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Op. cit.*

⁴² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Op. cit.*

Por derradeiro, impõe-se a previsão de mecanismos de monitoramento contínuo e dotados de transparência, com base em indicadores visuais e sociais, bem como a instituição de comitês de acompanhamento com efetiva participação da sociedade civil, assegurando o controle social e a implementação de correções adaptativas ao longo do tempo. Tal abordagem afigura-se essencial para salvaguardar a compatibilidade das transformações geradas por empreendimentos de grande porte com a preservação dos valores ambientais, culturais e identitários das paisagens afetadas.

6.14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do direito à paisagem enquanto instrumento jurídico-normativo e técnico representa etapa decisiva para o fortalecimento da governança ambiental e urbanística no ordenamento jurídico brasileiro. Este capítulo apresentou diretrizes operacionais para que o processo de licenciamento ambiental atue como vetor de proteção e valorização da paisagem, reconhecendo-a como bem coletivo dotado de valor ecológico, cultural, simbólico e identitário.

Mediante a integração de conceitos e parâmetros hauridos da Política Nacional da Paisagem (Projeto de Lei nº 2.898/2024), de normativas internacionais, a exemplo da Convenção Europeia da Paisagem (2000), e de instrumentos normativos nacionais já consolidados – como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira (Portaria IPHAN nº 127/2009), as normas técnicas da ABNT e as Resoluções do CONAMA –, buscou-se oferecer um arcabouço teórico-normativo robusto e aplicável tanto aos gestores públicos quanto aos órgãos de controle, notadamente o Ministério Público.

Nesse cenário, merece destaque a Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental – LGLA), que uniformizou procedimentos em âmbito nacional e introduziu modalidades como a Licença Ambiental Especial (LAE) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Embora voltada à celeridade e à segurança jurídica, sua aplicação deve observar os princípios da prevenção e da precaução, a fim de evitar retrocessos na tutela da paisagem e assegurar sua efetiva integração no processo de licenciamento.

A abordagem desenvolvida neste capítulo articulou teoria e prática ao tratar da valoração de danos paisagísticos, da formulação de Termos de Referência, da elaboração de estudos técnicos específicos (EIA, EIV e EIP) e do papel da participação social no processo decisório. Nesses termos, a paisagem deixa de ser concebida apenas como conceito abstrato ou estético, para assumir relevância como critério técnico, jurídico e ético de avaliação e intervenção territorial.

A implementação das diretrizes apresentadas poderá contribuir para a prevenção de conflitos socioambientais, a reparação de danos irreversíveis, o reconhecimento de territórios invisibilizados e a preservação da diversidade ecológica e cultural que caracteriza o território brasileiro. Mais do que uma finalidade em si, o licenciamento ambiental revela-se como meio de concretização de direitos fundamentais e como instrumento essencial para o fortalecimento da justiça socioambiental em sua dimensão intergeracional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 2.898, de 2024*. Institui a Política Nacional da Paisagem (PNP), altera a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164736>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). *Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001*. Estabelece diretrizes para a implementação da outorga pelo direito de uso de recursos hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2001. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/conselhos/comissao-nacional-de-recursos-hidricos-cnhr/resolucoes>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022*. Altera as regras de proteção das cavernas naturais subterrâneas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10935.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

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

BRASIL. *Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal; altera as Leis nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, nº 9.985, de 18 de julho

de 2000, e nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 9 ago. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia da Paisagem. Florença, 20 out. 2000. In: MINISTERIO PÚBLICO. *Decreto nº 4/2005*. Convenção Europeia da Paisagem. Disponível em: <<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec4-2005.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação nº 103, de 31 de agosto de 2023*. Dispõe sobre o aprimoramento e a integração da atuação do Ministério Público para o enfrentamento da crise hídrica e estabelece estratégias jurídicas para prevenção, planejamento, previsão de cenários, mitigação e adequação às situações de escassez hídrica. *Diário Eletrônico do CNMP*, Brasília, 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/setembro/recomendacao_103.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CUSTÓDIO, Maraluce Maria. *Conceito Jurídico de Paisagem*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFMG, Belo Horizonte, 2012.

FERREIRA, Ivette Senise. A tutela ambiental da paisagem no Direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, 2000. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67459/70069>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORD, Derek C.; WILLIAMS, Paul W. *Karst geomorphology and hydrology*. United Kingdom: Wiley, 2007.

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Artigo avalia hidrodinâmica de três sistemas cársticos de Pains (MG)*. Brasília: ICMBio, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cavernas/patrimonio-espeleologico-em-pauta-1/artigo-avalia-hidrodinamica-de-tres-sistemas-carsticos-de-pains-mg>>. Acesso em: 9 mar. 2025.

Diretrizes para estudos espeleológicos no licenciamento ambiental. Brasília: ICMBio, 2022.

Sismografia Aplicada à Proteção do Patrimônio Espeleológico: orientações básicas à realização de estudos ambientais. Brasília: ICMBio, 2016.

KISHI, Sandra Akemi Shimada; REICHARDT, Fernanda Viegas. *Paisagens pluriculturais*, 2023.

Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Vivendo no Carste*: compreendendo os processos naturais desta paisagem. Brasília: ICMBio, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/outros/vivendo_no_carste_final-1.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

OLIVEIRA, Giselle Ribeiro de. *Conservação de cavidades naturais subterrâneas enquanto patrimônio cultural brasileiro: enfrentando o posicionamento do IPHAN a partir do estudo do caso da Paleotoca situada na Serra do Gandarela/MG*. 2024. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

Aspectos de patrimônio cultural na avaliação de impactos ambientais. *Revista do Ministério Público do RS*, Porto Alegre, n° 90, p. 159-191, jul./dez. 2021.

REZENDE, Elcio; DUARTE, Adriano. Direito à paisagem no ambiente urbano: direito subjetivo difuso. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n° 4, p. 2770-2786, 2018.

RUCHKYS, Úrsula de Azevedo; TRAVASSOS, Luiz Eduardo Panisset; TIMO, Mariana Barbosa. Ameaças ao geopatrimônio do Carste e a perda da memória da Terra. *Ateliê Geográfico*, Goiânia, v. 17, n° 3, p. 179-195, 2023. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/75554>>. Acesso em: 9 mar. 2025.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. A tutela jurídica da paisagem no Brasil. In: FLACH, Michael Schneider (Org.). *Ministério Público, estado de direito, justiça e sociedade contemporânea*. 1. ed. São Paulo, Tirant lo Blanch, 2022, p. 95-109.

TELES, Elistênia da Fonseca Bezerra; MORAIS, Fernando de. Gestão de Áreas Cársticas: uma proposta para a conservação ambiental. In: ZAMPAULO, Robson de Almeida (Org.). Congresso Brasileiro de Espeleologia, 35, 2019. Bonito. *Anais do 35º Congresso Brasileiro de Espeleologia*. Campinas: Sociedade Brasileira de Espeleologia, 2019.

TRAVASSOS, Luiz Eduardo Panisset. *Princípios de carstologia e paisagens cársticas*. Brasília: ICMBio/IABS, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cavernas/publicacoes/cecav_principiosdecarstologia.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

WALTHAM, Tony; BELL, Fred G.; CULSHAW, Martin G. *Sinkholes and subsidence: karst and cavernous rocks in engineering and construction*. Berlin: Springer, 2005.

6.15 ANEXOS

ANEXO I – CHECKLIST TÉCNICO PARA ANÁLISE DA PAISAGEM NO LICENCIAMENTO

1. O tipo de paisagem foi corretamente identificado (urbana, rural, natural, construída)?
2. Existe inventário ou catálogo de paisagem na área de influência?
3. Foram utilizados mapas de visibilidade e análise de sensibilidade visual?
4. O estudo incluiu diagnóstico simbólico e sociocultural da paisagem?
5. A comunidade foi ouvida sobre os valores atribuídos à paisagem?
6. Há proposta de medidas compensatórias visuais e funcionais?
7. Os impactos cumulativos e sinérgicos foram considerados?
8. O EIA/EIV/EIP integrou os parâmetros da Política Nacional da Paisagem (Projeto de Lei nº 2.898/2024)

ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA PARA LICENCIAMENTO QUE CONTEMPLE IMPACTO A PAISAGEM: PROPOSTA DE CONTEÚDO MÍNIMO

Em um processo de licenciamento ambiental estruturado nas fases de *Licença Prévia (LP)*, *Licença de Instalação (LI)* e *Licença de Operação (LO)*, o Termo de Referência (TR) voltado à elaboração de estudo paisagístico deve ser concebido como instrumento orientador técnico e jurídico que assegure a efetiva proteção da paisagem como bem ambiental de interesse difuso, conforme os preceitos da Constituição Federal (art. 225), da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e das diretrizes do CNMP⁴³. O TR deve ser dividido em fases sequenciais e interdependentes, garantindo a precisão metodológica e a adequada análise paisagística:

⁴³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Op. cit.*

Fase I – Delimitação da Paisagem Afetada

Deve-se identificar e caracterizar o tipo de paisagem que poderá sofrer alteração em razão do empreendimento. Essa delimitação envolve a análise do recorte territorial, incluindo paisagens naturais, urbanas, rurais, culturais e híbridas, com base em critérios geográficos, ecológicos, históricos e simbólicos.

Fase II – Diagnóstico Paisagístico

Esta fase consiste na elaboração de um inventário descritivo e analítico dos elementos que compõem a paisagem. O diagnóstico deve abranger:

- Aspectos visuais (linhas do horizonte, panoramas, marcos visuais).
- Elementos culturais e simbólicos (bens tombados, memórias coletivas, usos tradicionais do solo).
- Interações ecológicas (vegetação, relevo, corpos hídricos).

Fase III – Análise de Visibilidade e Fragilidade

Devem ser gerados mapas de visibilidade (*viewshed analysis*) para identificar áreas visualmente expostas à implantação do empreendimento, e mapas de fragilidade visual, que indicam a sensibilidade da paisagem à intervenção humana com base em parâmetros como contraste, escala e harmonia visual. O uso de ferramentas de geoprocessamento é essencial nesta etapa.

Fase IV – Participação Social Qualificada

O TR deve prever mecanismos formais de participação pública que permitam às comunidades locais e a especialistas expressarem a valoração subjetiva da paisagem, identificando elementos de identidade visual e sociocultural relevantes. Isso pode ser feito por meio de oficinas, audiências públicas, consultas abertas e entrevistas dirigidas.

Fase V – Valoração da Paisagem

Com base nos dados técnicos e na percepção social, o estudo deve aplicar critérios de valoração paisagística, que considerem os seguintes eixos:

- Ecológico (biodiversidade, conectividade, serviços ecossistêmicos).
- Histórico-cultural (memória, patrimônio, estética).
- Identitário (significados simbólicos atribuídos pelas populações locais).

Fase VI – Proposição de Medidas de Mitigação e Compensação

Deverão ser indicadas medidas compatíveis com o tipo e magnitude do impacto paisagístico, podendo incluir: alteração de traçados, uso de vegetação para recomposição visual, definição de recuos, adoção de formas arquitetônicas integradas à paisagem, e medidas compensatórias de requalificação paisagística em áreas impactadas indiretamente.

Esse escopo normativo e técnico visa garantir que o estudo paisagístico não se limite à avaliação estética, mas seja incorporado de forma sistêmica ao licenciamento, assegurando a efetiva tutela da paisagem como direito subjetivo difuso e como componente essencial do meio ambiente e da identidade coletiva.

ANEXO III – TERMO DE REFERÊNCIA PARA ESTUDOS ESPELEOLÓGICOS

Em caso de concessão de licenças a empreendimentos que possam afetar áreas cársticas, incluindo obras de infraestrutura, mineração, indústria, expansão urbana, agricultura e outras atividades que interfiram na geologia, hidrologia e biodiversidade desses ambientes, faz-se necessário a apresentação de estudos espeleológicos. Estes devem abordar minimamente: a) caracterização fisiográfica da área de estudo e b) resultados da prospecção espeleológica realizada.

No caso de terem sido identificadas cavidades naturais subterrâneas e/ou feições cársticas na área de estudo, faz-se necessário apresentar, em linhas gerais: caracterização detalhada de todas as cavidades e demais feições cársticas, classificando sua relevância conforme normativas vigentes em caso de identificação de impactos irreversíveis, mesmo que potenciais; avaliação dos impactos sobre os recursos hídricos subterrâneos e superficiais, análise dos efeitos sobre a biodiversidade subterrânea e a conectividade ecológica; definição da área de influência do patrimônio espeleológico identificado; e proposição de medidas mitigadoras, compensatórias e de monitoramento ambiental. De acordo com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ⁴⁴, o monitoramento contínuo reduz impactos negativos e protege a integridade física das paisagens cársticas.

⁴⁴ ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Sismografia Aplicada à Proteção do Patrimônio Espeleológico*: orientações básicas à realização de estudos ambientais. Brasília: ICMBio, 2016.

A metodologia para a elaboração dos estudos espeleológicos sugeridos acima deve contemplar revisão bibliográfica e consulta às bases de dados geoespaciais. Além disso, deve incluir levantamento de campo, conforme diretrizes legais e objetivo do licenciamento, para identificação e caracterização das feições cársticas e sua biodiversidade associada. Por fim, deve haver análise de alternativas locacionais para minimizar o impacto irreversível ao patrimônio espeleológico.

Importante ressaltar que todos os estudos devem ser elaborados por equipe multidisciplinar qualificada e seguir rigorosamente as normas ambientais vigentes.

ANEXO IV – ROTEIRO DE ATUAÇÃO

Para Gestores Públicos:

- Inserir a paisagem nos instrumentos de política pública ambiental e urbana;
- Elaborar e utilizar inventários, catálogos e mapas de fragilidade como base de decisão territorial;
- Estabelecer cooperação com entes federativos por meio do SISNAMA para ações integradas.

Para o Ministério Público:

- Exigir EIAs e EIPs com abordagem paisagística e garantia de participação social;
- Requerer a valoração de danos e aplicação de medidas compensatórias;
- Atuar preventivamente em territórios com alto valor simbólico, ecológico ou cultural.

PAISAGEM E CIDADANIA

Ana Cecília Campos¹

Lucas Bueno²

David Barbosa³

7.1 INTRODUÇÃO

A abordagem da paisagem relacionada a cidadania procura discutir seu papel no desenvolvimento local e na melhoria da qualidade de vida das populações urbanas, periurbanas e rurais, seja por meio de sua utilização como ferramenta para a formulação de políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial, seja na prática cotidiana das comunidades na construção de seus modos de vida.

A paisagem é compreendida como a relação entre a natureza e a cultura, constituída na reprodução de mundos das sociedades, dos coletivos e das comunidades em seus diferentes contextos. Refere-se às múltiplas formas de apropriação e percepção, bem como às transformações são realizadas na materialização da vida das sociedades, comunidades e coletivos humanos. Pode significar, a título de exemplo, as diferentes relações que se constituem entre a(s) natureza(s) e os povos originários,

¹ Graduada (1988) e doutora em Direito, em Arquitetura e Urbanismo (2008) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo, onde desenvolve pós-doutorado. Possui especialização em Paisagismo (2005) pela FUPAM. Atualmente é docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas e docente colaboradora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo. Na PUC Campinas, coordenou o Curso de Especialização em Habitação de Interesse Social e ATHIS de 2020 a 2024. Integra como pesquisadora o Laboratório QUAPÁ da FAU-USP desde 2007, assumindo a coordenação em 2021. Integra a Coordenação da Rede Nacional de Pesquisa QUAPÁ-SEL desde 2022, assumindo a coordenação geral em 2025. <http://lattes.cnpq.br/4359487026286044>.

² Arquiteto e Urbanista Mestre em Paisagem e Ambiente pela FAUUSP. Membro do Laboratório Quadros do Paisagismo da FAUUSP (LabQuapa) e Coordenador de Boas Práticas da Paisagem da Iniciativa Latino-americana da Paisagem (LALI). e-mail: lucargasparbueno@gmail.com / lucargasparbueno@usp.br

³ Bacharel em Geografia pela UFPE. Doutor em Geografia pela UFRJ. Docente da Universidade Estadual do Piauí, campus Ariston Dias Lima (São Raimundo Nonato). Membro do LECgeo/UFPE e do GEOPPOL/UFRJ. E-mail: davidbarbosa@srn.uespi.br.

as comunidades tradicionais, quilombolas, caiçaras, pesqueiras, ribeirinhas, entre outras.

Nesse contexto, surge o conceito de cidadania paisagística, que propõe a integração do conceito de cidadania e paisagem, reivindicando seu papel na construção cidadã e na reivindicação por direitos por meio da visibilização das dinâmicas e das relações presentes nos modos como tais populações interagem com a natureza e constroem suas paisagens. Isso inclui seus aspectos físicos e simbólicos, associados às percepções e às apropriações que fazem dela. A cidadania paisagística procura mobilizar a paisagem de diferentes formas, seja como instrumento de gestão e ordenamento territorial, seja como expressão de identidade e de cidadania, ou ainda como instrumento de luta e resistência contra processos expropriatórios e de pilhagem colonial em prol do capitalismo global.

A primeira seção do capítulo aborda a fundamentação teórica do conceito de cidadania paisagística, com o objetivo de qualificar o debate a respeito do tema.

Como veremos, diversos são os exemplos de cidadania paisagística ocorridos ao longo da história, tanto em nível nacional quanto internacional, seja no que se refere a políticas e instrumentos relacionados ao ordenamento territorial, seja no que diz respeito à mobilização de resistências de comunidades perante projetos exógenos determinados por decisões heterônomas sobre seus territórios. Em muitos casos, essas leis e políticas consolidadas foram antecedidas por processos de resistências bem-sucedidos, como é o caso da criação das Reservas Extrativistas (RESEX) em 1985, a partir da luta dos seringueiros liderados pelo ambientalista Chico Mendes, que estruturou território de uso comum dos seringueiros e instituiu nova Unidade de Conservação no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Outro exemplo é a criação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI), promulgada em 2012, após sete anos desde sua gestação iniciada em 2005, no grupo de trabalho indigenista do então Ministério do Meio Ambiente.

Essas políticas procuram evidenciar os múltiplos valores de suas paisagens e as possibilidades de iniciativas para o desenvolvimento local e a geração de renda das comunidades, de modo a garantir seus direitos e a manutenção de seus modos de vida tradicionais. Abordam, ainda, práticas sustentáveis e tradicionais de uso da terra, bem como medidas de

proteção necessárias para garantir a continuidade destas atividades de modo a reduzir os eventuais impactos negativos causados pelas formas hegemônicas de produção capitalistas. A segunda seção destaca algumas políticas nos âmbitos federal, estadual e municipal que contribuem para a compreensão das interfaces entre paisagem e políticas públicas já instituídas.

Como veremos mais adiante, essas políticas de ordenamento territorial, orientadas ao desenvolvimento local, à regulamentação de uso e ocupação do território e à sua governança, são construídas com base na paisagem local, nas relações entre as comunidades e seus territórios, bem como nos saberes e práticas tradicionais associados aos seus modos de vida. Tais políticas combinam esses elementos com novas tecnologias, em congruência com seus valores, visando à ampliação da autonomia das comunidades. Nesse cenário, evidenciam-se os valores das paisagens para o fortalecimento da reinterpretação dos direitos sobre determinados territórios. Essa perspectiva coloca em ênfase as apropriações e as percepções das comunidades em suas paisagens, não sendo possível a separação entre elas e seus territórios. A materialização da realidade dessas comunidades extrapola qualquer compreensão utilitarista sobre o território, apresentando valores simbólicos que costumam ficar fora dos processos de decisão institucional.

Nesse sentido, pensar a paisagem constitui-se como instrumento para a construção do Bem Viver das comunidades, partindo da prática cotidiana da reprodução de mundos comunais para qualificar o ordenamento territorial, identificando valores, percepções e apropriações de modo a contribuir para o fortalecimento das comunidades em seus territórios. Como veremos a seguir, são diversas as políticas públicas e instrumentos de ordenamento vigentes que orientam essa perspectiva – ainda que não utilizem o termo paisagem em seus documentos oficiais. A polissemia da paisagem dificulta a mobilização do termo, que é utilizado por diferentes campos do conhecimento, mas, de todo modo, fica evidente a convergência dos planos e a abordagem paisagística.

Parece ser mais clara a compreensão das múltiplas relações que povos originários, quilombolas e comunidades tradicionais estabelecem com suas paisagens, em territórios delimitados e com maior grau de autonomia, mas é necessário reconhecer que essas relações também estão ocorrendo na cidade, no centro e nas periferias.

A construção da cidadania paisagística se manifesta, também, em contextos urbanos e periurbanos, cujas paisagens possuem dinâmicas próprias, em que se relacionam diferentes agentes públicos, privados, da sociedade civil e, principalmente, da comunidade local.

A cidadania paisagística na cidade pode explorar a memória de um lugar, a identidade de um bairro, a expressão de culturas e festas tradicionais, a permanência da historicidade perante a impermanência da modernidade, ou a própria reinvenção e imaginação de outros futuros para espaços degradados.

A instrumentalização da paisagem pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações urbanas, periurbanas e rurais ao identificar valores materiais e imateriais, orientando a construção de políticas e programas para o ordenamento, a conservação e a proteção das paisagens, sejam elas urbanas, periurbanas ou rurais.

A paisagem manifesta-se, principalmente, por meio do Sistema de Espaços Livres (SELS), caracterizados pelos elementos naturais e antrópicos (ou construídos), relacionados aos aspectos físicos da paisagem, bem como pelas apropriações e percepções coletivas, associadas aos seus aspectos simbólicos. Os SELs são componentes fundamentais da paisagem urbana, periurbana e rural, evidenciando sua importância para a vida social, cultural, econômica e ambiental em cada contexto. São compreendidos como sistemas complexos que articulam as dinâmicas e os elementos naturais e antrópicos que são apropriados e percebidos pelas comunidades em diferentes escalas, da local a regional.

A paisagem contribui para a construção de políticas e instrumentos de ordenamento territorial em diferentes escalas, por relacionar a natureza e a cultura e compreender seus aspectos físicos e simbólicos, identificando os múltiplos valores da paisagem (naturais, estéticos, históricos, de uso social, simbólicos ou produtivos)⁴. A sua instrumentalização e a elaboração de métodos de compreensão e gestão podem contribuir para o ordenamento territorial, seja por meio de políticas e instrumentos institucionalizados em âmbito federal, estadual ou municipal que abordem o tema da paisagem por outras vias, seja por políticas de ordenamento territorial enfocadas na paisagem, tendo como referência algumas

⁴ NOGUÉ, Joan; SALA, Pere; GRAU, Jordi. *Los catálogos de paisaje de Cataluña: Metodología*. Barcelona: Observatorio del Paisaje de Cataluña, 2018.

experiências internacionais que serão apresentadas neste capítulo. Nesse contexto, a participação cidadã na construção dessas políticas torna-se fundamental para o sucesso das políticas territorializadas.

A paisagem é uma construção social que requer pactos e acordos compartilhados, tornando fundamental a participação comunitária nas diferentes etapas de elaboração dos planos de gestão do território. Essa participação orienta a compreensão, a valoração, o ordenamento e a gestão das paisagens em suas diferentes escalas, consideradas a multiescalaridade e a interescalaridade. É ampla a gama de métodos e processos participativos já desenvolvidos em diferentes planos de ordenamento territorial que convergem com a abordagem da paisagem, e não é objetivo deste manual abarcar a totalidade de possibilidades que se abrem em torno do tema. O que se torna fundamental é o fortalecimento de instrumentos de governança que garantam a sua realização e contribuição para o desenvolvimento do respectivo plano.

A última seção apresenta, portanto, alguns métodos e ferramentas de participação e engajamento comunitário na construção social da paisagem, tais como audiências e consultas públicas, oficinas e a elaboração de inventários participativos. Busca-se ilustrar possibilidades que podem ser combinadas para ampliar as formas de participação e os espaços de escuta de diferentes públicos – crianças e jovens, adultos e idosos, de diferentes gêneros – enquanto agentes da paisagem local.

Destacam-se algumas referências relevantes para o debate, como o caso do Comitê Gestor da Paisagem, no Rio de Janeiro, um espaço político construído para a gestão participativa da paisagem, e o projeto Mapeamento Afetivo da Cidade do Rio de Janeiro: escuta de crianças e jovens como forma de participação no processo de planejamento da cidade, centrado nos estudantes das escolas municipais da rede pública.

7.2 CIDADANIA PAISAGÍSTICA: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Diversos autores destacam que, no cenário contemporâneo, observa-se uma ampliação da ideia de paisagem, que se transforma em uma das bases de novos instrumentos de gestão e da expressão dos desejos sociais sobre os ambientes circundantes⁵. Conforme destacam tais autores, essas

⁵ BENEDIKTSSON, Karl. "Scenophobia", *Geography and the aesthetic politics of landscape. Geografiska Annaler B*, 2007, p. 203-217. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j>

transformações ligam a paisagem à ideia de ação, a partir de sua inclusão como objeto de interesse do Estado e pela apropriação do conceito como um recurso mobilizado por grupos com interesses econômicos, identitários e políticos diversos.

A mobilização da paisagem passa a ser articulada, de modo crescente, à demanda de direitos, de deveres e de participação dos sujeitos sociais dentro da comunidade política, indicando a possibilidade de considerar a paisagem como uma expressão da cidadania. É nesse contexto que se observa o desenvolvimento do conceito de cidadania paisagística⁶, que busca, por diferentes caminhos, pensar abordagens teóricas, políticas e formas de gestão da paisagem a partir de uma perspectiva participativa.

Para destacar esse debate, iremos apresentar a conceituação sobre a cidadania paisagística apresentada em quatro perspectivas: (i) a proposta destacada pela Convenção Europeia da Paisagem sobre a participação cidadã na gestão da paisagem; (ii) a abordagem apresentada por um grupo de pesquisadores na Inglaterra, a partir do evento “*Landscape Citizenships – A Symposium*”, realizado na cidade de Londres, em novembro de 2018⁷; (iii) a definição defendida por um grupo de pesquisadores portugueses que apresentou em 2018, no contexto do Museu da Paisagem, a ideia de “cidadania paisagista”, depois transformada em “cidadania paisagística” (Museu da Paisagem, 2019); (iv) e, por fim, a leitura sobre a cidadania paisagística destacada por um grupo de geógrafos brasileiros⁸.

1468-0467.2007.00249.x/abstract>. Acesso em: 30 abr. 2025; SGARD, Anne. Une «éthique du paysage» est-elle souhaitable?. *Vertigo – Revue électronique en sciences de l’environnement*, v. 10, n. 01, abr. 2010. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/9472>>. Acesso em: 30 abr. 2025; RIBEIRO, Rafael Winter. Paisagem. In: IPHAN (org.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Brasília: IPHAN, 2018b; BESSE, Jean-Marc. Paysages em Commun – Editorial. In: *Les Carnets du Paysage*, n. 33, printemps 2018a, p. 05-13; BESSE, Jean-Marc. *La Nécessité du Paysage*. Marseille: Parenthèses, 2018b; RIBEIRO, Rafael Winter. Gestão da paisagem, gestão da cidade: Quais os legados do Rio de Janeiro Patrimônio Mundial? *Revista CPC (USP)*, v. 14, p. 144-166, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/153143>>. Acesso em: 30 abr. 2025; BARBOSA, David Tavares. *Ver, estar e ser (n)a paisagem: Cidadania paisagística e o direito à paisagem na cidade do Recife/PE*. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

⁶ BARBOSA, David Tavares. Cidadania Paisagística. *Revista de Geografia*, Recife, v. 35, p. 40-59, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/234409/27762>>. Acesso em: 30 abr. 2025; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2018b; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019; MUSEU DA PAISAGEM. *Museu da Paisagem, Narrativas e experiências do Lugar*. Lisboa: FCT, 2019; WATERMAN, Tim; WOLFF, Jane; WALL, Ed (Edit.). *Landscape citizenships*. Londres: Routledge, 2021.

⁷ WATERMAN, Tim; WOLFF, Jane; WALL, Ed (Edit.). *Op. cit.*, 2021.

⁸ BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2018; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2018b; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

A Convenção Europeia de Paisagem (CEP) corresponde a um dos casos paradigmáticos desse processo de transformação da gestão paisagística. Considerado como o primeiro tratado internacional específico sobre a paisagem – resultado direto da evolução de várias iniciativas nacionais, continentais e internacionais intensificadas a partir da década de 1980 – foi construída pelos países componentes da comunidade europeia, entrando em vigor em março de 2004, por meio da ratificação dos Estados membros da Comunidade Europeia. Em linhas gerais, a CEP propõe uma visão mais abrangente, interpretando a paisagem não apenas como bem (concepção patrimonial), nem buscando sua valoração (como paisagem cultural, natural, etc.), mas a partir do reconhecimento das paisagens como bens compartilhados pela sociedade e como um elemento central para o planejamento territorial⁹.

A CEP estimula uma concepção social da paisagem, considerando-a como um direito de e para todos, a partir do conjunto dos olhares que cada sociedade identifica como próprios e ligados ao seu processo de habitar o território¹⁰. Assim, sua proposta centra-se na qualidade de vida da coletividade, considerando a paisagem como uma condição essencial e necessária ao bem-estar individual e social (no sentido físico, fisiológico, psicológico e intelectual), indicando as bases para um desenvolvimento sustentável e para o reconhecimento dos direitos das pessoas consideradas a partir da paisagem¹¹.

Dessa forma, a CEP promove uma ampliação do conceito de paisagem, buscando considerar o conjunto dos olhares que cada sociedade identifica como próprio e ligado ao seu processo de habitar o território. Da mesma forma, busca novas formas de sensibilizar e de educar as pessoas para defender os elementos que outorgam suas identidades e permitem aos indivíduos e à sociedade se reconhecerem no lugar que habitam e influenciam na qualidade de vida. Por fim, também passam a

⁹ GONÇALVES, Fábio Christiano Cavalcanti. A paisagem como fenômeno e objeto de interesse público: com que direito? *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 34, p. 99-116, ago. 2015. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/view/39224>>. Acesso em: 30 abr. 2025; MARTÍN, Pere Sunyer. Paisajes para todos. De la valorización del paisaje a su sensibilización. In: CHECA-ARTASU, Martín M.; MARTÍN, Pere Sunyer (Coords.). *El Paisaje: Reflexiones y métodos de análisis*. Ciudad de México: Ediciones del Lirio, 2017, p. 21-44; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

¹⁰ MARTÍN, Pere Sunyer. *Op. cit.*; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2007.

¹¹ RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem, Cultura e Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2007; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. *Conceito Jurídico de Paisagem*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFMG, Belo Horizonte, 2012.

considerar a paisagem como um direito, incitando a criação de projetos que promovam uma democratização do paisagístico e que permitam outorgar um valor além do estético aos espaços cotidianos¹².

A noção de *landscape citizenship* foi apresentada em 2018 no evento “*Landscape Citizenships – A Symposium*”, realizado na cidade de Londres, organizado por pesquisadores de algumas universidades da Inglaterra e do Canadá¹³. Apresentando o argumento central do evento a partir das reflexões de Kenneth Olwig sobre as dimensões de pertencimento à paisagem possíveis a partir do termo *landship*¹⁴, o evento construiu suas atividades buscando discutir as relações de pertencimento das comunidades com a Terra, considerando que a relação grupos-terra-território seria considerada como parte indispensável da prática da cidadania e da expressão das paisagens. A partir dessa perspectiva, o evento buscou debater questões referentes aos campos emergentes da “justiça paisagística” e “democracia paisagística”, a partir de reflexões sobre as “relações substantivas e mutuamente constitutivas entre pessoas e lugares”, conforme informações disponíveis em sua página digital.

Posteriormente, como memória das questões discutidas no evento, foi publicado um livro com as contribuições que foram realizadas no evento. Nesse livro, os organizadores buscaram definir a *landscape citizenship* como a expressão do pertencimento das pessoas aos lugares, a partir das relações que estabelecem com a paisagem. Tais relações permitem compreender o trabalho, a vida, as preocupações das pessoas e a forma como constroem suas identidades em relação a lugares específicos. Assim, a paisagem se constitui como expressão do pertencimento político e das identidades sociais dos indivíduos¹⁵.

O Museu da Paisagem (MdP), por sua vez, corresponde a um museu digital organizado em Portugal e totalmente dedicado à paisagem.

¹² MARTÍN, Pere Sunyer. *Op. cit.*, 2017; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

¹³ O evento foi organizado por Tim Waterman, Ed Wall e Jane Wolff, vinculados às *University of Greenwich*, *University of Toronto* e *Centre for Landscape Democracy* e ao *Landscape Research Group*. Endereço digital do evento: <https://landscapecitizenships.wordpress.com/>. Acesso em 29 abr. 2025.

¹⁴ De acordo com Kenneth Olwig, há um paralelo entre os sufixos *land-scape* e *land-ship*, cujo significado de ambos envolve ‘mostrar algo’, ‘exibir’, uma qualidade ou estado de ser. Para esse autor, as pessoas podem conceber a si mesmas como incorporadas a uma *landship*, que podem levar ao reconhecimento de seus territórios e um pertencimento comprometido com as paisagens. Questões apresentadas em: Olwig, Kenneth (2005) “Representation and Alienation in the Political Land-scape”. In *Cultural Geographies* 12. London: Edward Arnold, 19-40.

¹⁵ WATERMAN, Tim; WOLFF, Jane; WALL, Ed (Edit.). *Op. cit.*, 2021.

Como descrito na apresentação da exposição virtual de inauguração desse museu, o MdP surgiu “no contexto de uma sensibilização e educação para uma cidadania paisagística que, tal como a própria paisagem, terão de resultar de um processo contínuo e coletivo”. Inicialmente, o grupo apresentou a abordagem do museu a partir da noção de uma “cidadania paisagista”¹⁶, transformando-a em momento posterior para a ideia de uma “cidadania paisagística”¹⁷. Independente da terminologia adotada, a proposta do coletivo sempre esteve relacionada ao desenvolvimento de ações de educação paisagística e patrimonial, a partir de um ato técnico e científico preocupado em “despertar o sentido crítico e participativo de todos os cidadãos” para a gestão das paisagens e do território¹⁸.

A partir de ações de mediação museológica, o MdP busca estimular uma maior participação e responsabilidade de todos os “protagonistas da esfera pública” no planejamento e gestão do patrimônio paisagístico. Para tal, buscam propor algumas “estratégias inclusivas” e “ações participativas” que sejam capazes de reforçar a convivência entre as múltiplas sensibilidades, olhares e vozes sobre a paisagem, assim como a valorização das questões ambientais, culturais e de proteção do patrimônio paisagístico. Portanto, observa-se que o MdP se encontra vinculado com uma perspectiva técnica e institucional do debate, a partir de atos profissionais que buscam indicar novos caminhos à sociedade. A ênfase das suas ações é dada ao sujeito da ação técnica que, no diálogo com a sociedade, busca criar novos espaços e ações para o exercício da cidadania paisagística.

Por fim, podemos destacar o desenvolvimento das reflexões sobre a cidadania paisagística no contexto brasileiro, formulado a partir do debate sobre a política da paisagem problematizada no diálogo entre grupos de pesquisa da UFRJ e da UFPE¹⁹. Nessa rede de investigações, a mobilização do conceito de cidadania paisagística se fez a partir do interesse de

¹⁶ PINA, Helena Figueiredo; ABREU, João Gomes de; RODRIGUES, José Cavaleiro; MONTEIRO, Luís; CENTENO, Maria João; CARVALHO, Margarida. Proposta de cidadania paisagista numa cultura imaterial. In: FIDALGO, Pedro (Coord.). *Estudos de paisagem*: Volume II. Lisboa: Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2017, p. 141-159.

¹⁷ MUSEU DA PAISAGEM. *Op. cit.*, 2019.

¹⁸ Informações disponíveis no site do MdP: <<https://museudapaisagem.pt/pages/sobre/>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

¹⁹ Diálogo entre os grupos de pesquisa GEOPPOL/UFRJ (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território) e LECgeo/UFPE (Laboratório de Estudos sobre Espaço, Cultura e Política). A parceria foi realizada a partir do projeto aprovado no CNPq e iniciado em 2015, nomeado como “Direito à Paisagem

problematizar as formas como, no contexto contemporâneo, a noção de paisagem se transforma em ação política e um instrumento de controle e reivindicação²⁰.

Assim, nessa rede de pesquisas, a cidadania paisagística passou a ser considerada a partir da análise sobre como atores sociais diversos mobilizam a paisagem como um objeto de identidade e como uma expressão das suas demandas sociais. Em outras palavras, uma reflexão sobre como os grupos formulam e expressam demandas de cidadania perante a mobilização de referências paisagísticas²¹.

A partir dessa abordagem, passou-se a considerar a cidadania paisagística como a garantia de que toda a sociedade tenha o direito de ver, ser e estar na paisagem, o que pode ser assegurado por meio da associação de duas questões ao debate paisagístico: participação e gestão. Participação, considerada a partir da necessidade de se incorporar toda a população na identificação dos valores paisagísticos, assim como no planejamento e na gestão dos quadros paisagísticos. E a gestão que necessita ser realizada a partir de uma perspectiva participativa, compartilhada e comprometida, por meio da criação de espaços políticos que sejam capazes de possibilitar encontros, debates e acordos sobre os interesses conflitantes²².

As reflexões sobre a cidadania paisagística permitem considerar que o debate paisagístico contemporâneo se faz não apenas a partir da valorização das formas, mas principalmente pelo reconhecimento dos valores e das relações espaciais construídos pelos sujeitos sociais. São debates que estimulam a leitura da paisagem como parte dos sujeitos que nela habitam, que nela se reconhecem e com ela estabelecem uma relação

e prática da cidadania no Rio de Janeiro e Recife: Política urbana, democracia e formação de espaços políticos em metrópoles brasileiras”, sob a coordenação do professor Rafael Winter Ribeiro.

²⁰ MACIEL, Caio Augusto Amorim. Cultura e Política em Diálogo na Geografia Humana: Comentário sobre as possibilidades de se pensar os espaços da interculturalidade. *GeoSertões*, v. 1, n. 1, jan./jul. 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br/cfp/index.php/geosertoes/index>>. Acesso em: 30 abr. 2025; RIBEIRO, Rafael Winter. A política da paisagem em cidades brasileiras: instituições, mobilizações e representações a partir do Rio de Janeiro e Recife. In: *I Congresso Ibero Americano em Estudos de Paisagem*, 2018, Sintra. Anais [...] I Congresso Ibero Americano em Estudos de Paisagem, 2018a; CASTRO, Iná Elias de. Espaços públicos como espaços políticos: O que isso quer dizer? *Geografares*, n. 26, p. 12-33, jul./set. 2018b. Disponível em: <<http://ojs2.ufes.br/geografares/article/viewFile/20997/14088>>. Acesso em: 30 abr. 2025; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2018; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

²¹ BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2018; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2018a; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

²² RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

e conexão, sendo esta um produto e uma condição de sua existência²³. São discussões que aproximam a abordagem da paisagem, das reflexões sobre a democracia e sobre o exercício da cidadania, considerando que as racionalidades paisagísticas participam da ação política de grupos sociais, estando a paisagem dentro de suas reivindicações por direitos e engajamento de suas cidadanias.

Assim, podemos considerar que a paisagem articula, a um só modo, pensamentos, ações e negociações que são necessárias à manutenção da sociedade democrática. Por meio dessa perspectiva, podemos abordar a paisagem através de uma perspectiva inclusiva, considerando-a enquanto uma possibilidade de expressão da cidadania e noção “facilitadora” da democracia. Tal debate torna-se central à sociedade contemporânea, visto que reconhecer direitos a partir da paisagem pode valorizar o reconhecimento de identidades, pressuposto indispensável da qualidade do cidadão, garantindo à sociedade a participação na seleção e/ou definição dos valores paisagísticos locais²⁴.

7.3 A PAISAGEM NAS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL PARA A CIDADANIA

São diversas as políticas de ordenamento territorial vigentes no Brasil que tratam da paisagem em suas diferentes dimensões, seja a partir de perspectivas setoriais, voltadas à gestão e à ação orientadas a solucionar, recuperar, impulsionar e fortalecer aspectos da paisagem local em questão, seja com base em visão holística, que integre diferentes questões associadas aos aspectos físicos e simbólicos da paisagem. Apesar disso, percebe-se que, geralmente, a ação sobre a paisagem não a nomeia de forma adequada ou mesmo acabam não compreendendo sua capacidade de instrumentalização e de articulação dos diferentes temas associados à sua multidimensionalidade.

Para além das perdas sobre a compreensão conceitual sobre a paisagem, essa situação leva a redução da capacidade de instrumentalização da paisagem para seu uso social, seja por meio do ordenamento territorial, seja por meio do exercício da cidadania das comunidades e coletivos

²³ BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

²⁴ SGARD, Anne. *Le partage du paysage*. Geography. Université de Grenoble, 2011.
BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2018; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

que habitam determinado território, sendo ele urbano, periurbano ou rural. A paisagem, mais do que um conceito abrangente ou isolado constituído de maneira apartada da vida social, é um conceito-ação, já que tem potencial de instrumentalização para a mobilização de transformações sociais por intermédio do Estado (de cima para baixo) ou das comunidades (de baixo para cima).

No que se refere à cidadania paisagística, observa-se que ela pode contribuir para o exercício cidadão e quanto mais imbricada estiver determinada comunidade em seu território. Os vínculos comunitários que se estabelecem são fundamentais para a cidadania paisagística já que qualificam o debate sobre a gestão destes territórios por meio de comunidades enraizadas e agentes com profundo conhecimento sobre seus territórios. Esta seção apresenta alguns exemplos de políticas públicas de âmbito federal, estadual e municipal que tratam da paisagem por meio dessa perspectiva e que podem orientar o trabalho dos gestores ou membros do Ministério Público em decisões relacionadas ao tema.

a) Exemplos de Políticas Federais

Esta seção apresenta as seguintes políticas:

a.1) Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) e Quilombolas PNGTAQ;

a.2) Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA);

a.3) Reserva Extrativista (RESEX).

a.1) Políticas Nacionais de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas e Quilombolas

A Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) foi instituída pelo Decreto nº 7.747/2012, como resultado de longo processo de articulação entre organizações indígenas, sociedade civil e o Estado brasileiro. Surge como resposta às demandas históricas dos povos indígenas pela garantia dos direitos constitucionais e por maior autonomia na gestão de seus territórios, bem como à necessidade de proteger os patrimônios socioculturais e ambientais desses povos diante de ameaças externas, como desmatamento, mineração e grandes empreendimentos capitalistas.

A política reconhece os múltiplos valores das paisagens das Terras Indígenas, onde os aspectos físicos (rios, florestas, solos, biodiversidade) estão

intrinsecamente ligados aos aspectos simbólicos (associados às suas cosmologias, lugares sagrados, hábitos e formas de apropriações, sistemas de manejo tradicional). As estratégias da política preveem o fortalecimento de práticas tradicionais de manejo, o apoio a atividades produtivas sustentáveis e a garantia de segurança territorial e ambiental, reconhecendo os povos indígenas como protagonistas da conservação das paisagens brasileiras.

Dentre seus objetivos, estão assegurar a integridade territorial, orientando usos e manejos adequados para a conservação ambiental; promover a produção sustentável para geração de renda, soberania alimentar e segurança nutricional; fortalecer a identidade, reconhecimento da ancestralidade e do patrimônio cultural; oferecer educação e formação para a gestão territorial e ambiental; e fomentar a organização social orientada à gestão territorial e ambiental.

A PNGATI fortalece a gestão territorial e ambiental das Terras Indígenas pois foi estruturada pelos indígenas para atuação em seus próprios territórios por meio de processos participativos que estabelecem instâncias de governança local e institucional, favorecendo a articulação e o diálogo entre os agentes de determinada paisagem, como a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e o Comitê Gestor da PNGATI, que contam com ampla representação indígena. Essa estrutura fortalece a cidadania dos povos indígenas, garantindo voz ativa na gestão de seus territórios.

De maneira análoga, a PNGATI foi instituída a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Quilombola (PNGTAQ) por meio do Decreto nº 11.786/2023, orientadas ao fortalecimento dos territórios quilombolas brasileiros, reconhecendo a ancestralidade e a territorialidade dessas populações e fomentando estratégias voltadas ao fortalecimento de sua autonomia por intermédio da paisagem, dos valores materiais e imateriais constituídos na reprodução de seus mundos.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

O Ministério Público pode utilizar a PNGATI e a PNGTAQ como referência jurídica e institucional para promover e fiscalizar a implementação de políticas públicas que respeitem os direitos territoriais e ambientais dos povos indígenas e quilombolas. Pode também atuar na mediação de conflitos fundiários e ambientais, exigir estudos de impacto cultural e ambiental em projetos que afetem os territórios indígenas e quilombolas, e apoiar a efetivação de programas e projetos previstos por essas

políticas. Além disso, pode incentivar o diálogo interinstitucional e interétnico, promovendo a articulação entre órgãos governamentais e as comunidades.

As políticas também podem ser utilizadas como referenciais estratégicos para a atuação em territórios ocupados por comunidades tradicionais, caiçaras, ribeirinhas, entre outras, incluindo aquelas ainda não reconhecidas pelo Estado, ao reconhecer suas interrelações com suas paisagens que as constituem, formadas por seus valores materiais e imateriais moldados na reprodução de seus mundos. A perspectiva da cidadania paisagística põe em debate as apropriações e as percepções próprias das comunidades locais em seus territórios.

a.2) Plano de Gestão Territorial e Ambiental

O Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) é o principal instrumento de planejamento da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ). Serve como ferramenta para sistematização dos conhecimentos tradicionais sobre o território e delineiam diretrizes para seu uso, proteção e recuperação, de forma alinhada aos modos de vida desses povos e comunidades. O PGTA funciona como ferramenta institucional de diálogo entre estas populações e o Estado, formalizando suas intenções nos territórios e reivindicando a atuação do Estado para viabilizar sua execução.

Cada PGTA parte de leitura territorial feita pelos próprios povos e comunidades locais, integrando saberes tradicionais com ferramentas técnicas de planejamento. Isso permite o reconhecimento das paisagens e de seus valores constituídos em seus aspectos materiais, associados ao ambiente físico, e seus aspectos imateriais, associados às apropriações e às percepções que fazem dela. São identificados pelas comunidades as zonas de uso (como caça, coleta, agricultura, proteção de nascentes), as áreas de valores ambientais e simbólicos e as ameaças endógenas e exógenas ao território, para formular estratégias específicas para o ordenamento territorial, manejo ambiental, a segurança alimentar e fortalecimento da identidade e da cultura tradicional. Os PGTA costumam combinar os conhecimentos e práticas tradicionais das comunidades com novas tecnologias que possam contribuir para o fortalecimento dos territórios, segundo os interesses dos próprios agentes locais.

A construção do PGTA é um processo participativo, que envolve assembleias, oficinas, consultas e mapeamentos participativos. Esse método reforça a cidadania territorial e cultural dos povos indígenas, assegurando que suas prioridades, visões de mundo e projetos de futuro orientem a gestão do território. A primeira etapa, de Sensibilização e Mobilização, procura envolver os diversos agentes da comunidade, abordando os objetivos do PGTA e os interesses do grupo em desenvolvê-lo, tendo em vista as demandas já existentes no território. A segunda etapa, diagnóstico, realiza diagnóstico participativo com levantamento de dados e análises de informações por meio do diálogo intercultural, considerando o contexto histórico, político, sociocultural, econômico e ambiental. Desenvolve também o Etnomapeamento, ferramenta de diagnóstico que representa espacialmente o território, segundo as classificações determinadas pelas próprias comunidades.

A etapa seguinte, Planejamento, procura determinar as diretrizes e ações necessárias para solucionar as problemáticas e fortalecer as potencialidades identificadas na etapa anterior. A Execução, etapa seguinte, procura implementar as ações planejadas na etapa anterior, segundo os acordos consolidados entre os agentes internos e externos envolvidos. Por fim, a etapa de Monitoramento e Avaliação, desenvolve-se de maneira paralela às demais etapas, com o objetivo de avaliar e aprimorar o processo desenvolvido por cada grupo indígena e as demais partes envolvidas. Os PGTA podem ser subsídios técnicos para coordenar e articular políticas públicas voltadas aos povos indígenas e comunidades quilombolas.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

O PGTA pode ser utilizado como documento de referência para a defesa de direitos coletivos e para fundamentar recomendações, ajustes ou suspensões de políticas públicas que afetem negativamente os territórios indígenas e quilombolas. O Ministério Público pode apoiar a sua elaboração, exigir que ele seja considerado em processos de licenciamento ambiental e de consulta prévia, e atuar para que órgãos governamentais reconheçam sua legitimidade. Além disso, pode facilitar o acesso a recursos e instrumentos que fortaleçam a implementação dos planos. É um instrumento que se apoia na construção cidadã da paisagem, constituída por meio da participação e da governança social e orientada ao fortalecimento dos territórios. O instrumento pode servir como referência para

orientar a atuação em territórios ocupados por comunidades tradicionais, caiçaras, ribeirinhas, entre outras, incluindo aquelas ainda não reconhecidas pelo Estado.

a.3) Reserva Extrativista

A Reserva Extrativista (RESEX) integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e foi instituída pelo Decreto nº 98.897/1990, com a categoria de uso sustentável, que visa compatibilizar a conservação ambiental com atividades econômicas. O decreto define as reservas extrativistas como espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista, e caberá ao Estado a criação de RESEX em sítios considerados de interesse ecológico e social e que permitam a combinação destas atividades aliadas à conservação ambiental.

Foi constituída a partir da luta de seringueiros e outros extrativistas por seus direitos sobre a terra e os recursos naturais para garantir o uso sustentável dos territórios e a proteção da cultura das comunidades tradicionais. São instrumentos criados para conciliar a conservação da biodiversidade com o desenvolvimento local, reconhecendo a agência das comunidades e seu papel para a conservação do meio ambiente.

A RESEX concede direito de uso à população tradicional produtora sobre determinado território, desde que seja realizado o manejo adequado dos recursos naturais de modo a reduzir ao máximo os impactos ambientais gerados pelas atividades econômicas e os usos estabelecidos. Nesse sentido, a RESEX se constitui por meio das relações entre as comunidades tradicionais produtoras e seus territórios, configurando paisagens próprias que vinculam valores materiais e imateriais associados à reprodução de mundos dessas comunidades.

Ela prevê a realização de Plano de Manejo que define estratégias e ações para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais da reserva. Prevê também o desenvolvimento do Plano de Utilização, que estabelece as regras de uso, servindo como instrumento de pactuação entre as populações locais e o Estado, em prol da conservação ambiental. Cabe ao Ibama acompanhar o cumprimento dos termos estabelecidos no Plano, e ao Estado oferecer garantir as condições seguras de uso destes territórios, segundo previsto pela legislação.

A participação social é fundamental na política, já que ela prevê a articulação entre os interesses de comunidades produtivas sobre determinado território e a conservação ambiental. A gestão das RESEX é feita por Conselho Deliberativo composto por representantes de diferentes instituições, como órgãos públicos, sociedade civil e integrantes das comunidades tradicionais locais. O Conselho é responsável pela elaboração e execução dos Planos de Manejo e Utilização, bem como pela fiscalização da exploração dos recursos e o monitoramento do território, de modo a garantir a conservação ambiental da reserva.

A paisagem é elemento central na construção social da RESEX, pois é por meio dela, ou seja, das relações de apropriação do ambiente, que se moldam os valores culturais, sociais e ambientais que caracterizam estes territórios. As comunidades das RESEX constroem vínculos e se relacionam com seus territórios de forma integrada, assim como o fazem as comunidades tradicionais, os povos originários e os quilombolas com seus territórios, e incorporaram seus modos de vida e seus conhecimentos para a reprodução de seus mundos em profunda relação com a natureza.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

A atuação por meio da política da RESEX pode acontecer mediante a fiscalização e a garantia do cumprimento dos direitos das populações extrativistas e tradicionais, assegurando sua participação efetiva nos Conselhos Deliberativos das RESEX, conforme previsto na legislação. Pode ainda promover e exigir que os processos decisórios sejam participativos e respeitem os saberes e modos de vida dessas comunidades. Nesse sentido, podem ser fomentadas atividades que visem à proteção da biodiversidade e à valorização dos conhecimentos tradicionais, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) em casos de irregularidades, ou por meio da articulação institucional que promova a efetivação de políticas públicas que garantam infraestrutura, assistência técnica e condições dignas para a reprodução de seus modos de vida.

b) Exemplos de Políticas Estaduais

Esta seção apresenta as seguintes políticas:

b.1) Programa Estadual de Prevenção de Desastres e Redução de Riscos Geológicos (PDN);

b.2) Plano Estadual e Regional de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC-SP);

b.3) Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE);

b.4) Plano de Manejo e Zoneamento Ambiental de Unidades de Conservação.

b.1) Programa Estadual de Prevenção de Desastres e Redução de Riscos Geológicos.

O Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos Geológicos (PDN) foi instituído pelo Decreto Estadual nº 57.512/2011 do Estado de São Paulo para o enfrentamento dos problemas relacionados à ocorrência de desastres naturais e riscos geológicos, eventos que têm ampliado sua frequência e intensidade agravados pelas mudanças climáticas. O programa integra diferentes áreas do governo estadual para mapear, monitorar e intervir em áreas de risco, além de capacitar agentes públicos e comunidades para aumentar a resiliência e a segurança territorial. Indica formas de evitar, reduzir, gerenciar e mitigar as situações de risco, por meio da articulação de ações, programas e projetos das secretarias estaduais e das instituições públicas que atuam nessa temática.

O PDN surge como resposta ao aumento da frequência e intensidade dos desastres naturais, fenômeno intensificado pelas mudanças climáticas. Sua criação reflete uma necessidade de gestão mais integrada e preventiva diante dos impactos socioambientais dos desastres no território paulista. Além disso, esse programa associa o planejamento territorial à prevenção de riscos, orientando o uso e a ocupação do solo para evitar a ampliação das áreas vulneráveis e propõe o ordenamento territorial e o planejamento ambiental como estratégias de gestão da paisagem, buscando sua conservação, recuperação e uso sustentável, de forma a reduzir a exposição das populações e dos ecossistemas a eventos extremos.

Nesse sentido, a ampliação da resiliência das paisagens diante dos eventos climáticos deve apoiar-se nas comunidades locais, que são aquelas que melhor conhecem seus territórios. O programa prevê a participação comunitária e a capacitação de agentes locais treinados para a gestão de desastres, com a disseminação de informações e a cidadania ativa da própria comunidade.

O PDN incentiva a construção da cidadania paisagística das comunidades em situação de risco ao articular políticas públicas orientadas à gestão dos riscos e a construção da resiliência das comunidades com o

conhecimento local, a prática e a articulação comunitária para a mitigação dos riscos, promovendo a construção de comunidades mais conscientes e resilientes.

Assim, o PDN prevê etapa de diagnóstico para conhecimento e avaliação da situação atual dos riscos de escorregamento, inundações, erosão e colapso do solo, para estabelecer prioridades para o mapeamento das áreas de risco do Estado. Estas informações são articuladas ao planejamento territorial para evitar que o problema seja ampliado, realizando-se o devido monitoramento das áreas de risco. A partir disso, o PDN promove medidas para eliminar ou reduzir os riscos, sistematizando ações institucionais e procedimentos operacionais para redução, mitigação e erradicação do risco, combinadas com a capacitação comunitária e o treinamento de agentes e técnicos com responsabilidades no gerenciamento do risco, bem como na disseminação de informações e conhecimentos pela comunidade para a busca de soluções e o aumento da resiliência comunitária.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

Gestores públicos podem utilizar o PDN para orientar políticas de ordenamento territorial, incorporar o mapeamento de riscos em processos de licenciamento e definir prioridades de intervenção em áreas vulneráveis. Membros do Ministério Público podem empregar o PDN como base para fiscalizar o cumprimento de normas ambientais e urbanísticas, exigir do Poder Público a execução de ações preventivas, e fomentar o fortalecimento das estratégias de proteção de populações em situação de risco, promovendo a defesa dos direitos fundamentais à vida, à moradia segura e ao meio ambiente equilibrado, fatores que inferem diretamente nas paisagens brasileiras.

b.2) Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática

O Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC) é um instrumento de planejamento estratégico voltado à adaptação e resiliência climática no Estado de São Paulo que visa preparar o território, as populações e os ecossistemas diante dos riscos climáticos, promovendo ações estruturantes de médio e longo prazo. Estrutura-se em eixos temáticos como biodiversidade, saúde, segurança hídrica, segurança alimentar, zona costeira e infraestrutura, além de um eixo transversal de justiça climática. Seus instrumentos incluem o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE-SP), indicadores de vulnerabilidade, cenarizações climáticas, e ações baseadas em soluções naturais e ecossistêmicas.

O PEARC foi desenvolvido com base na Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) instituída em 2009, respondendo à crescente severidade dos eventos climáticos no estado. Ele se alinha ao Plano Nacional de Adaptação, à Lei Federal nº 14.904/2024 e sua construção foi precedida por iniciativas como o PDN (Plano de Desastres Naturais), o PMPR (Programa Municípios Paulistas Resilientes), entre outros. A elaboração do PEARC passou por consultas públicas em 2024, oficinas participativas e contou com a colaboração de instituições como a GIZ e o Observatório do Clima. Atualmente, o Plano encontra-se em processo de avaliação e revisão para incorporação das contribuições obtidas nos processos participativos realizados.

O PEARC reconhece a paisagem como componente-chave para resiliência territorial, propondo estratégias como a restauração de ecossistemas (manguezais, restingas, agroflorestas), zonas de amortecimento para áreas protegidas e ações de conservação integradas ao planejamento urbano e rural. Por meio do ZEE-SP, é possível identificar zonas críticas de vulnerabilidade e priorizar áreas para intervenção, identificando nas Soluções Baseadas na Natureza (SbN) estratégias de paisagem para o enfrentamento e a mitigação das mudanças climáticas, como a implementação de parques lineares urbanos, corredores ecológicos, recuperação de nascentes, entre outras ações.

Ele estimula a construção de paisagens resilientes que sejam capazes de se adaptar às mudanças climáticas ao combinar novas tecnologias e informações técnicas e científicas com Soluções Baseadas na Natureza e nas próprias comunidades locais que conhecem seus territórios, suas fortalezas, suas carências e as transformações que a paisagem tem sofrido ao longo do tempo, sobretudo diante do agravamento das mudanças climáticas. Ao articular informação técnica e novas tecnologias com saberes locais, o PEARC pode favorecer a cidadania paisagística ao integrar o exercício da cidadania ao ordenamento territorial e à gestão da crise, ampliando o diálogo entre o Estado e a sociedade.

Para sua elaboração, esse plano contou com um processo participativo por meio de eventos, mesas de escuta, oficinas com foco em justiça climática e mecanismos de consulta pública. Como mencionado anteriormente, ele está em processo de avaliação e revisão para incorporar as contribuições obtidas ao longo desses processos. O plano estabelece a governança participativa por meio do Comitê Gestor da PEMC e do

Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, que incluem representantes do Poder Público, sociedade civil e setor produtivo.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

O PEARC oferece dados e diagnósticos atualizados que podem embasar ações do gestor público ou do Ministério Público no controle de legalidade de políticas climáticas, na promoção de justiça ambiental e no acompanhamento de planos municipais. O Ministério Público pode exigir a implementação de medidas previstas, fiscalizar a efetividade dos programas de adaptação, cobrar planos locais alinhados ao PEARC e articular o uso de instrumentos como o ZEE-SP e os indicadores de vulnerabilidade para priorização de investimentos. Além disso, pode fomentar o diálogo com comunidades vulnerabilizadas e pressionar por políticas que incorporem critérios de equidade e não resultem em má-adaptação.

b.3) Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE-SP 2022)

O planejamento ambiental e o ordenamento e a gestão territorial têm como instrumento básico e referencial o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) que a partir de análises e diagnósticos de um dado território, aferindo suas potencialidades e fragilidades, estabelece diretrizes e orienta seu desenvolvimento sustentável. Além de considerar as unidades dos sistemas ambientais, condições de vida da população, uso do solo, infraestruturas e articulações regionais, enfatiza áreas institucionais como terras indígenas e unidades de conservação. É regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002 que indica sua obrigatoriedade na “implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas”. A metodologia para sua elaboração consta do documento “Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional” do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e deve ser revisto periodicamente.

No Estado de São Paulo, o ZEE-SP 2022 foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 67.430, de 30 de dezembro de 2022, sendo elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de SP (SEMIL) que destaca as bases participativas do processo com o envolvimento de agentes governamentais e não governamentais e realização de consultas públicas. A proposta foi acompanhada pela Comissão Estadual do ZEE-SP (CEZEE-SP), composta por doze pastas da administração pública estadual e aprovada no Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema). As informações integradas com subsídios

técnicos estão disponibilizadas na Plataforma Integrada de Planejamento e Gestão do Território (RedeZEE-SP). É também possível consultar mapas no Portal Datageo²⁵.

O ZEE-SP tem como finalidade subsidiar e dar suporte à formulação de políticas públicas e integração de políticas setoriais, orientando investimentos, com ênfase na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Objetiva também maior eficiência nos processos de fiscalização e licenciamentos ambientais. Enquanto diretrizes estratégicas, são citadas: resiliência às mudanças climáticas; segurança hídrica; salvaguarda da biodiversidade; economia competitiva e sustentável e a melhoria da qualidade de vida das pessoas com redução de desigualdades. Ficam definidas nove zonas de gestão para o estado de São Paulo, com orientações específicas para cada uma, detalhando atividades econômicas, saneamento, riscos e desastres, dentre outros. De modo específico, foi definido o Zoneamento Ecológico-Ecológico Costeiro (ZEEC) para o litoral paulista, dividido em quatro setores segundo as características socioambientais: Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananeia, e Vale do Ribeira.

O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Norte (ZEEC-LN) foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 49.215/2004 e revisado pelo Decreto Estadual nº 62.913/2017. O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro da Baixada Santista (ZEEC-BS) foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996/2013. Para os demais setores costeiros, o ZEE não foi implementado. Do mesmo modo que o ZEE busca promover o ordenamento territorial e disciplinar os usos dos recursos naturais, enquanto desenvolvimento regional sustentável. Especial atenção é dada ao uso do potencial florestal, pesqueiro e paisagístico em relação à proteção ao meio ambiente. No ZEEC-LN são propostos dois zoneamentos complementares, o terrestre e o marinho, e neste a divisão entre a faixa entremarés e a faixa marítima para regular atividades de pesca. No ZEEC-BS foram consideradas questões de abrangência local até nacional, como atividades portuárias, exploração de pré-sal e turismo, contando também com duas divisões na faixa marítima.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

O ZEE-SP por meio da plataforma compartilhada Rede ZEE-SP oferece dados e diagnósticos atualizados que podem embasar ações de

²⁵ Disponível em: <<https://datageo.ambiente.sp.gov.br/>>.

gestores públicos e membros do Ministério Público. Como o processo do ZEE-SP prevê articulação institucional e participação pública com audiências públicas, enquanto instrumento flexível e adaptativo, de diálogo e de articulação setorial, pode dar suporte às comunidades, em especial as vulnerabilizadas, e lideranças. Podem exigir o cumprimento de diretrizes estabelecidas no ZEE-SP atuando também em processos de fiscalização, compensação, recuperação, restauração e licenciamento ambientais.

b.4) Plano de Manejo e Zoneamento Ambiental de Unidades de Conservação

Segundo a Lei Federal nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), artigo 2º, XVII, as Unidades de Conservação devem dispor de Plano de Manejo que constitui seu instrumento de gestão, estabelecendo o zoneamento e as normas de uso da área. Sua elaboração, revisão e implementação devem ser feitas por processo participativo, contando com Conselho Gestor para apoiar o processo participativo, de caráter consultivo. Nas Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), o Conselho Gestor tem caráter deliberativo.

O Plano de Manejo enquanto instrumento de planejamento e gestão, estabelece o zoneamento e os programas de gestão segundo as características da UC e análises socioambientais. Deve considerar seu entorno: as UCs, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental (APA) e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), devem possuir Zona de Amortecimento que se destinam à sua proteção, com atividades socioeconômicas de práticas sustentáveis para minimizar impactos.

O governo estadual de São Paulo disponibiliza Roteiro Metodológico para Planos de Manejo UCs SP aprovado em 2018, que coloca como seu objetivo definir os critérios mínimos para a análises integradas e diagnósticos dos territórios, segundo aspectos bióticos, físicos, socioeconômicos e jurídico-institucionais.

A implementação dos Planos de Manejo deve ter monitoramento contínuo, avaliando o programa de gestão. No estado de São Paulo, por meio da Resolução SMA nº 93, de 6 de setembro de 2017, foi estabelecido o Comitê de Integração dos Planos de Manejo, com o objetivo de definir diretrizes e procedimentos para a elaboração, revisão e implantação dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação Estaduais do estado de

São Paulo. Visa garantir também a articulação institucional, discutindo conceitos, metodologias, prazos.

O zoneamento ambiental, ao estabelecer as zonas, áreas e setores, define para cada um objetivos, normas e diretrizes. As tipologias de zonas, por Unidade de Conservação, seguem o estabelecido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) em 2018.

Entretanto, há muito a ser feito. Das 122 Unidades de Conservação geridas pela Fundação Florestal no Estado de São Paulo, 63 possuem Planos de Manejo aprovados. Há 8 Planos de Manejo em aprovação, 20 em elaboração, 4 iniciados e 27 não iniciados, em 2025. Por categoria de UC, apenas as Florestas Estaduais contam com Planos de Manejo para as seis UCs. Dos parques estaduais, 24 contam com Planos de Manejo, outros 10 não. Todos os Planos encontram-se disponíveis para consulta no sítio da Fundação Florestal.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

Os dados e diagnósticos atualizados, bem como o Roteiro e os Planos de Manejo disponíveis podem embasar ações de gestores públicos e membros do Ministério Público. Como o processo de elaboração e monitoramento dos Planos de Manejo prevê articulação institucional e participação pública com audiências públicas, enquanto instrumento flexível e adaptativo, de diálogo e de articulação setorial e institucional, gestores e promotores podem dar suporte às comunidades, em especial as vulnerabilizadas, e lideranças. Podem exigir o cumprimento de diretrizes estabelecidas.

c) Exemplos de Políticas Municipais

Esta seção apresenta as seguintes políticas:

c.1) Plano Diretor Estratégico (PDE);

c.2) Área de Proteção Ambiental (APA);

c.3) Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL).

c.1) Plano Diretor Estratégico (PDE)

O Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, de áreas de especial interesse turístico, de áreas de influência

de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental na escala regional ou nacional, bem como áreas suscetíveis a riscos de significativos impactos. A Constituição Federal de 1988 reconhece os municípios como entes autônomos da federação, com autonomia de organização e com poder para definir seu ordenamento territorial. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelece diretrizes gerais da Política Urbana que deve ordenar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, visando, dentre outros, o bem coletivo, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental. A Gestão democrática é uma das diretrizes da Política Urbana, viabilizada pela participação da população e entidades voltadas para a elaboração, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Como instância de Gestão Democrática, pode-se citar o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema) ou Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) que é um órgão consultivo e deliberativo, criado para tratar de questões ambientais no âmbito municipal, presente em vários municípios brasileiros. Composto por representantes da sociedade civil, de empresas e da gestão e do poder público, esses Conselhos têm por objetivo discutir, planejar e propor ações para a preservação, conservação e desenvolvimento sustentável, bem como fiscalização e monitoramento. Participação democrática, planejamento sustentável, e integração de setores são algumas de suas diretrizes.

Outro exemplo voltado a gestão democrática é o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), que constitui instrumento do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE, Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014). O artigo 315º, V, aborda que:

proporcionar, em especial nos TICP localizados em regiões de maior vulnerabilidade social, desenvolvimento de coletivos culturais autônomos, estimulando sua articulação com instituições de ensino, pesquisa, cultura e outras, que permitam a compreensão dos processos históricos, ambientais e culturais, locais e regionais.

Surge de experiência de troca e produção coletiva de saberes, por ação do laboratório Núcleo de Estudos da Paisagem da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo (NEP/ FAU-USP), por meio do prof. Euler Sandeville Junior –,

e outros movimentos locais, como o de Reapropriação da Fábrica de Cimento Perus, durante o projeto Universidade Livre e Colaborativa. Em 2014, a experiência do TICP foi incorporada ao PDE, já tendo sido incorporada em outros locais da cidade de São Paulo, desde então. É experiência coletiva de pensar o território a partir de sua história, valorizando a cultura local, objetivando o direito à cidade, a gestão democrática do território, educação e desenvolvimento local.

Também no município de São Paulo integra a administração municipal o Orçamento Cidadão do Participe+. Por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), ele estabelece instância para que a população possa interferir no orçamento municipal por meio da proposição de projetos ou de acompanhar propostas populares já aprovadas em lei. O Orçamento Cidadão repassa verba para cada Subprefeitura municipal e, por meio de audiências públicas regionalizadas, os recursos são distribuídos. É discutido em conjunto com Programa de Metas e Plano Plurianual municipal. Conta com Conselho Participativo Municipal, integrado por representantes da sociedade civil e da Subprefeitura.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

Gestores e membros do Ministério Público podem atuar junto aos representantes de comunidades e munícipes orientando a formulação de projetos, bem como supervisionando os orçamentos aprovados e sua execução. São instâncias importantes para que a população possa definir seus territórios e paisagens.

c.2) Área de Proteção Ambiental (APA)

A Área de Proteção Ambiental (APA) integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), criado pela Lei nº 9.985/2000, e é uma das categorias de uso sustentável, visando compatibilizar a conservação ambiental com atividades econômicas. São múltiplas as experiências de APAs consolidadas pelo território brasileiro e casos de sucesso e insucesso podem ser identificados no que se refere ao alcance de seus objetivos de sustentabilidade, aliando a conservação e a recuperação ambiental ao desenvolvimento econômico local.

Caracterizam-se por paisagens com múltiplos valores, sejam eles associados aos aspectos ambientais, culturais, históricos e sociais, vinculados ao processo de ocupação destes territórios. Embora por vezes seus planos de manejo limitem-se a análise da dimensão física e da catalogação de

sítios patrimoniais e turísticos do entorno, as APAs podem contribuir para integrar as perspectivas da paisagem no ordenamento territorial e no desenvolvimento local. Ela contribui para a cidadania paisagística por ampliar a proteção a territórios caracterizados pela prestação de serviços ecossistêmicos, restringindo o desenvolvimento de atividades imobiliárias e projetos capitalistas com maior impacto ambiental, por vezes com interesses contrários aos próprios habitantes destes locais.

As APAs procuram compatibilizar a conservação do meio ambiente com o uso sustentável de seus recursos, objetivando a transição ecológica da agricultura. Foram instrumentos importantes no final da década de 1980 para o ordenamento territorial das áreas rurais e periurbanas dos municípios e foram estimulados como instrumentos de planejamento em diversas regiões. Constituem-se como instrumentos para a gestão das paisagens nas bordas das cidades, operando em espaços de transição, com dinâmicas de transformação específicas dos territórios periurbanos.

As APAs incluem múltiplas atividades como produção agrícola sustentável, manejo da silvicultura, atividades extrativistas de baixo impacto, turismo ecológico e rural, provisão de água em áreas de mananciais, regulação da umidade do ar, captura de carbono das vegetações remanescentes, dentre outras. Seus Planos de Manejo procuram identificar os valores da paisagem e estabelecer estratégias para o desenvolvimento rural sustentável da região, baseados na gestão participativa e na integração das políticas ambientais, econômicas e sociais orientadas neste sentido. Neste contexto, a agricultura sustentável e o turismo ecológico e de base comunitária são chaves para o estabelecimento de economia baseada na paisagem local.

A gestão das APAs é compartilhada entre Poder Público e sociedade civil, operacionalizada por Conselhos Gestores, segundo a lei municipal de cada APA. Os Conselhos devem contar com a participação de representantes comunitários e institucionais, podendo ter caráter consultivo ou deliberativo. São diversas as experiências que revelam o papel crucial desses conselhos como instâncias de resistência em momentos de ameaça institucional, promovendo a escuta e vocalização das comunidades e a articulação de políticas integradas ao cotidiano do território. O Conselho amplia o espaço de diálogo e ratifica os pactos e acordos sociais definidos entre os agentes da paisagem, estabelecendo redes, delimitando regras e responsabilidades para a obtenção dos benefícios.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

Procuradores do Ministério Público podem utilizar as APAs como instrumentos estratégicos na defesa das paisagens brasileiras, especialmente nas regiões periurbanas e rurais. A atuação pode incluir a fiscalização do cumprimento dos planos de manejo e da legislação ambiental local e federal, a promoção de ações civis públicas para garantir a efetividade das diretrizes de uso sustentável, o apoio à consolidação dos Conselhos Gestores e à garantia de sua autonomia e diversidade representativa, o estímulo à adoção de instrumentos de valoração da paisagem e a intermediação de pactos sociais entre agentes públicos e comunidades para fortalecer a governança ambiental.

c.3) Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL) – São Paulo

O Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL), aprovado pela Resolução CADES 228/CADES/2022, é um dos planos previstos no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE – Lei nº 16.050 de 31 de julho 2014). Está alinhado com a Nova Agenda Urbana que defende a cidade inclusiva, resiliente e sustentável, e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Assim como o Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA), o Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU) e o Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA), integra as ações prioritárias do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres do município.

O Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres reúne as diversas categorias protegidas por legislação ambiental, terras indígenas, espaços livres vegetados ou não, sendo de propriedade pública ou privada. É considerado de interesse público pois busca garantir funcionalidades ecológicas, paisagísticas, produtivas, de práticas de sociabilidade, dentre outras. Insere-se na Política Ambiental do município que tem, entre seus objetivos, a implementação das diretrizes contidas em políticas nacionais em âmbito municipal como meio ambiente, recursos hídricos e mudanças climáticas.

É nesse contexto que entendemos as diferentes escalas de abordagem do PLANPAVEL e seu caráter sistêmico, como, por exemplo, a conexão

dos elementos do sistema por meio de corredores ecológicos e verdes, considerando municípios vizinhos a São Paulo. Objetiva uma cidade mais saudável, reduzindo desigualdades territoriais relativas à disponibilidade de espaços livres e espaços vegetados, com ênfase na interação social e cidadania. O Plano define 75 ações que estão alinhadas com a política ambiental e de ordenação territorial do PDE, assim como aos PMSA, PMAU e PMMA.

Estas ações valorizam as formas de gestão participativa e relacionam políticas setoriais diversas. Por exemplo: a ação 03 trata dos corredores ecológicos da Mata Atlântica e entornos próximos, integrando a elaboração de estudos de reurbanização de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), contenção de áreas de risco, sistema viário para ampliação da cobertura vegetal. Já a ação 7 é centrada na elaboração de diretrizes para implantar novas praças, requalificar existentes, enfatizando a participação pública. A ação 10 é voltada para a definição de critérios e procedimentos nos diagnósticos socioambientais na implantação de parques e praças, definindo parâmetros e diretrizes para projetos enfatizando que o processo deve ser participativo. A ação 12 promove a agroecologia e a permacultura para consolidar hortas urbanas e escolares. A integração com outras secretarias permite que o entorno de parques, praças e espaços livres municipais prioritários seja pensado em conjunto com requalificação de calçadas, medidas moderadoras de tráfego, implantação de sistema cicloviário ou a valorização aspectos relativos à paisagem – é o que trata a ação 43.

As diretrizes e ações contidas no PLANPAVEL valorizam a construção coletiva dos territórios e a consolidação da cidadania por meio da constituição do sistema de espaços livres. Entretanto sua implementação está vinculada a outros instrumentos como o Projeto de Lei Orçamentária Anual Municipal (PLOA) ou mesmo o orçamento cidadão, encontrando barreiras para sua efetivação.

Como o Gestor ou Membro do Ministério Público pode atuar?

Gestores e membros do Ministério Público podem contribuir com as comunidades incentivando o diálogo intersecretarial, e o cumprimento de instrumentos previstos na legislação municipal. Os processos administrativos e como os cidadãos podem contribuir são dúvidas recorrentes.

7.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO FERRAMENTA DE GESTÃO INCLUSIVA

A participação social na constituição de territórios e paisagens conta, a depender do município, com instâncias de representação, mais ou menos efetivas dentro da administração pública. Novos instrumentos são avaliados e considerados como Planos de Bairro, para proposições em escala local. Entretanto, comunidades, povos tradicionais e povos originários ainda possuem menor participação nos processos que definem o ambiente habitado. As pressões relativas aos processos produtivos e imobiliários ainda são determinantes em nossas cidades como configuradoras da forma urbana, com fortes impactos por sobre o suporte biofísico.

A Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) regulada por lei federal (Lei Federal nº 11.888/2008) e integrada às políticas urbanas garante que famílias de baixa renda tenham direito a assistência técnica pública e gratuita para projetos e construções de habitação de interesse social. Considera a atuação de profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia para melhorias não só de edificações, mas de seu entorno, o todo do ambiente habitado. Contudo, a participação de outros profissionais como assistentes sociais, cientistas sociais, economistas e outros são fundamentais para reorganização de espaços livres e edificados, com impactos na organização das comunidades envolvidas.

Projetos participativos, ainda processos menos aplicados e passíveis de serem combinados com ATHIS e atividades de extensão, são fundamentais para consolidação de cidadanias e carregam potencial transformador para os envolvidos no processo. Como coloca²⁶:

[...] são apresentadas possibilidades de compreensão de paisagens e de interferência nos processos que as produzem, tomando como referência as metodologias participativas. *Entende-se que o estudo colaborativo da paisagem pode mostrar-se para o morador como uma oportunidade de construção autônoma e libertaria de seus modos de ser na paisagem.* Contribui, nesse caso, com as comunidades envolvidas na mudança de suas realidades, a partir de sua reflexão, bem como possibilita ao pesquisador/acadêmico a construção de um novo referencial urbanístico, social e ambiental para estudo da paisagem, elaborado de acordo com as informações que emergem do cotidiano, e do intenso contato com o campo. (Grifos nossos).

²⁶ ANGILELI, Cecília Maria de Morais Machado. *Chão*. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Orientação: Euler Sandeville Jr.

Euler Sandeville Junior, em seu artigo *Paisagens Partilhadas*²⁷, indica que estudar paisagens é invocar quatro dimensões diversas: dimensão estética, que amplia a sensibilidade; dimensão poética, que amplia os significados no mundo; dimensão técnica, coletivamente concebida; e uma dimensão crítica, que traz as possibilidades de mudanças, por ações “éticas e solidárias”. É neste contexto que podemos entender a importância de aprimoramento de instrumentos de participação social no âmbito da administração municipal.

Um contingente expressivo da população urbana brasileira habita áreas periféricas e bordas urbanas, marcadas por carências em termos de infraestrutura, violências cotidianas e precariedades. Embora desiguais, esses territórios constituem paisagens populares que, como coloca Eugenio Queiroga²⁸, são carregadas de elementos identitários, reforçando nos moradores a noção de pertencimento. Desenvolver e aprimorar estratégias de resistência em processos cotidianos de transformação de territórios buscam legitimar cidadania crítica e plural, redefinindo paisagens.

Um exemplo do debate sobre a participação social em ferramentas de gestão da paisagem pode ser observado a partir do debate realizado por²⁹ Ribeiro sobre o Comitê Gestor da Paisagem Carioca, considerado como o órgão responsável pela gestão da área declarada Patrimônio Mundial pela UNESCO, que inclui as paisagens da cidade do Rio de Janeiro entre a montanha e o mar. A cidade do Rio de Janeiro foi inscrita na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco em 2012, sendo a primeira grande área urbana inscrita como paisagem cultural, em diálogo com a abordagem de Paisagem Urbana Histórica, criada e difundida pela Unesco a partir de 2011. Em função do caráter inédito da proposta, a inscrição foi aceita sem apresentar um Plano de Gestão totalmente elaborado. Entretanto, exigiu-se a incorporação da população na gestão e elaboração do plano

²⁷ SANDEVILLE JUNIOR, Euler. *Paisagens Partilhadas*. Paisagem E Ambiente, n. 30, p. 209, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i30p203-214>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

²⁸ QUEIROGA, Eugênio Fernandes; CAMPOS, Ana Cecília; LEMOS, Isabela; ALVARENGA, Daniela. Por um Paisagismo Crítico e Popular: Contribuições para conceituação, prática, pesquisa e ensino da arquitetura paisagística. In: *Encontro Nacional de Ensino de Paisagismo em Escolas de Arquitetura e Urbanismo no Brasil*. Inovar com e por meio da paisagem, em ensino, pesquisa e extensão, 2025, Palmas. Anais [...]. Palmas: UFTO, 2025. p. 492-502. Disponível em: <<https://enepea2024.com.br/anais/>>. Acesso em: 1º ago. 2025.

²⁹ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

de gestão da referida paisagem. Esse plano foi concluído e instalado em 2016, por meio do Comitê Gestor da Paisagem Cultural³⁰.

Assim, esse comitê gestor da paisagem foi formalizado em 2016 a partir do objetivo de pensar a gestão compartilhada da cidade a partir da paisagem. Ao observar o debate e o processo de consolidação desse comitê gestor, Ribeiro³¹ oferece algumas reflexões sobre a possibilidade de construção de espaços de diálogos para debater a paisagem e para garantir o exercício de uma cidadania paisagística: a formatação de espaços políticos para gestão da paisagem. Para esse autor, a participação social na gestão das paisagens precisa ser pensada a partir da consideração de um espaço político, conceito que simboliza uma proposta de abordagem a partir de espaços para gestão compartilhada e dos espaços de participação. Nessa perspectiva, o espaço político pode ser compreendido como um espaço de encontro e debate, capaz de permitir a construção de acordos sobre interesses conflitantes e desenvolvimento de uma gestão participativa³². De acordo com a definição apresentada por Castro³³ sobre os espaços políticos, esses podem ser compreendidos da seguinte forma:

Como um espaço para o encontro dos diferentes, do embate de ideias e solução de conflitos, o espaço político configura-se como um lugar mobilizado para o confronto, no qual os sujeitos agem coletivamente com uma intenção. Trata-se do lugar da defesa de interesses, da negociação e da disputa de poder sobre acordos em relação às normas necessárias ao convívio pacífico entre diferentes visões de mundo. Há, portanto, na ação no espaço político uma dimensão instituinte, ou seja, uma conexão com o poder decisório governamental, qualquer que seja a sua escala.

Esta autora construiu a sua definição de espaço político a partir da consideração de três aspectos fundamentais: visibilidade, abrangência e efetividade. A partir dessas variáveis, ela indica três tipos básicos de espaços políticos. Primeiro, os *espaços políticos exclusivos*, que são representados pelos parlamentos, assembleias ou câmaras, construídos e organizados para o debate e deliberação política de abrangência de toda a sociedade. Segundo, destaca os *espaços políticos limitados*, formados

³⁰ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³¹ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³² RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³³ CASTRO, Iná Elias de. Espaço político. *GEOgraphia*, v. 20, n. 42, p. 123, jan./abr. 2018a. Disponível em: <<http://periodicos.ufr.br/geographia/article/view/13839/9042>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

a partir da associação entre interesses específicos da sociedade, onde podem ser inseridos diversos tipos de conselhos, fóruns temáticos e associações de moradores, por exemplo. Terceiro, os *espaços políticos abertos*, que se expressam sobretudo no espaço público, nas ruas e praças, de caráter efêmero e constituídos como espaço de pressão e visibilidade de demandas³⁴.

Para Ribeiro³⁵, no debate paisagístico e patrimonial, torna-se importante a constituição de espaços políticos limitados, considerando como exemplo o Comitê Gestor da Paisagem Carioca. A ideia do comitê gestor seria contribuir para estimular a formação de um novo espaço político para gestão da cidade a partir da paisagem, assim como a constituição de novos modelos de gestão mais democráticos. Apesar das dificuldades para implantação e das fragilidades verificadas no Comitê, Ribeiro³⁶ destaca algumas questões necessárias a considerar para a difusão da paisagem como um instrumento de gestão compartilhada da cidade. Na sua abordagem, a questão fundamental é considerar a constituição de espaços políticos pensados para a gestão da paisagem que permitam a construção de mecanismos participativos.

Se o desejo é a formação de um espaço político para gestão democrática e coletiva da paisagem, compartilhado com diferentes setores da sociedade, Ribeiro³⁷ destaca que alguns aspectos são essenciais e precisam ser respeitados. Primeiro, é importante garantir a publicidade e o caráter público dos espaços de gestão da paisagem, promovendo a realização de atividades e discussões que sejam acessíveis à população.

De forma complementar, também é necessário garantir a fácil acessibilidade de toda a população aos espaços e práticas de gestão. Essa acessibilidade também pode ser possibilitada por meio dos canais de divulgação e de comunicação, garantindo que todos que desejam se informar e participar tenham oportunidade de fazê-lo. Em terceiro lugar, os espaços políticos de gestão também precisam ter representatividade de diferentes setores da sociedade para além daquelas organizações que representam interesses técnicos. Como reforça o autor a partir da abordagem de Hannah Arendt, a questão da diferença precisa ser garantida

³⁴ CASTRO, Iná Elias de. *Op. cit.*, 2018a; RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³⁵ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³⁶ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³⁷ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

e valorizada pois ela é fundadora da política e não há política, nem democracia, entre iguais. Por fim, o autor destaca que é preciso uma constância e previsibilidade das ações, com um calendário fixo de reuniões e ações amplamente divulgadas, buscando facilitar a participação de todos os atores interessados³⁸.

A partir dessa perspectiva, consideramos que pensar a constituição de espaços compartilhados e participativos para gestão paisagística pode permitir a retomada do debate sobre a paisagem como uma construção coletiva da sociedade e como um cenário de visibilização da vida e da diferença, reafirmando sua função social e fortalecendo os valores democráticos que norteiam o planejamento e a gestão da paisagem. Conforme expresso no debate sobre a cidadania paisagística, existem ou podem existir formas de gestão paisagísticas que possibilitam o fortalecimento da sensação de pertencimento e a participação cidadã. Esse caminho é possível a partir do desenvolvimento de práticas de gestão coletivas, do exercício de expressões identitárias compartilhadas e do estímulo para a construção de práticas que convidem as pessoas a interagir ativamente com o ambiente circundante. Pensar a paisagem por meio do uso, da ação e da interação é o primeiro passo para convidar as pessoas para participar ativamente como cidadãos da gestão do seu mundo imediato³⁹.

7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relacionar paisagem e cidadania – enquanto participação dos sujeitos sociais dentro da comunidade política – remete-nos às responsabilidades de uns com os outros e com a própria Natureza, da qual fazemos parte. O conceito de cidadania paisagística, que orienta e define este capítulo, nos conduz à possibilidade de compreender a paisagem enquanto modos de vida que a definem, assim como à própria ideia de ação, ética e solidária.

Buscar formas de gestão da paisagem a partir de uma perspectiva participativa, coletivamente concebida, amplia a mobilização da sociedade. Invocar as dimensões estética, poética, técnica e crítica da paisagem é lançar possibilidades de novos significados e mudanças.

Aprimorar os instrumentos de participação popular nas três instâncias administrativas – federal, estadual e municipal – e desenvolver outros

³⁸ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019.

³⁹ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, 2019; BARBOSA, David Tavares. *Op. cit.*, 2020.

que ampliem e efetivem essa mesma participação são primordiais para avançarmos em direção à uma sociedade mais justa e menos desigual. A elaboração de planos e projetos, sua implantação e gestão segundo perspectiva de monitoramento e avaliação contínuos são processos existentes conforme apresentado em vários instrumentos aqui listados. Contudo, ainda não estão aplicados ao todo das Unidades de Conservação, por exemplo, por meio dos Planos de Manejo. Ainda excluem parcelas da população nas determinações de suas paisagens.

Falta-nos ainda a instância metropolitana de gestão, apesar de agências já existentes, pouco efetivas no estabelecimento de diálogos entre os vários agentes envolvidos na determinação das paisagens. Dinâmicas antrópicas e naturais extrapolam determinados limites administrativos. Aos gestores e membros do Ministério Público, há diversas possibilidades de atuação nas etapas de concepção do ordenamento territorial e sua gestão, garantindo metas traçadas, orientando comunidades, sobretudo as mais vulnerabilizadas.

REFERÊNCIAS

- ANGILELI, Cecília Maria de Moraes Machado. *Chão*. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Orientação: Euler Sandeville Jr.
- BARBOSA, David Tavares. Cidadania Paisagística. *Revista de Geografia*, Recife, v. 35, p. 40-59, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/234409/27762>>. Acesso em: 30 abr. 2025.
- BARBOSA, David Tavares. *Ver, estar e ser (n)a paisagem: Cidadania paisagística e o direito à paisagem na cidade do Recife/PE*. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.
- BELLENZANI, Maria Lúcia Ramos. *Plano de Manejo: APA Capivari-Monos*. Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. São Paulo, 2011.
- BENEDIKTSSON, Karl. “Scenophobia”, Geography and the aesthetic politics of landscape. *Geografiska Annaler B*, 2007, p. 203-217. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0467.2007.00249.x/abstract>>. Acesso em: 30 abr. 2025.
- BESSE, Jean-Marc. Paysages em Commun – Editorial. In: *Les Carnets du Paysage*, n° 33, printemps 2018a, p. 05-13.
- BESSE, Jean-Marc. *La Nécessité du Paysage*. Marseille: Parenthèses, 2018b.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. *Reservas Extrativistas – RESEX*. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/unidades-de-conservacao/resex>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CASTRO, Iná Elias de. Espaço político. *GEOgraphia*, v. 20, n. 42, p. 120-126, jan./abr. 2018a. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13839/9042>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CASTRO, Iná Elias de. Espaços públicos como espaços políticos: O que isso quer dizer? *Geografares*, n.º 26, p. 12-33, jul./set. 2018b. Disponível em: <<http://ojs2.ufes.br/geografares/article/viewFile/20997/14088>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CUSTÓDIO, Maraluce Maria. *Conceito Jurídico de Paisagem*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFMG, Belo Horizonte, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Plano de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas: Orientações para Elaboração*. Fundação Nacional do Índio, Brasília, 2013.

GONÇALVES, Fábio Christiano Cavalcanti. A paisagem como fenômeno e objeto de interesse público: com que direito? *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 34, p. 99-116, ago. 2015. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/view/39224>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MACIEL, Caio Augusto Amorim. Cultura e Política em Diálogo na Geografia Humana: Comentário sobre as possibilidades de se pensar os espaços da interculturalidade. *GeoSertões*, v. 1, n.º 1, jan./jul. 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br/cfp/index.php/geosertoos/index>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MARTÍN, Pere Sunyer. Paisajes para todos. De la valorización del paisaje a su sensibilización. In: CHECA-ARTASU, Martín M.; MARTÍN, Pere Sunyer (Coords.). *El Paisaje: Reflexiones y métodos de análisis*. Ciudad de México: Ediciones del Lirio, 2017, p. 21-44.

MUSEU DA PAISAGEM. *Museu da Paisagem, Narrativas e experiências do Lugar*. Lisboa: FCT, 2019.

NOGUÉ, Joan; SALA, Pere; GRAU, Jordi. *Los catálogos de paisaje de Cataluña: Metodología*. Barcelona: Observatorio del Paisaje de Cataluña, 2018.

PINA, Helena Figueiredo; ABREU, João Gomes de; RODRIGUES, José Cavaleiro; MONTEIRO, Luís; CENTENO, Maria João; CARVALHO,

Margarida. Proposta de cidadania paisagista numa cultura imaterial. In: FIDALGO, Pedro (Coord.). *Estudos de paisagem*: Volume II. Lisboa: Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2017, p. 141-159.

QUEIROGA, Eugênio Fernandes; CAMPOS, Ana Cecília; LEMOS, Isabela; ALVARENGA, Daniela. Por um Paisagismo Crítico e Popular: Contribuições para conceituação, prática, pesquisa e ensino da arquitetura paisagística. In: *Encontro Nacional de Ensino de Paisagismo em Escolas de Arquitetura e Urbanismo no Brasil*. Inovar com e por meio da paisagem, em ensino, pesquisa e extensão, 2025, Palmas. Anais [...]. Palmas: UFTO, 2025. p. 492-502. Disponível em: <<https://enepea2024.com.br/anais/>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

RIBEIRO, Rafael Winter. A política da paisagem em cidades brasileiras: instituições, mobilizações e representações a partir do Rio de Janeiro e Recife. In: *I Congresso Ibero Americano em Estudos de Paisagem*, 2018, Sintra. Anais [...] I Congresso Ibero Americano em Estudos de Paisagem, 2018a.

RIBEIRO, Rafael Winter. Gestão da paisagem, gestão da cidade: Quais os legados do Rio de Janeiro Patrimônio Mundial? *Revista CPC (USP)*, v. 14, p. 144-166, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/153143>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem, Cultura e Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2007.

RIBEIRO, Rafael Winter. Paisagem. In: IPHAN (Org.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Brasília: IPHAN, 2018b.

SANDEVILLE JUNIOR, Euler. Paisagens Partilhadas. *Paisagem E Ambiente*, nº 30, p. 203-214, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i30p203-214>>.

SÃO PAULO (Estado). CETESB. *Instrumentos de Planejamento, licenciamento e gestão ambiental no estado de São Paulo*: caderno de apoio para profissionais. CETESB, SIMA, CAU/SP, 2022; Organizadores: Eduardo Trani, Mirtes Maria Luciani. 1.ed. atual. Disponível em: <<https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/instrumentos-de-planejamento-licenciamento-e-gestao-ambiental-no-estado-de-sao-paulo-caderno-de-apoio-para-profissionais-2022/>>. Acesso em: 1º ago. 2025.

SÃO PAULO (Estado). SEMIL. *Painel Interativo do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE-SP*. Disponível em: <<https://mapas.infraestrutura-meioambiente.sp.gov.br/portal/apps/dashboards/5e7f57ac0d0e489fa9f32d-11fa209ae3>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). SEMIL. *Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática de São Paulo (PEARC) – Consulta Pública*. SEMIL, 2024. 1.ed.

Disponível em <<https://semil.sp.gov.br/mudancas-climaticas-e-sustentabilidade/plano-estadual-de-adaptacao-e-resiliencia-climatica-pearc/>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SÃO PAULO (Estado). SEMIL. *Portal do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE-SP*. Disponível em: <<https://semil.sp.gov.br/sma/portalezee/>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). SIMA. *Roteiro Metodológico para elaboração dos Planos de Manejo das unidades de conservação do Estado de São Paulo*. SIMA, 2022. 4. ed. Disponível em: <<https://repositorio.cetesb.sp.gov.br/items/db8aff5f-2c90-4bd9-b265-27335509b77f>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 1º ago. 2025.

SÃO PAULO (Município). *Participe+ – Propostas para o orçamento cidadão participativo*. Disponível em: <<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SÃO PAULO (Município). SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE. *PLANPAVEL*. Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres. PMSP, 2022. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/Planpavel/PLANPAVEL-VERSAO-COMPLETA.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2025.

SGARD, Anne. Une «éthique du paysage» est-elle souhaitable?. *Vertigo – Revue électronique en sciences de l’environnement*, v. 10, nº 01, abr. 2010. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/9472>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SGARD, Anne. *Le partage du paysage*. Geography. Université de Grenoble, 2011.

TRAVASSOS, Luciana; PORTES, Bruno César Nascimento. Rural metropolitano: caracterização e regulação na Região Metropolitana de São Paulo (Brasil). *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, São Bernardo do Campo, nº 14, p. 359-380, set. 2018.

WATERMAN, Tim; WOLFF, Jan SGARD, Anne. e; WALL, Ed (Edit.). *Landscape citizenships*. Londres: Routledge, 2021.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA PROTEÇÃO DAS PAISAGENS ESPECÍFICAS

*Luciano Furtado Loubet¹
Giselle Ribeiro de Oliveira²*

8.1 INTRODUÇÃO

Definidos alguns instrumentos que permitem a catalogação/identificação das paisagens, sua valoração, definição de objetivos paisagísticos, definição de regime jurídico, passa-se, agora à verificação dentro do sistema jurídico brasileiro de quais instrumentos seriam passíveis de utilização para a proteção específica das paisagens de maior valor.

Importante registrar que quanto maior valoração de uma paisagem, maior a proteção jurídica que a mesma deve merecer, chegando-se ao ponto da sua proteção por meio de atos concretizadores específicos, seja pela via legislativa, executiva ou judicial.

Ressalte-se que o conteúdo da Recomendação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, de 11 de setembro de 1995,³ reconhece

¹ Promotor de Justiça no Núcleo Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Atualmente é Presidente da ABRAMPA – Associação Brasileira dos membros de Ministério Público Ambiental. Docente dos Cursos de Pós-graduação em LLM em Direito do Agronegócio e Ciências Criminais da Faculdade Insted, e do Curso de Pós-Graduação (*lato sensu*) em nível de Especialização em Enfrentamento aos Crimes Ambientais e Proteção dos Povos Indígenas da UFGD.

² Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação do MPMG. Mestre no Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Faculdade de Arquitetura da UFMG. Especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto. Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

³ CONSELHO DE MINISTROS DE CULTURA DA EUROPA. *Recomendação R(95)9, Sobre a Conservação Integra das Áreas de Paisagem Cultural como integrantes das Políticas Paisagísticas*, 1995, p. 10.

essa necessidade de atenção especial ao sugerir que, “como se justifica atribuir proteção legal a locais de particular valor ecológico ou natural, as paisagens culturais [...] deveriam ser objeto de medidas específicas de preservação” (art. 7, “1”). Desse modo, o documento reconhece que determinadas paisagens que, em razão de suas características diferenciadas, devem merecer proteção legal mais elevada, a fim de preservar sua função de bem-estar para a população, seu reconhecimento histórico, seu valor estético ou qualquer outro atributo que justifique sua proteção.

Diante disso, não restam dúvidas que haverá paisagens que, em razão de sua tamanha relevância – com base nos critérios estudados até aqui – deverão ser objeto de especial proteção jurídica, por meio de algum instrumento que permita a sua proteção em razão de suas características diferenciais.

Veja que, conforme aponta Strecker⁴, ao tratar-se de “proteção”, busca-se resguardar integridade e acessibilidade das paisagens, o que não implica o “congelamento” de certos lugares. Trata-se, antes, da rejeição de planos insustentáveis de grande escala em áreas culturais ou naturais sensíveis, bem como de práticas de turismo insustentáveis. Além disso, essa proteção abrange os direitos associados à cultura e ao ambiente, tanto em sua dimensão substantiva quanto processual. Assim, a proteção manifesta-se também no direito de acesso, de participação e de acesso à justiça.

Por tais motivos, passa-se a estudar os instrumentos jurídicos que podem ser aplicáveis a este tipo de proteção especial.

8.2 TOMBAMENTO

O instituto do tombamento tem raízes históricas no verbo *tombar* do Direito português, que tem o sentido de registrar, inventariar, arrolar bens, isso porque o livro para tal era guardado na Torre do Tombo, em Lisboa⁵.

Em solo nacional, sua regulamentação é estabelecida pelo Decreto-Lei nº 25/1937, que em seu artigo 1º conceitua o patrimônio histórico e artístico nacional como “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”.

⁴ STRECKER, Amy. *Landscape Protection in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 5.

⁵ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

Já em seu § 2º, amplia-se o conceito, equiparando-se a patrimônio histórico e artístico os “monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”.

Nesse Decreto consta que os bens só serão considerados integrantes do patrimônio histórico ou artístico depois de inscritos nos livros de tomo (art. 1º, § 1º), que são quatro: a) Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico (onde constam o tombamento das coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim dos monumentos naturais, sítios e paisagens); b) Livro do Tombo Histórico (onde consta o tombamento das coisas de interesse histórico e das obras de arte históricas); c) Livro do Tombo das Belas Artes (onde consta o tombamento das coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira); d) Livro do Tombo das Artes Aplicadas (onde consta o tombamento das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras) (art. 4º).

O tombamento pode ser feito tanto de forma voluntária quanto compulsória (art. 6º), sendo que de forma voluntária deve ser provocada pelo proprietário aos órgãos competentes, desde que o bem cumpra os requisitos já mencionados (art. 7º). Já o tombamento compulsório é seguido de um procedimento previsto no artigo 9º, que se inicia com a notificação pelo órgão competente ao proprietário para anuir com o tombamento, dentro do prazo de 15 dias, ou, para se quiser, impugnar, apresentando suas razões. Após, não havendo impugnação, será inscrito o bem no Livro do Tombo. Havendo impugnação, o Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional proferirá decisão sobre a mesma e, indeferindo as razões, procederá ao tombamento.

O tombamento desses bens será considerado provisório ou definitivo, conforme o processo seja iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição do bem no Livro do Tombo (art. 10). Uma vez tombado o bem, ele não poderá ser destruído, demolido, mutilado, reparado, pintado ou restaurado sem autorização da autoridade competente (art. 17).

Pires⁶ conceitua o tombamento como:

[...] ato final de um procedimento administrativo, resultante de atuação discricionária da Administração, por via do qual o Poder Público, intervindo na

⁶ PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto*. Belo Horizonte, Del Rey, 2022, p. 264.

propriedade, institui uma servidão administrativa, traduzida na incidência de regime especial de proteção sobre determinado bem material, que deve suportar o bem simbólico, em razão de suas características especiais, integrando-se em sua gestão com a finalidade de atender ao interesse coletivo de proteção do patrimônio da cultura ou da natureza.

Veja que a autora qualifica o tombamento como uma servidão administrativa, enquanto outros o qualificam como limitação, o que pode gerar conclusões diversas sobre eventuais indenizações (tema abordado em outro item).

O tombamento de bens consiste “[...] na intervenção estatal sobre a propriedade de determinado bem material que limita, mas não elimina, o poder de uso, gozo e disposição que o proprietário exerce em relação à coisa”⁷. Pode-se dizer que o tombamento é um dos institutos com assento constitucional determinado a assegurar a proteção e preservação de um bem, seja de valor cultural, seja de valor natural⁸.

Também Pires⁹ aponta a possibilidade deste instrumento para bens naturais, diferenciando-os da seguinte forma:

Vale ressaltar que distintos são os enfoques dados a essa temática: proteção aos bens naturais primitivos; proteção aos bens agenciados pelo homem com valor paisagístico ou histórico; conservação da natureza como ecossistema. O tombamento é instrumento adequado para viabilizar as primeiras soluções e deverá gerar efeitos apropriados aos objetivos da tutela. De fato, o tombamento pode ser o meio adequado para proteger os sítios e monumentos naturais por sua beleza, por seu caráter ornamental, como também por uma característica importância, seja paisagística, seja histórica, que apresentem.

De extrema importância para a paisagem e garantia da sua ambiência é o artigo 18, o qual determina que não se pode, sem autorização competente, “na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto”. Observe-se que o tombamento, além de alcançar o bem em si e o seu entorno, abrange, inclusive, os bens móveis que justificaram seu valor cultural, conforme apontado por Rabello¹⁰:

⁷ ABI-EÇAB, Pedro; KURKOWSKI, Rafael Sewez. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Método, 2022, p. 173.

⁸ MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 100.

⁹ PIRES, Maria Coeli Simões. *Op. cit.*, p. 291.

¹⁰ RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009, p. 81.

Houve decisões do Poder Judiciário acerca do assunto; em algumas foi mencionado claramente que o bem, objeto da tutela por parte do poder público, era o valor imaterial da coisa. Ao se efetivar o tombamento de templo religioso parece evidente que o que se quer conservar é tudo aquilo que o caracteriza como tal. Assim, caracteriza um templo religioso não só o prédio, em imóvel com suas características próprias de construção e os objetos que a ele aderem, permanentemente, chamados de bens integrados, mas também os objetos do culto religioso que, embora destacáveis do imóvel sem dano físico, *completam sua feição enquanto templo religioso. Quanto aos bens integrados não há dúvida, pois estes, uma vez fixados ao prédio, a ele aderem materialmente. Estes se tornam imóveis por força do inciso II, do art. 43, do Código Civil, quando especifica que se torna imóvel.*

Miranda¹¹ aponta a importância para implementação do artigo 18 do Decreto-Lei nº 25/1937, bem como para proteger o respeito à boa-fé de terceiros, a delimitação objetiva e clara do conceito de vizinhança (determinação do entorno do tombamento), bem como sua averbação na matrícula dos imóveis atingidos. Contudo, registra que a ausência de delimitação não implica a sua inexistência, de forma que os proprietários situados na vizinhança de bens tombados deverão consultar previamente o órgão de proteção, para análise concreta da existência ou não de impactos negativos no entorno.

Por essa perspectiva, o tombamento é uma importante ferramenta de preservação do patrimônio cultural e histórico, abrangendo não apenas o bem imóvel, mas também os bens móveis que justificam seu valor cultural. O objetivo é conservar não somente o prédio e sua construção, mas também todos os elementos que o caracterizam como tal, incluindo os objetos do culto religioso que completam sua feição enquanto templo religioso. É importante ressaltar que os bens integrados ao prédio se tornam imóveis por força do Código Civil, e que a proteção dos elementos imateriais do patrimônio cultural é fundamental para a preservação da memória e da identidade cultural de um povo.

Rabello¹², ao tratar da proteção do entorno, assim esclarece:

Não se deve considerar que prédio que impeça a visibilidade seja somente aquele que, fisicamente, obste, pela sua altura ou volume, a visão do bem; não é somente esta a hipótese legal. Pode acontecer que prédio, pelo tipo de sua construção ou pelo seu revestimento ou pintura, torne-se incompatível

¹¹ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 121.

¹² RABELLO, Sonia. *Op. cit.*, 2009, p. 122.

com a visão do bem tombado no seu sentido mais amplo, isto é, a harmonia da visão do bem, inserida no conjunto que o rodeia. Entende-se, hoje, que a finalidade do artigo 18 do Decreto-lei 25/37 é a ambição da ambiência do bem tombado, que valorizará sua visão e sua compreensão no espaço urbano. Nesse sentido, não só prédios reduzem a visibilidade da coisa, mas qualquer obra ou objeto que seja incompatível com uma vivência integrada com o bem tombado. O conceito de visibilidade, portanto, ampliou-se para o de ambiência, isto é, harmonia e integração do bem tombado à sua vizinhança, sem que exclua com isso a visibilidade literalmente dita.

Assim, qualquer obra ou objeto que seja incompatível com uma vivência integrada com o bem tombado também deve ser levado em consideração. A ampliação do conceito de visibilidade para o de ambiência reflete a importância de preservar não apenas o patrimônio material, mas também a sua integração com o meio ambiente urbano. Assim, Ribeiro¹³ aponta:

Desse modo, pode-se entender que a legislação prevê o tombamento das paisagens que tenham uma feição notável, dotadas pela natureza ou pela agência humana, permitindo assim o reconhecimento de paisagens naturais ou paisagens culturais. Em outras palavras, o valor de patrimônio dado a uma paisagem pode ser tanto por suas características naturais, quanto por suas características culturais. Uma paisagem, mesmo que não tenha sido transformada pelo homem, mas que lhe seja atribuído um valor, entendido como uma feição notável, pode ser identificada como um bem passível de tombamento.

O excerto acima quer indicar que o tombamento de paisagens, sejam elas naturais ou culturais, é uma importante ferramenta de preservação do patrimônio. Reconhecer o valor de uma paisagem como patrimônio cultural é fundamental para a preservação da memória e da identidade de um povo. Além disso, o tombamento permite a conservação e a manutenção das características notáveis que conferem à paisagem sua importância histórica e cultural.

Nesse contexto, o conceito de visibilidade e entorno não pode ser somente objetivo, mas deve proteger a ambiência, conforme aponta Pires¹⁴:

[...] não se deve restringir o conceito de visibilidade aos seus aspectos objetivos, sustentando que ela deverá ser entendida do ponto de vista físico (distância, perspectiva, altura), mas, também, finalístico e qualitativo (harmonia, integração e ambiência).

¹³ RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem, Cultura e Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2007, p. 72.

¹⁴ PIRES, Maria Coeli Simões. *Op. cit.*, p. 420.

Daí por que não basta a garantia da visibilidade assegurada mediante mera estipulação de parâmetros físicos; a ambiência deve ser considerada caso a caso, e, para tanto, o exame técnico preliminar ao tombamento deve tomar o bem principal contextualizado. Isso permite a adequada definição de seu entorno, a identificação do nível de relação do imóvel principal com os demais, a demarcação da área vizinha sobre a qual incidirão restrições, bem assim a especificação dessas restrições, evitando-se subjetivismos e soluções desarrazoadas.

Por meio do tombamento, conforme aponta Pires¹⁵ pode-se dar um tombamento global (valor cultural em seu conjunto, como um bairro) ou individual (um imóvel especificamente).

É importante ressaltar que a proteção dessas paisagens não implica em sua estagnação, mas, sim, em sua manutenção em um estado que permita a continuidade de sua apreciação e usufruto pelas gerações presentes e futuras. Ribeiro¹⁶ aponta a seguinte crítica à atuação do IPHAN no tombamento das paisagens culturais:

Se considerarmos que a categoria de paisagem cultural da forma como tem sido trabalhada junto às instituições internacionais deve ressaltar características interativas entre o cultural e o natural, ou entre o material e o imaterial, abordando o sítio inteiro de uma maneira holística, até hoje não há bens inscritos no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico que tenham tido seu valor atribuído por representarem aspectos mais amplos dessa integração. De um modo geral, historicamente, a paisagem tem sido tratada muito mais a partir da ideia de panorama e vinculada a outros bens culturais, a partir dos quais é atribuído valor a ela.

Nessa mesma linha de raciocínio, Marchesan¹⁷ aponta que este instituto apresenta problemas quando utilizado para tutelar bens paisagísticos, caso venha a ser adotado como único instrumento, pois fraquejará no intento de proteger paisagens multidimensionais que enfeixem em seu contexto valores de várias ordens, além de atingir sua mutabilidade e dinamicidade inerentes.

Portanto, não restam dúvidas que o tombamento é um instrumento essencial para a proteção das paisagens – sejam elas culturais ou naturais. Além de ser um instrumento essencial para a proteção de paisagens,

¹⁵ PIRES, Maria Coeli Simões. *Op. cit.*, p. 404.

¹⁶ RIBEIRO, Rafael Winter. *Op. cit.*, p. 106.

¹⁷ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Direito urbanístico: tombamento e outros instrumentos de proteção*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023, p. 19.

o tombamento também contribui para a preservação da história, da cultura e da identidade de uma região ou país.

Por meio do tombamento, é possível valorizar e manter viva a memória de lugares que têm significado histórico e cultural para uma comunidade ou para a humanidade como um todo. A proteção desses lugares também pode ter um impacto positivo na economia local, uma vez que, muitas vezes, eles se tornam atrações turísticas importantes. Além disso, o tombamento pode servir como uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável, incentivando a preservação de ecossistemas importantes e garantindo a qualidade de vida das comunidades que vivem em torno desses locais. Por fim, é importante lembrar que a preservação de paisagens não é apenas uma questão estética, mas, sim, uma responsabilidade ética e moral para com as gerações futuras.

8.3 REGISTRO

O registro de bens culturais de natureza imaterial está estabelecido no Decreto Federal nº 3.551/2000, trazendo quatro livros para a realização deste ato. O Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos os modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades (art. 1º, § 1º, I), o Livro de Registro de Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social (art. 1º, § 1º, II), o Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas (art. 1º, § 1º, III) e o Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas (art. 1º, § 1º, IV).

Denota-se, de forma evidente, a importância da figura do registro para a proteção do substrato antrópico imaterial que compõe a paisagem. Nesses livros, a inscrição deve ter como referência a continuidade histórica do bem e sua relevância nacional para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira (art. 1º, § 2º), sendo que são partes legítimas para provocar a instauração do processo o Ministro da Cultura, instituições vinculadas a este Ministério, as Secretarias de Estado e municipais e sociedades e associações civis (art. 2º).

Quem provocar a instauração do processo de registro deve instruí-la com a descrição pormenorizada do bem a ser registrado, acompanhada

da documentação correspondente e mencionar todos os elementos que sejam culturalmente relevantes, dirigindo-a ao IPHAN que a submeterá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (art. 3º).

Após a instrução, o IPHAN emitirá parecer e enviará ao Conselho (art. 3º, § 3º), que, se decidir favoravelmente, permitirá a inscrição com o título de “Patrimônio Cultural do Brasil”, o qual será reavaliado a cada dez anos.

Por meio da Portaria nº 200/2016 do IPHAN, foi regulamentado o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), que tem por objetivos implantar, executar, monitorar e avaliar a Política de Salvaguarda do Patrimônio Imaterial (art. 3º, I), contribuir para a preservação, promoção e valorização da diversidade étnica, cultural e linguística do país, bem como a disseminação sobre o patrimônio cultural brasileiro (II), captar recursos e promover a constituição de redes de parceiros para a execução e gestão compartilhada de salvaguarda (III) e incentivar e apoiar iniciativas e práticas de salvaguarda desenvolvidas pela sociedade civil (IV).

Tal programa tem por princípios a participação social dos atores que produzem, mantêm e transmitem esse patrimônio (art. 4º, I), a descentralização e socialização de instrumentos de salvaguarda e gestão, com vistas à autonomia dos atores sociais na preservação do seu patrimônio cultural (II) e a articulação institucional e intersetorial para execução coordenada de políticas públicas e ações, envolvendo diferentes níveis de governo e sociedade civil, considerando a natureza transversal do patrimônio imaterial (III).

Das linhas de atuação, percebem-se dois pontos cruciais defendidos neste trabalho: a necessidade de diagnosticar/inventariar/mapear os bens culturais imateriais e de valorá-los. Confira:

Art. 6º O Programa Nacional do Patrimônio Imaterial possui quatro (sic) linhas de atuação:

I – Pesquisa, documentação e informação – contempla ações de produção de conhecimento e documentação nas suas diferentes modalidades – inventário, mapeamento, etc. –, assim como aquelas de sistematização de informações, constituição e implantação de banco de dados, incluindo o apoio à produção, conservação de acervos documentais e etnográficos, considerados fontes fundamentais de informação sobre o patrimônio cultural imaterial.

II – Reconhecimento e valorização – contempla ações que visam reconhecer do valor patrimonial dos bens culturais imateriais que são referenciais culturais para comunidades detentoras, possuem continuidade histórica e

relevância nacional, por meio dos instrumentos legais de reconhecimento, ocasionando a ampla divulgação e promoção desses bens culturais reconhecidos e valorados.

III – Sustentabilidade – contempla ações que têm como objetivo apoiar a sustentabilidade de bens culturais de natureza imaterial, considerando focos de atuação diversos, que incluem desde a transmissão de conhecimentos e saberes, até o fortalecimento das condições sociais e materiais de continuidade desses bens, incluindo ainda o apoio a atividades de organização comunitária e a constituição de instâncias de gestão compartilhada da salvaguarda, envolvendo instâncias públicas e privadas.

IV – Promoção e Difusão – contempla ações de divulgação visando à apropriação, pela sociedade civil, da Política de Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, através do desenvolvimento de programas educativos, de ações de sensibilização para a importância do patrimônio cultural imaterial e da promoção das ações desenvolvidas e dos bens culturais imateriais reconhecidos ou inventariados.

V – Capacitação e fortalecimento institucional – contempla ações de formação e capacitação de agentes para gestão da salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, incluindo apoio a instituições e centros de formação públicos ou privados, voltados para o desenvolvimento metodológico no campo da preservação e transmissão de conhecimentos tradicionais.

Uma vez registrado o bem cultural, impõe-se reconhecer que há necessidade de retirar-se efeitos jurídicos concretos deste ato administrativo, razão pela qual, Costa¹⁸ traz importantes considerações neste sentido. O autor aponta que com a inscrição do bem em alguns livros de registro, além de efeitos imediatos explícitos declaratórios, também há efeitos mediatos implícitos constitutivos, alicerçados nos usos inventivos, protetivos, defensivos e preventivos dos detentores deste patrimônio cultural contra interesses de apropriação por terceiros.¹⁹

Nesse sentido, Marcos Paulo de Souza Miranda²⁰ aponta os seguintes efeitos do registro:

A proteção que o registro é capaz de oferecer se materializa no reconhecimento da existência e valor de determinada manifestação cultural. Registrar documentalmente a existência da manifestação é ato protetivo na medida que constitui prova capaz de dar suporte a ações que visem a impedir posterior

¹⁸ COSTA, Eduardo Fortunato Bim da. *Direito do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

¹⁹ COSTA, Eduardo Fortunato Bim da. *Direito do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 329.

²⁰ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 168.

utilização indevida dos conhecimentos e práticas envolvidos na manifestação cultural.

Com o registro nasce deveres para o Estado, tais como a inclusão em banco de dados, a ampla divulgação e promoção deste patrimônio²¹, mas, também, produz efeitos mediatos implícitos constitutivos, conforme apontado por Costa²², tais como a dos detentores se protegerem de apropriações privadas de terceiros agentes de mercado.

8.4 CHANCELA – IPHAN

O IPHAN instituiu, por meio da Portaria n° 127/2009, a “Chancela da Paisagem Cultural”, que visa a proteção de porções peculiares do território nacional, e, portanto, incluindo a noção de excepcionalidade. Esta chancela²³:

[...] é uma espécie de selo de qualidade, um instrumento de reconhecimento do valor cultural de uma porção definida do território nacional, que possui características especiais na interação entre o homem e o meio ambiente. Sua finalidade é atender o interesse público por determinado território que faz parte da identidade cultural do Brasil. A paisagem chancelada pode usufruir do título desde que mantenha as características que fizeram merecer esta classificação, sendo por isso necessário desenvolver um Plano de Gestão.

Além disso, prevê em seu artigo 4º um pacto entre Poder Público, sociedade civil e iniciativa privada, visando a gestão compartilhada da porção do território nacional reconhecida como uma paisagem cultural²⁴.

Há dúvidas a respeito da implementação dessa previsão, já que é necessário o envolvimento de inúmeras instâncias díspares, para territórios que muitas vezes englobam diferentes municípios e até mesmo estados da federação, sendo um desafio a interação entre poderes executivos municipais e estaduais. Além disso, há grande dificuldade em integrar o instrumento da chancela a outros já existentes, como o tombamento –

²¹ COSTA, Eduardo Fortunato Bim da. *Direito do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 333.

²² COSTA, Eduardo Fortunato Bim da. *Direito do patrimônio cultural brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 356.

²³ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Chancela da Paisagem Cultural Brasileira*. Brasília, DF: IPHAN, 2009b. Disponível em: <<https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/patrimonio-cultural/paisagem-cultural>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

²⁴ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Op. cit.*, 2009b.

usado para preservação do patrimônio natural – e o registro – usado para preservação do patrimônio imaterial²⁵.

Registre-se, ainda, que em razão da chancela exigir a excepcionalidade e acordos, não seria ela suficiente para a proteção das paisagens vividas no dia a dia, aquelas que nos dão referências e nos situam no mundo, em sua grande maioria, abertas a qualquer descaracterização e a usos predatórios²⁶.

No Brasil, a Chancela de Paisagem Cultural foi adotada em 2009, com importantes avanços nesta linha, mas com diferenças fundamentais ao conceito europeu, pois é mais seletivo a paisagens eminentemente “culturais” e o uso de ferramentas limitadas, deixadas na voluntariedade dos atores envolvidos²⁷, e vem sendo desenvolvida por meio dos chamados Planos de Gestão para lugares como Paraty e Rio de Janeiro²⁸.

Marchesan²⁹ aponta que, passados 12 anos da expedição da Portaria, tal instrumento revelou-se frágil, tanto do ponto de vista jurídico quanto do ponto de vista operacional, sendo que nenhum processo de chancela pelo IPHAN foi concluído até a data de 26 de fevereiro de 2023 (data da conclusão do estudo).

Em um primeiro momento, pode-se entender que a chancela tem caráter de *soft law*, já que não prevê sanções, uma vez que, conforme publicação do próprio IPHAN³⁰, deve haver um plano de gestão e, caso “os integrantes não cumpram com as determinações, e se as características da paisagem forem degradadas ou perdidas, o órgão responsável, no caso o IPHAN, tem a função de cancelar a chancela”.

²⁵ CÉSARI, Cristina; CARDOSO, Luís Rogério. *Paisagem cultural: reflexões sobre o conceito e sua aplicação no Brasil*. In: FONSECA, Maria Cecília Londres; COSTA, Lúcio (Org.). *Patrimônio cultural: teoria e crítica*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 351-370.

²⁶ CARSALADE, Flávio de Lemos. *Patrimônio cultural e paisagem: entre o conceito e a prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 69.

²⁷ HOYUELA JAYO, Ana María. Paisagem cultural: a experiência internacional e o caso brasileiro. In: FONSECA, Maria Cecília Londres; CÉSARI, Cristina (Orgs.). *Paisagem cultural: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 35-52.

²⁸ HOYUELA JAYO, Ana María. *Paisagem cultural: a experiência internacional e o caso brasileiro*. In: FONSECA, Maria Cecília Londres; CÉSARI, Cristina (Orgs.). *Paisagem cultural: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 35-52.

²⁹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Direito urbanístico: tombamento e outros instrumentos de proteção*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023, p. 18.

³⁰ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Op. cit.*, 2009b, p. 18.

Pelo menos, há um efeito concreto, uma vez que, chancelada uma paisagem, o IPHAN³¹ passa a acompanhar periodicamente o local, elaborando relatórios de monitoramento para atestar se o bem continua conservando os valores reconhecidos e chancelados.

Contudo, não é esta a conclusão que se deve chegar após analisar todo o ordenamento jurídico brasileiro, verificando-se a existência de um princípio constitucional de proteção da paisagem, a existência da norma jurídica paisagística que determina obrigação pode Poder Público proteger as paisagens e o dever a todos de não degradar.

Se a própria Constituição Federal estabelece essa preservação, a Política Nacional do Meio Ambiente reconhece como poluição a alteração negativa da paisagem, é evidente que, uma vez reconhecida em um procedimento administrativo do órgão público responsável que certa paisagem cultural merece uma “chancela”, automaticamente está reconhecendo seu valor superior a outras paisagens cotidianas.

Conforme aponta Alvarenga³² – mesmo que reconheça que esse é um instrumento de *soft law* – a atribuição de chancela dá à paisagem condição de um espaço territorial especialmente protegido. Confira-se:

Uma vez chancelada e definida a poligonal da paisagem, ser-lhe-á aplicado um regime jurídico especial de conservação, formalizado no sobredito plano de gestão. Por isso, ao ser reconhecida pelo Iphan, a paisagem cultural consistirá num tipo de Espaço Territorial Especialmente Protegido (Etep), conforme art. 225, § 1º, III, da Constituição da República. (Brasil, 1988)

Passa-se aqui do “ordenamento” e da “gestão” desta paisagem, à sua proteção, sendo que, ainda que não se tenha na portaria em questão as consequências jurídicas, elas existirão, conforme já apontado anteriormente, quando da análise da concretização da norma jurídica paisagística e da resolução entre conflitos de outros princípios com a paisagem.

8.5 INVENTÁRIO

O instrumento do inventário para proteção do patrimônio cultural é pouco debatido pelo Direito Nacional, apesar de haver sido criado pela

³¹ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Op. cit.*, 2009b, p. 31.

³² ALVARENGA, José Laércio de. *A paisagem cultural e sua proteção jurídica no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 246.

Constituição Federal em seu artigo 215, § 1º. Ao tratar sobre o tema ensina³³:

Com efeito, o legislador constituinte dispensou tratamento especial à proteção do patrimônio histórico e cultural como elemento de identidade e de memória. Nesse contexto se inclui a proteção dos bens inventariados, que integram um cadastro de bens de valor sociocultural. O instituto do inventário caracteriza-se constitucionalmente como forma autônoma e autoaplicável de preservação do meio ambiente cultural.

[...] o inventário é instituto de efeitos jurídicos muito mais brandos, mostrando-se como uma alternativa interessante para a proteção do patrimônio cultural sem a necessidade da Administração Pública se valer do instrumento do tombamento. Ademais, a inventariação de determinado bem cultural pode ser efetuada de forma muito mais célere do que o seu tombamento, mostrando-se como uma medida administrativa rápida e eficiente, principalmente em casos em que a atuação do Poder Público tenha que ser urgente.

Veja que no âmbito da paisagem, o inventário pode ser aplicável, conjugando-se, inclusive, outros instrumentos normativos, já que, conforme apontado, tanto a convenção do patrimônio mundial material quanto do imaterial, já citadas e internalizadas, trazem a obrigação desse inventariamento.

Sobre os efeitos jurídicos desse inventário, aponta Rodrigues³⁴:

- a) os bens inventariados devem ser conservados adequadamente por seus proprietários e sua preservação respeitada por todos os cidadãos, uma vez que ficam submetidos ao regime jurídico específico dos bens culturais protegidos;
- b) os bens inventariados somente poderão ser destruídos, inutilizados, deteriorados ou alterados mediante prévia autorização do órgão responsável pelo ato protetivo, que deve exercer especial vigilância sobre o bem;
- c) os bens inventariados ficam qualificados como objeto material dos crimes previstos nos artigos 62 e 63 da Lei nº 9.605/98.

Também tais efeitos são apontados por Flach³⁵:

Ainda que não possua a mesma tradição do tombamento, é dotado de força legal suficiente para garantir a preservação do patrimônio inventariado. De modo que a sua realização criteriosa estabelece a relação dos bens culturais

³³ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Inventário de proteção do patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 336 e 339.

³⁴ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Inventário de proteção do patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 342.

³⁵ FLACH, Michael Schneider. Conceituando o patrimônio cultural. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre*, n. 94, p. 313-334, 2023.

portadores de referenciais específicos, cujo efeito jurídico sujeita o proprietário e o Poder Público a preservar o bem, além de constituir-se numa prova da necessidade de proteção do objeto, a ser utilizado seja em sede judicial, administrativa, legal e até penal.

Em situação criminal, entendeu o Superior Tribunal de Justiça, no Habeas Corpus nº 537573, publicado em 6 de outubro de 2022, em decisão monocrática do Min. Rogério Shietti Cruz, que o mero inventariamento do bem já é suficiente para configuração do crime do artigo 63, da Lei nº 9.605/1998 (alterar aspecto ou estrutura de local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial), sendo que um dos fundamentos da decisão do Ministro foi pelo fato da “proteção legal de que goza o imóvel em comento decorre do fato de que, conforme referido anteriormente, ele está inscrito na Lista de Inventário do Patrimônio Edificado de Novo Hamburgo, a qual contém os imóveis da cidade considerados de valor histórico-cultural”.

Portanto, conjugando o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal com as convenções mencionadas, surge de forma clara, para a proteção da paisagem, a figura do inventário das paisagens.

8.6 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OUTRAS ESPÉCIES DE ÁREAS PROTEGIDAS

Outro instrumento de concretização da norma paisagística para proteção de paisagens específicas é a criação de Unidades de Conservação que tenham, direta ou indiretamente, como finalidade a proteção da paisagem. A regulamentação da matéria é feita pela Lei Federal nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e traz como objetivo explícito a proteção de paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica (art. 4º, VI).

Custódio³⁶ aponta, com razão, que ao mencionar-se a proteção a paisagens “naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica”, apesar de válido, mostra-se perigoso, pois, além de separar paisagem natural da cultural, mantém a antiga cultura de proteger o “belo”, sem levar a conceituação atual de paisagem.

³⁶ CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito do patrimônio cultural brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 229.

Contudo, há que se reconhecer que outros tipos de paisagens, que não são exclusivamente as naturais, pouco alteradas de notável beleza cênica, também estão abrangidas pela Lei Federal nº 9.985/2000, quando, em seus objetivos, determina que as unidades de conservação prestam-se a valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica (art. 4º, XI), promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (art. 4º, IV), favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (art. 4º, XII) e proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura, promovendo-os social e economicamente.

Dessa forma, entende-se que a expressão “notável beleza cênica” deve ser interpretada de acordo com a conceituação atual do instituto jurídico da paisagem, para que seja possível, sim, a proteção pelos instrumentos da lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e também a outras paisagens que mereçam essa proteção.

Resta evidente que o tipo de unidade de conservação mais vocacionado à proteção das paisagens de grande beleza cênica são os Parques Nacionais, pois é expresso que seu objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (art. 11), sendo que a sua visitação deve-se dar conforme as regras estabelecidas em plano de manejo (§ 2º).

Outra unidade de conservação com finalidade de proteção paisagística estética é o Monumento Natural, que tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 12), podendo ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários (§ 1º), sendo que a visitação deve respeitar o plano de manejo da unidade (§ 3º).

Apesar de essas duas espécies de unidades serem as que têm a questão da beleza cênica expressa, as demais também poderão ter a finalidade de proteção da paisagem, pois não restam dúvidas de que ao proteger alguns elementos do substrato material (ecossistema, biodiversidade, flora,

fauna, dentre outros) e também a forma de vida da população (como é o caso da reserva extrativista), de uma forma indireta é protegida, também, a paisagem: ainda que ela não tenha uma beleza cênica notável ou singular.

Veja que nesse mesmo sentido, a Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) segue na mesma linha, permitindo ao Chefe do Poder Executivo – de quaisquer dos três entes federativos – declarar como área de preservação permanente as florestas e outras formas de vegetação com a finalidade de “proteger sítios de excepcional beleza, valor científico, cultural ou histórico” (art. 6º, V).

Dessa forma, também no Código Florestal é possível a concretização da relação paisagística de forma especial para estes casos.

8.7 LEI DO TURISMO (LEI FEDERAL Nº 6.513/1977)

Um instrumento pouco utilizado e pouco estudado que pode ser efetivado na proteção das paisagens é a da criação das áreas de interesse turístico previstas na Lei Federal nº 6.513/1977.

Esta lei considera como interesse turístico as áreas especiais, especialmente (art. 1º):

- I – os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;
- II – as reservas e estações ecológicas;
- III – as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis;
- IV – as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram;
- V – as paisagens notáveis;
- VI – as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer;
- VII – as fontes hidrominerais aproveitáveis;
- VIII – as localidades que apresentem condições climáticas especiais;
- IX – outros que venham a ser definidos, na forma desta Lei.

Podem ser estabelecidas, com base nesta lei, as “Áreas Especiais de Interesse Turístico”, sendo consideradas trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservadas e valorizadas no sentido cultural e natural, e destinadas à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico (art. 3º).

Já os “Locais de Interesse Turístico” são os trechos do território nacional, compreendidos ou não em áreas especiais, destinados por sua

adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas e à realização de projetos específicos, que compreendam bens não sujeitos a regime específico de proteção e os respectivos entornos de proteção e ambientação (art. 4º).

Interessante ressaltar que a normativa se preocupou com o entorno de ambientação do bem turístico, que é reconhecido como o espaço físico necessário à harmonização do local de interesse turístico com a paisagem em que se situar (art. 4º, § 2º).

Note-se que tal norma determina a criação de inventários das Áreas de Interesse Turístico, dos Locais de Interesse Turístico e dos bens culturais e naturais protegidos por legislação específica (art. 6º), além de determinar à Embratur as pesquisas, estudos e levantamentos para a declaração de área especial ou local de interesse turístico (art. 7º).

As áreas especiais de interesse turístico deverão ser instituídas por decreto do Poder Executivo, para fins de elaboração e execução de planos e programas destinados a promover o desenvolvimento turístico, assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural, estabelecer normas de uso e ocupação do solo, orientar a alocação de recursos e incentivos necessários para atender aos objetivos da lei (art. 11).

Elas são classificadas em “prioritárias” e “de reserva”, nos termos do artigo 12:

Art. 12 – As Áreas Especiais de Interesse Turístico serão classificadas nas seguintes categorias:

I – Prioritárias: áreas de alta potencialidade turística, que devam ou possam ser objeto de planos e programas de desenvolvimento turístico, em virtude de:

- a) ocorrência ou iminência de expressivos fluxos de turistas visitantes;
- b) existência de infraestrutura turística urbana satisfatória, ou possibilidade de sua implementação;
- c) necessidade da realização de planos e projetos de preservação ou recuperação dos Locais de Interesse Turístico nelas incluídos;
- d) realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, que permitam ou assegurem acesso à área, ou a criação da infraestrutura mencionada na alínea b;
- e) conveniência de prevenir ou corrigir eventuais distorções do uso do solo, causadas pela realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, ou pelo parcelamento e ocupação do solo.

II – De Reserva: áreas de elevada potencialidade turística, cujo aproveitamento deva ficar na dependência:

- a) da implantação dos equipamentos de infraestrutura indispensáveis;
- b) da efetivação de medidas que assegurem a preservação do equilíbrio ambiental e a proteção ao patrimônio cultural e natural ali existente;
- c) de providências que permitam regular, de maneira compatível com a alínea precedente, os fluxos de turistas e visitantes e as atividades, obras e serviços permissíveis.

8.8 DOS INSTRUMENTOS PARA PROTEÇÃO DAS PAISAGENS CÁRSTICAS

8.8.1 A proteção de paisagens cársticas pode ser fortalecida por instrumentos que, embora não tenham essa finalidade específica, atuam de forma direta e indireta na conservação desses ambientes. Cita-se: Regulação do uso da água

A regulamentação do uso da água contribui para a proteção das formações cársticas, prevenindo danos às cavernas e outras feições geológicas sensíveis, já que essas áreas são particularmente vulneráveis a impactos ambientais devido à sua alta permeabilidade e complexa hidrologia. De fato, a captação descontrolada de água subterrânea pode diminuir significativamente o nível do lençol freático, resultando no colapso de cavernas subterrâneas e na formação de dolinas, que afetam a estabilidade da superfície e a ocupação humana³⁷. Lado outro, a modificação no regime de recarga e descarga dos aquíferos pode afetar a disponibilidade de água para rios e nascentes associadas a sistemas cársticos, impactando a fauna e a flora local e, portanto, a própria paisagem.

8.8.2 Planos de Recursos Hídricos

Os Planos de Recursos Hídricos são instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, estabelecida pela Lei nº 9.433/1997, que têm como objetivo orientar e fundamentar a gestão sustentável dos recursos hídricos, assegurando sua disponibilidade em qualidade e quantidade adequadas para os diversos usos, bem como a preservação dos ecossistemas aquáticos.

No âmbito de sua atribuição, o Ministério Público pode exigir que seja elaborado o Plano Diretor de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica

³⁷ FORD, Derek C.; WILLIAMS, Paul W. *Karst geomorphology and hydrology*. United Kingdom: Wiley, 2007.

onde se situa a paisagem cárstica, caso não existente, ou revisado, se chegado o momento. Do plano devem constar os dados e informações necessários ao gerenciamento integrado das águas, em atendimento à Resolução nº 15/2001 Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

8.8.3 *Controle de outorga de direitos de uso de recursos hídricos*

O artigo 11 da Lei nº 9.433/1997³⁸ estabelece que a outorga de direito de uso de recursos hídricos é um ato administrativo que confere ao usuário a autorização para utilizar a água, garantindo que seu uso seja compatível com os princípios da gestão sustentável. A outorga se aplica a diversos usos, incluindo derivação ou captação de água superficial ou subterrânea para consumo humano, agropecuário ou industrial; lançamento de efluentes nos corpos hídricos, condicionando-se ao respeito aos padrões ambientais; aproveitamento hidrelétrico; outras formas de interferência nos recursos hídricos que possam alterar sua quantidade ou qualidade³⁹. O Ministério Público estadual pode atuar para que haja efetivo controle das outorgas de direito de uso de recursos hídricos, nos termos do plano de recursos hídricos, de forma que não haja interferência nos elementos da paisagem.

8.8.4 *Cobrança do uso de recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997)*

O artigo 19 da mesma lei institui a cobrança pelo uso da água como um mecanismo econômico para incentivar o uso racional dos recursos hídricos e gerar receita para o financiamento da gestão da água, já que a arrecadação dos valores deve ser destinada à recuperação e conservação dos recursos hídricos. Os critérios para a cobrança variam conforme a bacia hidrográfica e são definidos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, levando em consideração fatores como volume captado, consumo efetivo e carga poluidora lançada. Havendo previsão nos planos, o MP

³⁸ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 9 abr. 2025.

³⁹ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

pode incentivar que haja a efetiva cobrança pelo uso de recursos hídricos, como forma de racionalizar a exploração e exploração do recurso.

8.8.5 *Definição da área de real de influência de cavidades naturais subterrâneas para as quais não há autorização de impacto*

Um instrumento de conservação de cavernas, que pode importar na conservação de toda a paisagem circundante, é a definição de sua real área de influência.

A Resolução CONAMA nº 347/2004 introduziu o conceito de área de influência sobre o patrimônio espeleológico no arcabouço jurídico brasileiro e a define como a “área que compreende os elementos bióticos e abióticos, superficiais e subterrâneos, necessários à manutenção do equilíbrio ecológico e da integridade física do ambiente cavernícola” (art. 2º, inciso IV). A definição da área de influência de cavernas refere-se à delimitação espacial ao redor das cavernas onde não devem ser autorizadas atividades a fim de que não haja impactos negativos irreversíveis na cavidade natural subterrânea. Essa delimitação é essencial para a proteção do patrimônio espeleológico, garantindo que os impactos potenciais de empreendimentos sejam avaliados de forma adequada no processo de licenciamento ambiental⁴⁰.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 347/2004, a área de influência inicial de uma caverna deve ser considerada como um raio de 250 metros ao redor da projeção horizontal da cavidade, até que estudos específicos determinem um valor mais preciso com base nas características do meio⁴¹, como conexão hídrica subterrânea, presença de fauna endêmica e relevância ecológica do ambiente cavernícola, etc.⁴²

Assim, havendo licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades potencialmente impactantes de cavidades naturais subterrâneas, o

⁴⁰ MAROTTA, Clarice Gomes; OLIVEIRA, Giselle Ribeiro de. Do momento adequado para os estudos espeleológicos no âmbito do processo de licenciamento ambiental: Crítica ao procedimento adotado em Minas Gerais In: MOMOLI, R. S.; STUMP, C. F.; VIEIRA, J. D. G.; ZAMPAULO, R. A. (Orgs.) *Congresso Brasileiro De Espeleologia*, 36, 2022. Brasília. Anais... Campinas: SBE, 2022, p.436-442. Disponível em: <www.sbe.org.br>. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁴¹ CONAMA. *Resolução nº 347, de 10 de setembro de 2004*. Estabelece diretrizes para a proteção de cavernas no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/stories/RESOLUCAO_CONAMA_347.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁴² ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Diretrizes para estudos espeleológicos no licenciamento ambiental*. Brasília: ICMBio, 2022.

Ministério Público pode exigir do órgão licenciador que realize a definição da real área de influência das cavernas – baseada em um processo técnico que considere múltiplos aspectos ambientais – na fase inicial do licenciamento ambiental, assegurando que impactos potenciais sejam prevenidos e mitigados antes da instalação de empreendimentos.

8.8.6 Criação de Geoparques Globais da UNESCO

Um Geoparque é um território gerido sob uma abordagem holística de proteção, educação e desenvolvimento, onde se encontram sítios e paisagens de relevância geológica internacional. O estabelecimento de Geoparques Globais da UNESCO visa a conservação e preservação dessas paisagens singulares⁴³. A rede global de geoparques é tutelada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). O programa da UNESCO busca conciliar a conservação ambiental com a sustentabilidade, contando com o envolvimento ativo das comunidades locais. O processo de criação de um geoparque exige um pacto entre atores políticos, econômicos e locais para a gestão e proteção do geopatrimônio, sendo um processo democrático e endógeno⁴⁴.

REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, Pedro; KURKOWSKI, Rafael Scwez. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Método, 2022.

ALVARENGA, Luciano José. *Conservação do complexo geopaisagístico Serra da Canastra/MG* [recurso eletrônico]: contribuições metodológicas do Direito sob o signo da integração. Ouro Preto: Editora UFOP, 2024. 1 recurso online. ISBN 978-65-83410-03-0.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 de março de 2025.

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

⁴³ MEDEIROS, Rafael Brugnolli; SILVA, Charlei Aparecido da (Orgs.). *Paisagens cársticas [livro eletrônico]: experiências ibero-americanas*. Porto Alegre, RS: Totalbooks, 2025. PDF. ISBN 978-65-88393-78-9.

⁴⁴ ALVARENGA, Luciano José. *Conservação do complexo geopaisagístico Serra da Canastra/MG* [recurso eletrônico]: contribuições metodológicas do Direito sob o signo da integração. Ouro Preto: Editora UFOP, 2024. 1 recurso online. ISBN 978-65-83410-03-0.

Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000*. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977*. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6513.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 20 ago. 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009*. Estabelece a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Disponível em: <https://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_127_de_30_de_Abril_de_2009.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *Portaria nº 200, de 18 de maio de 2016*. Dispõe sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI. Disponível em: <https://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria_n_200_de_15_de_maio_de_2016.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CNRH). *Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001*. Estabelece diretrizes gerais para a gestão de águas subterrâneas. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/13/2013/11/Resolucao_CNRH-15_2001.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). *Resolução nº 347, de 10 de setembro de 2004*. Dispõe sobre a proteção do patrimônio espeleológico. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cavernas/orientacoes-e-procedimentos/legislacaoespelo>>. Acesso em: 6 set. 2025.

CONSELHO DE MINISTROS DE CULTURA DA EUROPA. *Recomendação R(95)9, Sobre a Conservação Inteira das Áreas de Paisagem Cultural como integrantes das Políticas Paisagísticas*, 1995.

FORD, Derek C.; WILLIAMS, Paul W. *Karst geomorphology and hydrology*. United Kingdom: Wiley, 2007.

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Diretrizes para estudos espeleológicos no licenciamento ambiental*. Brasília: ICMBio, 2022.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MAROTTA, Clarice Gomes; OLIVEIRA, Giselle Ribeiro de. Do momento adequado para os estudos espeleológicos no âmbito do processo de licenciamento ambiental: Crítica ao procedimento adotado em Minas Gerais. In: MOMOLI, R. S.; STUMP, C. F.; VIEIRA, J. D. G.; ZAMPAULO, R. A. (Orgs.). *Congresso Brasileiro De Espeleologia*, 36, 2022. Brasília. Anais... Campinas: SBE, 2022. p.436-442. Disponível em: <www.sbe.org.br>. Acesso em: 9 mar. 2025.

MEDEIROS, Rafael Brugnolli; SILVA, Charlei Aparecido da (Org.). *Paisagens cársticas* [livro eletrônico]: experiências ibero-americanas. Porto Alegre: Totalbooks, 2025.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto*. Belo Horizonte, Del Rey, 2022, p. 264.

RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem, Cultura e Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2007.

STRECKER, Amy. *Landscape Protection in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

TUTELA PENAL DA PAISAGEM

*Michael Schneider Flach*¹

9.1 INTRODUÇÃO

Àm nível internacional, temos mecanismos de proteção do meio ambiente, do patrimônio cultural e de urbanismo. Como componente direito do meio ambiente, entendemos que a paisagem interage com os três citados campos.²

A partir disso, abordaremos a sua tutela, especialmente diante dos instrumentos atuais em torno do patrimônio cultural, inclusive, as semelhanças existentes, como o critério subjetivo de atribuição de valor e de dignidade protetiva a determinada paisagem ou bem cultural, com base em sua dignidade, carência e mérito para receber determinada tutela.

Diante disso, partindo do pressuposto que os instrumentos de proteção podem advir de lei, de ato administrativo e de decisão judicial, serão elaboradas sugestões de tipos penais, com sanções ajustadas, viando a mais ampla tutela deste bem jurídico digno, necessitado e merecedor de receber instrumentos protetivos de índole penal, o que, inclusive, está previsto no artigo 21 do Projeto de Lei nº 2898/2024 do Senado.

¹ Pós-doutorando em Ciências Jurídico-Criminais, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Instituto Jurídico). É Diretor desde 2018 da Revista do Ministério Público/RS (fundada em 1941, Qualis A4), Professor do Curso Preparatório às Carreiras Jurídicas da Fundação Escola Superior do Ministério Público desde 2009. Professor Convidado do Curso de Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional da UFRGS. Professor Convidado dos Cursos de Especialização em Direito Ambiental e Urbanístico, em Direitos Difusos e Coletivos, e em Direito Penal e Processo Penal da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Associado Fundador do Instituto Eduardo Correia (IEDC: Ciências Criminais, Direito Constitucional e Filosofia do Direito, América – Europa). Coordenador Acadêmico da Região Sul da Escola Superior da ABRAMPA (Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente). Sócio Correspondente do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais. Ingressou no Ministério Público em 1998 como Promotor de Justiça.

² Sobre a tutela geral do patrimônio cultural ver: FLACH, Michael Schneider. *Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural*. Análise Constitucional, Civil, Penal, Administrativa, Ambiental e dos Princípios. São Paulo: Almedina, 2023.

Além da proteção ambiental conferida pelo artigo 225,³ o artigo 216 da Constituição Federal⁴ fornece o conceito de patrimônio cultural, colocando-o como bens de natureza material ou imaterial, individuais ou em conjunto, cujos valores estejam ligados aos elementos da cultura brasileira. Essa tutela é complementada pela Lei dos Crimes Ambientais, de Lei nº 9.605/98.

9.2 DOS INSTRUMENTOS PENAIS

A relevância da questão ambiental na ordem jurídica presente e a urgência de se intensificar a conservação e a defesa do amplo patrimônio natural justificam a tutela penal da paisagem. Assim, mostrou-se de grande relevo a decisão do constituinte em contemplar a proteção ambiental de forma autônoma e direta, deixando essa de ser um bem jurídico *per accidens*, para ser elevada à categoria de bem *per se*.⁵

A partir disto, o meio e o ambiente cultural foram reconhecidos como bens jurídicos de caráter supraindividual, difuso e adequados ao livre

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

⁴ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os 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, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. [...] § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

⁵ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 180-6. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Crimes Ambientais. *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, nº 23, p. 61, 1990, já dizia ser insuficiente a “punição civil e administrativa do dano ambiental”. Ao mesmo tempo em que DELMAS-MARTY, Mireille. *Os Grandes Sistemas de Política Criminal*. Barueri: Manole, 2004, p. 4, observa que “Enquanto se tratar de direito penal, de fato, o campo está juridicamente delimitado: é ‘penal’ tudo o que o legislador qualifica como tal”. Conforme HASSEMER, Winfried. A Preservação do Ambiente pelo Direito Penal. Tradução Carlos Eduardo Vanconcelos, *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. Brasília, ano 6, nº 12, p. 213-28, 1998, “só devemos consentir que permaneçam com relevo penal aqueles fatos cuja ilicitude não dependa de configurações extrapenais, ademais variáveis. Assim sendo, é indiscutível que o direito penal deva continuar a garantir a tutela dos bens jurídicos clássicos, cuja integridade é também alvo de ameaça por força dos atentados contra o meio ambiente”.

desenvolvimento do ser humano, visando a proteção e à melhora de sua qualidade de vida. Tal circunstância veio a traduzir-se no direito à preservação dos recursos ambientais, sobre os quais recaem interesses que transcendem a esfera individual – já que a degradação atinge um incontável número de pessoas, e a preservação beneficia tantas outras.⁶

A partir disso, formou-se todo um aparato protetivo, uma vez que importância das citadas categorias conduziu o meio ambiente ao reconhecimento e previsão específica na Carta Magna. Vindo a outorgar-lhes formas mais amplas de reconhecimento e de tutela, indo muito além do tradicional tombamento. Como um dos principais efeitos das circunstâncias referidas, tem-se que agora os bens ambientais passam a gozar de uma proteção mais larga e especificada, de modo a contar com tipos penais próprios mais específicos⁷.

Na espécie, a legitimação da tutela penal do meio ambiente e dos bens culturais não está dirigida para o enfoque da *propriedade* (individual), mas, sim, para a *função social* (coletiva) do objeto e da sua representatividade, a qual assume caráter imaterial e suprapatrimonial, versando sobre bens jurídicos de teor fundamental e que requerem tal intervenção.

Ocorre que, em determinadas condições, o direito penal é um instrumento de proteção de bens jurídicos. Nesse contexto, pretende-se demonstrar que o patrimônio cultural é digno e necessitado de tutela penal. E não apenas isso, mas de uma proteção que atenda a grandeza do bem e ao seu gabarito constitucional, por meio da qual foi determinado um mandado de criminalização, o qual deve ser atendido na sua plenitude e de forma eficiente.

⁶ PRADO, Luiz Regis. Direito Penal do Ambiente. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2005, p. 133; e PRADO, Luiz Regis *et al.* Crimes Contra o Patrimônio Cultural, *Revista dos Tribunais, Ciências Penais*. São Paulo, vol. 4, p. 165, jan. 2006; MILARÉ, *op. cit.*, p. 180-6 e REISEWITS, Lúcia. *Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 48-55 e 59-64, conceituando o direito ambiental como o “conjunto de normas jurídicas que regem a preservação, melhoria ou recuperação do ambiente”, para “garantir a qualidade de vida humana e a manutenção da vida em todas as suas formas”. Ver também FAZOLLI, Silvio Alexandre. Por uma tutela coletiva diferenciada do bem jurídico-ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.); FERREIRA, Helene Silvini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Orgs.). *Dano Ambiental na Sociedade de Risco*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 361-386.

⁷ Sobre o nexo entre bens jurídico, direito penal e constituição, FLACH, Michael Schneider. A Estreita Vinculação entre Direito Penal e Constituição, *Revista Ibero-Americana de Ciências Penais*, Porto Alegre, ano 10, nº 18, p. 201-233, 2010; e FLACH, Michael Schneider. A Relação entre Bem Jurídico-Penal e Constituição, *Revista Sistema Penal e Violência*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 45-63, jan./jun. 2010.

Portanto, não resta dúvida quanto à legitimidade e à exigência de uma proteção penal adequada, necessária e proporcional na forma com que está contemplada. E, tudo isso, para que haja uma tutela suficiente e eficiente de tais categorias, cujo largo valor e interesse absoluto não são apenas ao tempo presente, mas se projetam a partir do passado e se irradiam para o futuro.

9.2.1 Considerações sobre Bem Jurídico e Tutela Penal

Conforme o pensamento dominante, o fim legítimo do direito penal reside na exclusiva proteção dos bens jurídicos dignos da tutela criminal, diante das condutas suscetíveis de lesioná-los ou colocá-los em perigo. Sendo que a partir daí, torna-se necessário apontar os critérios definidores de quais seriam estes bens que rogam tal categoria de proteção, o que é resumido por Lopera Mesa como os objetos da realidade social que o legislador valora positivamente e se propõe a tutelar por via das normas penais.⁸

Com efeito, se o âmago da infração ao Direito, sob o prisma constitucional, figura “caracterizado como um ataque à liberdade alheia (à coexistência das liberdades) – e, por essa razão mesma, como lesão ou colocação em perigo de um bem jurídico” –, a noção de bem jurídico reivindica a sua devida importância. Tal incidirá diante do legislador não como um limite derivado de meras exigências dogmático-penais, mas, sim, oriundo da Constituição, estando em compasso com o princípio da ofensividade, cuja recepção, na Magna Carta, vincula o legislador ordinário no sentido de que a responsabilidade penal seja atrelada às condutas que representam perigo ou lesão.⁹

Conforme aduz Roxin, a questão de saber quais qualidades uma conduta deve reunir para ser submetida à sanção penal é um problema que atormenta não apenas o legislador, mas também a ciência jurídico-penal,

⁸ LOPERA MESA. *Principio de proporcionalidad y ley penal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 329-337. Ver também: GOMES, Luiz Flávio; GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio; BIANCHINI, Alice. *Direito Penal. Introdução e Princípios fundamentais*. São Paulo: RT, 2007, p. 377-388; PRADO, Luiz Regis. *Curso de Direito Penal Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2002, p. 122; e CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. *Fundamentação Constitucional do Direito Penal*. Porto Alegre: SAFE, 1992, p. 38 e 48.

⁹ FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal. A Dupla Face da Proporcionalidade no Controle das Normas Penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 46, com referência a Vivés Antón.

assim como o princípio da proteção do bem jurídico como critério para a legitimação dos tipos criminais.¹⁰

Ocorre que o “conceito de bem jurídico não é uma varinha mágica, por meio da qual se pode separar, desde logo, por meio de subsunção e dedução, a conduta punível daquela que deve ficar impune”. Mas, sim, trata-se, apenas, “de uma denominação daquilo que é lícito considerar digno de proteção na perspectiva dos fins do direito penal”.¹¹

Ainda assim, tem-se no bem jurídico um critério irrenunciável e um instrumento valioso de uma política criminal exercida com proporcionalidade, diante ao que devem ser rejeitados conceitos vagos, muito generalizados e incompatíveis com a realidade. Opera ele como um ponto de partida, para aferir a legitimidade da intervenção penal, indicando o “algo” que está sendo tutelado em favor da liberdade externa, da autonomia dos sujeitos de direito e com um mútuo reconhecimento na sociedade.¹²

Em estudo dedicado ao tema, Polaino Navarrete expõe que o bem jurídico opera como critério de referência em face das condutas que, por sua especial gravidade, afetam os objetos mais sólidos para a convivência humana, o desenvolvimento da pessoa em sociedade e a sua dignidade, de modo a reivindicar a devida intervenção penal, que se apresenta conectada com a Constituição e os valores emanados dela.¹³

Na mesma linha, conclui Mir Puig que o bem jurídico é o objeto que merece ser protegido pela lei penal, a qual só pode abranger tais bens, e que o seu conceito não deve ser buscado na realidade naturalística, nem na valoração subjetivo-moral, mas no terreno do social – para o correto funcionamento dos sistemas sociais e das concretas possibilidades de

¹⁰ ROXIN, Claus. Es la Protección de Bienes Jurídicos una Finalidad del Derecho Penal?. In: HEFENDEHL, Roland; VON HIRSCH, Andrew; WOHLERS, Wolfgang (Orgs.). *La Teoría del Bien Jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007, p. 443 e 453.

¹¹ ROXIN, Claus. *Problemas Fundamentales de Direito Penal*. 2ª ed., Lisboa: Vega, 1993, p. 61,

¹² HASSEMER, Winfried. *Direito Penal*. Fundamentos, Estrutura e Política. Organização e revisão por Carlos Eduardo Oliveira Vasconcelos, Tradução de Adriana Beckman Meirelles *et al.*, Porto Alegre: Fabris, 2008, p. 104; WOHLERES, Wolfgang. Las Jornadas Desde la Perspectiva de un Escéptico del Bien Jurídico. In: *La Teoría del Bien Jurídico, op. cit.*, p. 405; KAHLO, Michael. Sobre la Relación entre el Cocepto de Bien Jurídico y la Imputación Objetiva en Derecho Penal. In: *La Teoría del Bien Jurídico. Op. cit.*, p. 58.

¹³ POLAINO NAVARRETE, Miguel. *Bien Jurídico en el Derecho Penal*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1974, p. 277-8 e 356.

participação dos indivíduos nesses processos de interação. Complementa, que no fundamento funcional do campo de intervenção penal está a defesa da sociedade, de modo que essa não pode ser exercida além do absolutamente necessário, dentro da proporcionalidade e dos princípios limitadores do *jus puniendi*.¹⁴

Conforme Claus Roxin, os bens jurídicos são certas circunstâncias ou finalidades úteis para o indivíduo, para o seu livre desenvolvimento e para o funcionamento do próprio sistema, servindo de base para a teoria do injusto e a política criminal. Para tanto, atua o Direito Penal na função de garantir aos cidadãos uma coexistência que seja “pacífica, livre e socialmente segura, sempre e quando estas metas não possam ser alcançadas com outras medidas político-sociais que afetem em menor medida” as liberdades.¹⁵

Dessa forma, ao incidir como foco de tutela, a importância dos bens jurídicos surge das relações sociais e dos seus processos dinâmicos, na busca da satisfação das necessidades coletivas e pessoais que estejam em consonância com a Constituição. Nesse mister, o Direito Penal irá desempenhar uma dupla função, primeiro no polo positivo, ao proteger (por via dos mandados e das proibições) os bens jurídicos que incidam diretamente na concreção das necessidades legítimas, e segundo de forma negativa, ao não vedar condutas que bloqueariam a satisfação destas necessidades.¹⁶

Portanto, a Lei Maior irá operar como mecanismo de desenvolvimento e como parâmetro da política criminal do Estado, fazendo com que as bases legitimantes da penalização sejam estabelecidas a partir do vínculo entre “bem jurídico protegido e sua referência (expressa ou implícita) à ordem constitucional de direitos e deveres fundamentais”. De onde a valia e a dita vinculação do objeto exigirão a sua tutela por meio de normas penais, no mínimo quando estiver frente a “ataques mais repulsivos”.¹⁷

¹⁴ MIR PUIG, Santiago. *Introducción a las Bases del Derecho Penal*. Montevideo: Bdef, 2002, p. 123-124.

¹⁵ ROXIN, Claus. *A Proteção de Bens Jurídicos como Função do Direito Penal*. Org. e Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli, Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2006, p. 16-9 e 61; e também ROXIN, Claus. *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito*. Tomo I, Tradução Diego-Manuel Luzón Peña, et al., Madrid: Civitas, 1997, p. 45-6.

¹⁶ FLACH, Michael Schneider. *Direito Penal, Constituição e Proporcionalidade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025, no prelo.

¹⁷ FELDENS. *Op. cit.*, p. 70.

Afinal, se a tipificação de condutas gera a limitação de direitos fundamentais como o da própria liberdade (numa ponderação de bens, em que esta cede em prol de um outro valor, v.g. a vida, no homicídio), tal procedimento deve respeitar pressupostos mínimos, sendo o principal deles a tutela de objetos que estejam em harmonia com a ordem axiológica jurídico-constitucional e cujo conteúdo justifique as restrições advindas da incriminação. Assim, estas só podem incidir quando indispensável para a proteção de objetos especiais, portadores de dignidade jurídico-penal, estando, pois, descartados interesses menores que podem ser tutelados de forma diversa – como os administrativos. Ou seja, em sendo a liberdade um valor constitucional fundamental, este somente pode ser restringido quando seu exercício implicar a ofensa de um outro objeto de hierarquia equivalente e em consonância com o sistema constitucional.¹⁸

Em decorrência, o conceito material de crime resulta da função do direito penal de fornecer a tutela subsidiária dos bens jurídicos do sistema social, tornando-os dignos da proteção penal com base na “ordenação axiológica jurídico-constitucional”. Aqui, a vinculação do bem jurídico criminal advém de um valor constitucional reconhecido em nome do sistema social, e que é anterior à ordem jurídico-penal, criando uma relação de mútua referência entre esta e a constitucional, com correspondência de sentidos e fins. Assim, o ordenamento constitucional figura como um referencial obrigatório e critério “regulativo da atividade punitiva do Estado”, de onde os bens jurídicos adquirem a devida tutela do direito penal por serem “concretizações dos valores constitucionais expressa ou implicitamente ligados aos direitos e deveres fundamentais”.¹⁹

Com efeito, a Constituinte ainda impõe ao legislador vínculos na escolha dos bens que receberão a tutela penal, entre os quais o de que “não podem ser reprimidos comportamentos que sejam expressão de princípios ou de direitos de liberdade garantidos pela Constituição”, ou que estejam em contradição com os seus preceitos.²⁰

¹⁸ D’AVILA, Fábio Roberto. *Ofensividade e Crimes Omissivos Próprios*. Contributo à Compreensão do Crime como Ofensa ao Bem Jurídico. Coimbra: Coimbra, 2005, p. 70-2.

¹⁹ DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões Fundamentais de Direito Penal Revisitadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 66-7 e 78. Acresce, que na sua visão “o conceito material de crime é essencialmente constituído pela noção de bem jurídico dotado de dignidade penal; mas que a esta noção tem de acrescer ainda *um qualquer outro critério* que torne a criminalização legítima”. Ver, DIAS, Jorge de Figueiredo. Direito Penal e Estado de Direito Material, *Revista de Direito Penal*, Rio de Janeiro, nº 31, p. 38-53, jan./jun. 1981.

²⁰ DOLCINI, Emilio; MARINUCCI, Giorgio. Constituição e Escolha de Bens Jurídicos, *Revista Portuguesa de Ciências Criminais*, n. 4, 1994, p. 156-64. Explicam ainda que “ao reconhecer um direito de liberdade,

Também, a conduta que será reprimida pela norma deve ser dotada de manifestação externa, sendo insuficiente as divagações no âmbito interno do sujeito; além de estar o legislador conformado a certos princípios que a Lei Máxima enuncia como disposições gerais e “como normas relativas a um campo de atuação mais específico”.²¹

Dessa forma, quando relaciona as garantias e os direitos fundamentais, a Carta Magna também delinea, de modo expresso ou implícito, o âmbito do poder punitivo estatal, que não poderá ser exercido nem além, nem aquém dessas linhas, uma vez que muito mais do que uma declaração formal e de matizes orientadoras, a Constituição estabelece normas de caráter obrigatório e geral para órgãos e indivíduos.

Uma das consequências práticas disso, é que tais princípios garantidores impedem a interferência autoritária sobre condutas não ofensivas e estranhas à realidade social; ao mesmo tempo em que exigem medidas compatíveis em face dos procedimentos que representem considerável ameaça ou agressão aos objetos constitucionais de maior grandeza – a partir do que poderão ser abarcados ou não pela tutela da norma penal.

Assim, além de inadmitir a ocorrência de delito sem lesão ou perigo para um bem jurídico, apenas para a tutela de tais objetos poderá o legislador determinar ou proibir condutas, as quais são tipificadas como ilícito quando necessário para proteger um bem jurídico digno de tutela penal. Já a dignidade é aferida a partir da sua referência à Constituição e não se restringe apenas aos valores individuais, vindo a abarcar os mais importantes objetos sociais e coletivos que sejam suscetíveis de ataque.

Entretanto, a valia constitucional de um objeto não determina, por si só, a obrigação de ser protegido criminalmente, já que deve ser respeitado o caráter subsidiário da lei penal, ao mesmo tempo em que existe o dever de tutelar outros valores, ainda que implícitos. Em consequência, não poderão ser tutelados pela via penal meros sentimentos ético, moral e religioso. Assim como o surgimento de novas situações poderá levar ao reconhecimento de outros bens jurídicos de relevo e à descriminalização de condutas outrora típicas.

a Constituição disciplina, de forma cabal, os pressupostos do seu exercício, impedindo o legislador ordinário de submeter o exercício do direito à presença de ulteriores pressupostos”. Na mesma linha: BUSTOS RAMIRÉZ, Juan J.; HORMAZÁBAL MARARÉE, Hernán. *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*. Madrid: Trotta, 2006, p. 71-4.

²¹ FELDENS. *Op. cit.*, p. 48-9, citando como exemplo da última disposição o “direito geral de igualdade”.

Afinal, tais objetos nascem da realidade social, sendo produto histórico, revisável e sujeito às discussões democráticas, mas sempre respeitando determinados limites, uma vez que não podem figurar como fonte de desigualdade e de discriminação. Ademais, o caráter do bem jurídico também incide como ferramenta de legitimação e de questionamento da norma penal, além de servir como índice para a sua interpretação, a fim de verificar se certa conduta foi ou não ofensiva ao objeto por ela protegido.²²

De qualquer modo, em um Estado Democrático de Direito “a tutela penal não pode vir dissociada do pressuposto do bem jurídico”, da sua legitimação constitucional e da necessidade social, quando dada proteção não puder ser assegurada de outra forma.²³

A partir disso, sem a pretensão de formular um catálogo ou um conceito definitivo, é possível indicar quais categorias de objetos ostentariam ou não o grau de dignidade capaz de elevá-las à condição de bem jurídico penal, sob as devidas circunstâncias. Para tanto, é fundamental a busca de algum tipo de referência na Constituição, diante da força e da representatividade desta para todo o ordenamento, possibilitando que tais bens se ajustem ao seu quadro de valores ou, no mínimo, não conflitem com ele.

9.2.2 *Dos Delitos em Espécie por Simetria*

Conforme visto, temos por reconhecida a existência e a relevância do meio ambiente e do patrimônio cultural para o cidadão, a sociedade e a sua autonomia como bem jurídico. Para garanti-lo de todas as formas, o sistema empregou, inclusive, instrumentos sancionatórios criminais, editando tipos penais nos quais estão compreendidas todas as circunstâncias ou elementos que fundamentam o injusto específico de cada figura, de acordo com os artigos 62 a 65 da Lei nº 9.605/98.

A partir do que está previsto nos artigos 225 e 216, da Constituição Federal, e na Lei dos Crimes Ambientais, cremos que no momento tais tipos teriam maior proximidade com a tutela penal da paisagem. Após, e a partir destes, iremos apresentar um rol sugestivo de elaboração de tipos penais, com a respectiva sanção, para a tutela mais ampla da paisagem.

²² BUSTOS RAMIRÉZ; HORMAZÁBAL MARARÉE. *Op. cit.*, p. 74-7; e CARBONELL MATEU, Juan Carlos. *Derecho Penal: Concepto y Principios Constitucionales*. 3. ed., Valencia: Tirant lo Blanch Alternativa, 1999, p. 84, 215-8.

²³ PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal do Ambiente*. São Paulo: RT, 2005, p. 104. *Vide* CARVALHO, Maria Dometila Lima de. *Op. cit.*, p. 33 e 38.

9.3 DESTRUIÇÃO, INUTILIZAÇÃO OU DETERIORAÇÃO

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I – bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;

II – arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Trata-se de um crime de ação múltipla, com três verbos nucleares alternativos, na modalidade dolosa e culposa, podendo ser praticado especialmente pela realização de um fazer ativo. Aqui, o objeto jurídico tutelado é a paisagem do patrimônio cultural nas suas várias formas, sendo o objeto penal o bem protegido.²⁴

Analisando diretamente os seus três verbos, *destruir* significa demolir, aniquilar, fazer desaparecer, extinguir, desfazer, demolir, desmanchar, assolar e exterminar. *Inutilizar* é tornar inútil, vão, improficuo e estéril, é tornar imprestável, incapaz, frustrado ou prejudicado. *Deteriorar* é estragar, danificar, piorar, adulterar, alterar, corromper, desfigurar, arruinar e tornar degenerado.²⁵

Com efeito, salienta-se que para configurar o delito, a paisagem objeto de dano deverá estar especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, nas formas já analisadas. Para gozar da proteção penal e caracterizar as elementares do tipo é necessário o reconhecimento específico por lei, ato administrativo ou decisão judicial, seja em nível Municipal, Estadual ou Federal. Contudo, os atos preliminares de reconhecimento e tutela, como o tombamento provisório ou uma decisão processual liminar, por si só já possuem aptidão para a correta defesa do

²⁴ Sobre os tipos penais do patrimônio cultural *vide*: FLACH, Michael Schneider. *Dos Delitos contra o Patrimônio Cultural e o Ordenamento Urbano na Lei dos Crimes Ambientais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2022, p. 60-75.

²⁵ DINO NETO, Nicolao; BELO FILHO, Nei; DINO, Flávio. *Crimes e Infrações Administrativas e Ambientais*. Comentários à Lei nº 9.605/98. 2. ed. Brasília: Jurídica, 2001, p. 352; e MILARÉ, Édís, *op. cit.*, p. 179. Já MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 771 anota que a destruição é definitiva, enquanto que a inutilização pode ser total ou parcial; temporária ou permanente, “não podendo ser utilizado o bem protegido – por exemplo, quando, diante do lançamento de tinta contra um quadro, este não possa ser visto num museu” (ainda que esteja em procedimento de restauração). E a deterioração “pode ser causada por ação ou omissão contínua, como a de permitir que a umidade, a chuva ou o aquecimento ajam sobre esse bem o danificando”.

bem e a consequente ilicitude de ataques contra ele. Caso retificada ou revogada ao final o ato protetivo, a conduta restará atípica.

Trata-se aqui, de uma norma penal em branco, cujo comportamento proibido está enunciado, mas a conduta punível necessita ser complementada por outra fonte, trazendo como vantagens a sua fácil adaptação a questões temporais e estruturais, no que diz respeito ao órgão ou instrumento do qual emanará o ato de proteção.²⁶

No caso, podem servir de fonte de integração todas as manifestações normativas, sejam elas oriundas dos Poderes do Estado, em qualquer dos níveis em que se reparte a estrutura federativa, de acordo com as respectivas competências (arts. 24, VII, VIII, e 30, IX, da CF), além da própria decisão do Poder Judiciário. Fazendo com que mesmo as leis municipais, os decretos estaduais e as sentenças de primeiro grau que conferirem proteção já integrem a norma para fins de caracterizar o delito.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, física ou jurídica, tanto de direito público como privado, nas formas descritas nos artigos 2º e 3º da Lei nº 9.605/1998. Os sujeitos passivos poderão ser a pessoa jurídica de Direito Público, a coletividade, o proprietário e o possuidor da *res*, desde que não tenham sido um dos sujeitos ativos.

Quanto ao elemento subjetivo, pode decorrer da forma dolosa, que se revela tanto no seu modo direto, como no eventual, oriundo da vontade livre e consciente de causar dano ao bem que sabe ser protegido ou assumindo o risco de produzi-lo. É prevista ainda a modalidade culposa (por negligência, imprudência ou imperícia).²⁷

O delito é de natureza instantânea, mas produz efeitos permanentes, consumando-se com a deterioração, inutilização ou destruição do bem

²⁶ PRADO. *Op. cit.*, 2005, p. 93 aduz que a especial conotação da matéria ambiental, de “caráter difuso, técnico e complexo”, e o seu estreito vínculo “com a legislação administrativa impõem, com frequência, essa estrutura na elaboração dos tipos legais de delito”. Também COIMBRA, Mário; BUGALHO Nelson R.; SOUZA, Gilson S. Alguns Aspectos sobre a Tutela Penal da Ordenação do Território. *In*: PRADO, Luiz Régis (Org.). *Direito Penal Contemporâneo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 316.

²⁷ CONSTITUCIONAL. DIREITO DE PROPRIEDADE. PATRIMÔNIO HISTÓRICO. DANOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. [...] 1. O dano a imóvel tombado pelo patrimônio histórico enseja a obrigatoriedade da sua reparação. 2. A não observância de licença para construção ou reforma configura o dano e implica na reconstituição do projeto original. 3. Prevalece, nesses casos, a responsabilidade objetiva independentemente de dolo ou culpa bastando configurar o nexo de causalidade entre o ato e o dano. 4. O direito à propriedade tem que ser exercido obedecendo aos ditames do plano diretor da cidade, com objetivo de cumprir sua função social. [...] (Tribunal de Justiça/PE, AC 42304 PE, 8ª Câmara Cível, Rel. Des. José Ivo de Paula Guimarães, j. 25/02/2010).

protegido. Caso o alvo do dano trata-se de conjunto urbano ou sítio de valor cultural, para fins prescricionais considera-se como marco inicial a conduta responsável pelo último ataque contra o coletivo de bens protegidos. Observa-se que no caso da incidência de alguma das formas da justiça negocial, a extinção da punibilidade só poderá ser declarada com a comprovação da reparação do dano, por força do artigo 28 da Lei nº 9.605/1998.

É possível a tentativa na forma dolosa, quando o autor não consegue causar o dano próprio do tipo por fatores alheios à sua vontade.²⁸ Já a ação penal é pública e incondicionada, sendo cabível os institutos da Lei nº 9.099/1995, nas hipóteses em que presentes os requisitos objetivos e os subjetivos.

Por fim, a competência processual será definida pela origem da qual emanou a especial proteção do objeto ou da sua propriedade. Assim, se o bem pertencer à União, tiver sido tombado por ela, ou a devida decisão advier de Magistrado Federal a competência será da Justiça Federal. Nos demais casos ela ficará a cargo da Justiça Estadual.

9.4 ALTERAÇÃO DO ASPECTO OU DA ESTRUTURA

Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

A conduta cominada é a de alterar, modificar, transformar, desfigurar, mudar o aspecto de paisagem ou local de natureza ambiental dotado de especial proteção. O crime só pode ser cometido por dolo e, em regra, por uma ação. O bem jurídico tutelado é a paisagem na sua forma material e a integridade do aspecto de local ambiental especialmente protegidos, de modo a impedir que seja alterado sem a devida autorização. Tal bem deve ser especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial.

²⁸ Sobre tentativa na omissão imprópria, ver ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Da Tentativa*: Doutrina e Jurisprudência. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 117-22.

A tutela decorre do seu interesse paisagístico (aspecto estético de locais naturais e artificiais), ecológico (meio ambiente), turístico (do interesse geral e visitável), artístico (obra humana), monumental (escultural e arquitetônico), histórico (bem imóvel ou móvel, preservação da memória e valores), cultural (termo abrangente e genérico, que inclui questões técnicas, científicas e abarca obra criada ou transformada pelo homem em vários setores do conhecimento), religioso (credo), étnico (etnia, raças e povos), arqueológico (conhecimento do passado das civilizações), paleontológico (fósseis) e geológico (subsolo e reservas naturais).²⁹

O ilícito ocorrerá na ausência de autorização, se ela advier de autoridade não competente, ou se ela existir e a intervenção estiver em desacordo com os padrões estabelecidos, ou mesmo se ela for revogada e a obra tiver curso durante a sua não vigência. Também pode ocorrer por conta do descumprimento de obrigação principal ou acessória da autorização,³⁰ tendo como consequência exatamente a alteração do aspecto ou da estrutura.

Na hipótese, a autorização advém de manifestação do poder discricionário da Administração, a ser motivada; e, se negada, pode ser revista pelo Judiciário.³¹ Contudo, se a autorização concedida for suspensa por ordem judicial (v.g. em sede de ação civil pública ou popular) ou por outra via competente (tribunal administrativo), decorrente, por exemplo, de vício e ilegalidade, e sendo posteriormente confirmada em definitivo esta suspensão, de modo que reste definitivamente cassada a autorização, as obras realizadas neste período caracterizam-se como desautorizadas, de forma a configurar o delito, já que ausente o requisito e a ordem legal para a modificação.³²

O ilícito ocorrerá na ausência de autorização, se ela advier de autoridade não competente, ou se ela existir e a intervenção estiver em desacordo com os padrões estabelecidos. Ou mesmo se ela for revogada e a

²⁹ PRADO, *op. cit.*, 2005, p. 499-500; FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza*. 6. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 202-3.

³⁰ SOARES, Inês Virgínia Prado. *Crimes contra os bens culturais*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 152, comenta que pelo artigo 63 constitui crime a não observância “das condicionantes e das compensações estabelecidas no curso do procedimento de licenciamento ambiental para a realização de obra e serviço, desde que tal inobservância cause alteração do aspecto ou da estrutura do local protegido em razão dos valores existentes nestes bens.”

³¹ Conferir as Portarias do IPHAN, a n° 420/2012 que dispõe sobre procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno; e a n° 187/2010 sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado e as suas sanções.

³² DINO NETO; *et. al. Op. cit.*, p. 358; e MACHADO, 1999, *op. cit.*, p. 771.

obra tiver curso durante a sua não vigência, ou ainda se for obtida apenas no curso, ou após a conclusão das obras.³³ Por exemplo, uma autorização advinda de secretaria municipal para intervenção em uma paisagem cujo tombamento veio da esfera federal oriunda do IPHAN.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, física ou jurídica, tanto de direito público como privado, sendo possível o concurso entre essas figuras. Já os sujeitos passivos poderão ser a pessoa jurídica de Direito Público (União, Estado, Município), a coletividade, o proprietário e o possuidor, desde que não tenham sido sujeitos ativos.³⁴

No tocante ao elemento subjetivo, só pode decorrer do dolo direto (oriundo da vontade livre e consciente) ou eventual (assunção de riscos), de alterar o aspecto ou a estrutura de edificação ou local que saiba (ou esteja em condições de saber) estar especialmente protegido, sem a devida autorização ou em desacordo com ela.

Trata-se de delito comum, comissivo, de forma livre e de resultado, cujo tipo não prevê a forma culposa. Consuma-se quando implementada a alteração sem a competente autorização administrativa, ou realizada a modificação em desacordo com o que fora autorizado. A tentativa, a rigor, é admissível, como quando já iniciados os atos que irão redundar na alteração do aspecto ou da estrutura de edificação ou do local protegido, o agente é compelido por ordem legal a interromper seu ato. Trata-se de norma penal em branco (*especialmente protegido*).

Com efeito, questão fundamental a ser verificada diz respeito ao âmbito da alteração. Ou seja: a dimensão do dano, a reversibilidade, o grau de comprometimento do objeto, o patamar de descompasso com a autorização, e até mesmo se de algum modo ela representou benefício ao objeto.

Por fim, a ação penal é pública e incondicionada, seguindo o respectivo rito, tanto para pessoa física ou jurídica, e sendo aplicáveis os institutos da Lei nº 9.099/1995. No caso da suspensão condicional do processo é exigência a reparação do dano, por força do comando do artigo 28 da

³³ *HABEAS CORPUS – ALTERAÇÃO DE ASPECTO DE LOCAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO POR LEI POR SEU VALOR CULTURAL – SERRA DO CURRAL – ORDEM DENEGADA –* Edificações ou terraplanagens realizadas em lote localizado em área da Serra do Curral devem ser previamente autorizadas pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Histórico e Cultural de Belo Horizonte - Aprovação posterior de projeto de edificação em lote onde se realizou desaterro irregular não extingue a punibilidade do fato. (TJMG, HC 1.0000.00.325638-5/000(1), Rel. Des. Mercêdo Moreira, j. 13/05/2003).

³⁴ Nos pontos comuns ratifica-se o exposto na análise do artigo 62, aplicável para os artigos 63 e 64.

Lei nº 9.605/1998,³⁵ junto com o artigo 89, §1º, I, da Lei nº 9.099/1995, inclusive com prorrogação do prazo do *sursis* processual, caso não tenham sido plenos os atos reparatórios. Já a competência processual da justiça comum ou federal será definida pela origem da qual emanou a especial proteção sobre o objeto ou por força da sua propriedade.

9.5 CONSTRUÇÃO EM SOLO NÃO EDIFICÁVEL

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa.

Neste caso, o bem jurídico tutelado é a paisagem *lato sensu*, bem como o ordenamento urbano, configurando-se o solo não edificável na área paisagística o objeto material. Aqui, o núcleo do tipo é o verbo “promover”, praticado apenas na forma dolosa, por via da vontade e consciência de impulsionar, fazer avançar, dar andamento ou diligenciar para que se concretize a construção (obra, edifício, residência) em solo não edificável (local em que é vedado realizar qualquer tipo de construção) ou no seu entorno (ao redor, na circunvizinhança ou proximidades), em virtude dos valores tutelados na norma em apreço, sem a autorização ou em desacordo com a concedida.³⁶

A construção – termo mais genérico que edificação, assume o conceito de “a execução de toda obra artificial que modifique a natureza de um terreno, acrescentando elementos físicos permanentes” – é o objeto da ação e o solo é o seu objeto material.³⁷ Já o solo *non edificandi* é aquele

³⁵ Art. 28. As disposições do art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, aplicam-se aos crimes de menor potencial ofensivo definidos nesta Lei, com as seguintes modificações: I – a declaração de extinção de punibilidade, de que trata o § 5º do artigo referido no caput, dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade prevista no inciso I do § 1º do mesmo artigo; II – na hipótese de o laudo de constatação comprovar não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo previsto no artigo referido no caput, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição [...].

³⁶ PRADO. *Op. cit.*, 2005, p. 514-6; DINO NETO; *et. al Op. cit.*, p. 361; e RODRIGUES, José Eduardo Ramos, A Evolução da Proteção do Patrimônio Cultural. Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural. *Revista de Direito Ambiental*, a. 3, n. 11, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 26, jul.-set. 1998, p. 38-9.

³⁷ Para BLANCO LOZAN, *apud* PRADO. *Op. cit.*, 2005, p. 515, a edificação é “uma construção que materializa um aproveitamento, objeto de regulação urbanística, fechada e com teto”. Acrescenta que a

não suscetível de receber construções, com o objetivo de preservar determinado local, em virtude da categoria de interesse que resguarda (social, público, turístico, ambiental ou outro legalmente relevante).³⁸

Deve ser observado que o construir tanto pode significar uma obra totalmente nova, como acréscimos no objeto original preexistente. Porém, na hipótese desses adendos pode gerar alteração no aspecto ou estrutura da edificação ou do local, estaremos diante do delito do artigo 63 da LCA, por ser mais abrangente. Nesse sentido, se nova obra acarretar algum tipo de dano que provoque a destruição, inutilização ou deterioração do bem protegido, o crime será o do artigo 62 da Lei nº 9.605/1998.

Além do solo, estão incluídos no tipo os imóveis do entorno,³⁹ cuja edificação venha a prejudicar o objeto protegido, em consonância com a

lei de obras públicas da Espanha, de 1877, define construção como “a realização de uma obra, que será pública ou privada, em razão de sua finalidade, natureza, e espécie de terreno, ou bem sobre o que se leva a cabo”.

³⁸ ART. 64. LEI 9.605/98. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. TOMBAMENTO. APA DA COROA VERMELHA. CONSTRUÇÃO DE POSTO DE GASOLINA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO IPHAN. PESSOA FÍSICA E JURÍDICA. [...] MATERIALIDADE E AUTORIA. COMPROVAÇÃO. CONDENAÇÃO. [...] As provas coligidas na instrução demonstram que houve o erguimento de posto de venda de combustíveis em área de proteção ambiental, mais precisamente a Área de Proteção Ambiental da Coroa Vermelha, em Santa Cruz de Cabralia/BA, sem autorização do Instituto do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional – IPHAN, órgão detentor da prerrogativa. 3. O delito de desobediência está caracterizado pela transgressão aos embargos extrajudiciais à obra feitos pelo IPHAN e não cumpridos pelo réu sócio-gerente do empreendimento, tendo, inclusive, se recusado a assiná-los. 4. A aplicação da pena à pessoa jurídica em crimes ambientais deve seguir os mesmos critérios estabelecidos para fixação da pena para a pessoa física. 5. Apelação parcialmente provida. (TRF 1ª Região, 3ª Turma, ACR 283 BA, 41.2008.4.01.3310, Rel. Juiz Tourinho Neto, DJF1 30/07/2010, p. 27).

³⁹ CONJUNTO ARQUITETÔNICO E URBANÍSTICO TOMBADO, COMPOSTO PELA IGREJA DE NOSSA SENHORA DO CARMO, NA CIDADE DE SERRO/MG. ALTERAÇÃO DE IMÓVEL CONSTRUÍDO EM SUA VIZINHANÇA. REDUÇÃO DA VISIBILIDADE DA COISA TOMBADA COMPROVADA EM PROVA PERICIAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUNTO AO IPHAN. AGRESSÃO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. DEMOLIÇÃO DA OBRA. [...] II – Nos termos do artigo 216, *caput*, e respectivos incisos IV e V, da Constituição Federal, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, integram o patrimônio cultural brasileiro, podendo o Ministério Público ajuizar “ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III). Preliminar de ausência de interesse de agir que se rejeita ante a comprovação de agressão ao patrimônio histórico e cultural, na espécie dos autos. III – A realização de obras de alteração de imóvel situado na vizinhança de bem tombado que implique na diminuição da sua visibilidade, como no caso, deve ser precedida de autorização do [...] Iphan. IV – Demonstrado o caráter agressor da obra realizada sem a devida observância da autorização do órgão competente, impõe-se a sua remoção, nos termos do artigo 18 do Decreto-Lei nº 25/37, às expensas do responsável pela agressão ao patrimônio histórico-cultural. [...]. (TRF 1ª Região, AC 23082 MG 2006.01.00.023082-0, 6ª Turma, Rel. Des. Fed. Souza Prudente, e-DJF1 4/8/2008, p. 488).

redação conferida pelo artigo 18 do Decreto-lei nº 25/37, a qual determina que sem a devida e prévia autorização “não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade”, sujeitando a parte à demolição, multa e demais sanções.

Salienta-se, que a tutela engloba a ordenação do território em sentido amplo, em virtude da valia urbanística, ambiental, cultural e demais formas conectadas. Aqui, pretende o legislador “garantir a adequada utilização dos espaços territoriais, vedando usos incompatíveis ou nocivos a valores relevantes”, os quais estão nominados e protegidos no tipo penal.⁴⁰

Razões pelas quais a existência e a atenção completam aos termos da licença que são formalidades imprescindíveis, que objetiva ao controle e ao condicionamento dos atos construtivos e de intervenção a interesses e prescrições de ordem pública,⁴¹ em especial por sua ligação com os objetos a serem preservados.

Na espécie, é necessário que o bem tenha o devido “valor”, em uma de suas formas descritas. Mas como esse tipo penal não se utiliza da mesma linguagem dos artigos anteriores, entendemos que aqui podem incidir outros meios de tutela, partindo-se do conceito de patrimônio cultural do artigo 216, “caput”, da CF, ou das formas de proteção do seu § 1º, e oriunda das citadas fontes: administrativa, legislativa ou judicial.

Obrigatório, porém, que sejam formalmente conhecidos e reconhecidos, de maneira clara, hábil e técnica, vindo a demarcar com precisão o entorno do local e as restrições que sobre ele recaiam. Além do imprescindível lastro que justifique a especial proteção, consistente no valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico, monumental, social, científico, cênico ou simbólico.

Para figurar o ilícito é necessário ainda que a construção não esteja autorizada, ou seja, a obra estará desprovida de outorga do órgão administrativo hábil, ou mesmo que a intervenção tenha sido operada em desacordo com a autorização concedida, ou adquirida por meio ilegal, ou não tenha sido concedida por autoridade competente, hipóteses em que equivalerá à própria inexistência de autorização.

⁴⁰ COIMBRA, Mário; BUGALHO, R. Néelson; SOUZA, Gilson Sidney Amancio. Alguns Aspectos sobre a Tutela Penal da Ordenação do Território. In: PRADO, Luiz Regis (Org.). *Direito Penal Contemporâneo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 315.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 443.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, sem nenhuma restrição (física ou jurídica, de direito público ou privado), sendo possível o concurso das referidas. Já os sujeitos passivos podem ser a pessoa jurídica de Direito Público, a coletividade e os proprietários das áreas próximas, desde que tais não tenham sido sujeitos ativos.

Trata-se de delito comum, simples, comissivo, de forma livre e de resultado, e que se consuma com o início efetivo de qualquer atividade de construção em solo não edificável ou em seu entorno, sendo a tentativa admissível. Por sua vez, a ação penal é pública e incondicionada, seguindo o respectivo rito e sendo cabíveis as figuras da Lei nº 9.099/95. Já a competência processual será definida pela origem da qual emanou a especial proteção sobre o objeto ou por força da sua propriedade.

9.6 PROPOSTAS E DOS TIPOS PREVISTOS NO PROJETO DE LEI Nº 2.898/2024 DO SENADO

Nesta fase iremos apresentar propostas de redação, inclusive com simetria nos tipos que tutelam o patrimônio cultural, mas com penas mais ajustadas a realidade e importância do bem jurídico a ser tutelado. Ainda, analisaremos os tipos que estão previstos no Projeto de Lei nº 2.898/2024 do Senado, sobre a paisagem:

Propostas de Redação:

Art. X1. Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I – paisagem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;

Pena – reclusão, de 3 (três) a 3 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de 1 (um) a 3 (três) anos de detenção, e multa.

Art. X2. Alterar o aspecto de paisagem ou local de natureza ambiental protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. X3. Promover construção em solo não edificável de área de paisagem protegida, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico, monumental, social, científico, cênico ou

simbólico, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Sobre o Projeto de Lei nº 2.898/2024 o primeiro tipo está previsto no artigo 21 do Projeto, como complementar ao artigo 54 da Lei nº 9.605/1998.

Art. 54-A – Alterar o aspecto ou estrutura, ou causar dano direto ou indireto à paisagem especialmente protegida por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico, monumental, social, científico, cênico ou simbólico, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa, sem prejuízo da reparação do dano.

A redação em questão segue a mesma metodologia dos artigos 62 e 63 da Lei nº 9.605/1998, porém com sanções mais apropriadas.

As formas de prática da conduta são as mesmas dos tipos dos artigos 62 e 63 da Lei nº 9.605/1998 e os supra sugeridos como “art. X1” e “art. X2”, consistentes respectivamente em *Dano* (destruir, inutilizar ou deteriorar) e na *Alteração do Aspecto ou da Estrutura da Paisagem*. Diante do que, remetemos a análise da redação anterior para evitar tautologia.

A outra redação do Projeto confere um parágrafo ao artigo 64 da Lei nº 9.605/1998:

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa. (*texto atual*).

Art. 64 (...)

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem implementar atividade ou empreendimento em desobediência às diretrizes de paisagem devidamente aprovadas pelos órgãos competentes, previstos nos Catálogos de Paisagens ou em quaisquer outros instrumentos de ordenação ou planejamento. (*sugestão do projeto*).

A estrutura segue a mesma prevista no artigo 64 da LCA e no “art. X3” como de *Construção em Solo Não Edificável*. Porém é mais ampla e mais protetiva quando acrescenta o parágrafo único consistente em desobedecer às diretrizes da paisagem que foram devidamente

aprovados pelos órgãos competentes, que constam catálogo geral de paisagem ou de outro instrumento normativo reconhecido.

Contudo, sugerimos aqui que a sanção deveria ser redimensionada, para a melhor tutela do bem jurídico, a exemplo da apontada na redação do “art. X3”, que seria reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

9.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A paisagem, enquanto macrobem de interesse difuso e dimensão essencial do meio ambiente constitucional (art. 225) em diálogo com o patrimônio cultural (art. 216), reclama tutela que vá além do plano meramente administrativo. A análise empreendida demonstrou que os instrumentos clássicos – tombamento, registro, inventário, UCs, diretrizes urbanísticas e catálogos de paisagem – são indispensáveis, mas insuficientes para coibir condutas gravosas e de rápida execução que degradam ou desfiguram paisagens protegidas. Nesses casos, a tutela penal, observados seus limites, revela-se necessária.

O recurso ao Direito Penal deve obedecer aos princípios da subsidiariedade, fragmentariedade, ofensividade e proporcionalidade. Não se pretende “penalizar a paisagem” em abstrato, mas tipificar condutas concretas que: (i) lesem ou exponham a perigo relevante a integridade/ambiência da paisagem; (ii) incidam sobre paisagens previamente reconhecidas por lei, ato administrativo ou decisão judicial; e (iii) não encontrem resposta adequada em meios civis e administrativos. Nesses contornos, a criminalização opera como *ultima ratio* e mecanismo de desestímulo eficaz a danos de difícil reversão.

Verificou-se, ainda, que os tipos hoje existentes na Lei nº 9.605/1998 não contemplam de forma explícita a paisagem como objeto autônomo, gerando insegurança interpretativa e respostas penais desiguais. As propostas de redação (arts. X1, X2 e X3) e a inovação do PL nº 2.898/2024 – ao sugerir o artigo 54-A e o parágrafo único do artigo 64 – preenchem a lacuna, reconhecendo a paisagem como bem jurídico penalmente tutelável, abrangendo dano, alteração de aspecto/estrutura e construções em solo não edificável ou no entorno (com foco na ambiência). Trata-se de alinhamento sistemático com os artigos 62-64 da LCA, mas com calibragem sancionatória compatível com a centralidade do bem protegido.

Do ponto de vista de implementação, a efetividade desses tipos exige: (i) delimitação técnica do entorno/ambiência e das diretrizes de paisagem (catálogos, planos de gestão, zoneamentos), aptas a complementar a norma penal em branco; (ii) integração institucional (órgãos culturais, ambientais, urbanísticos, Ministério Público) para monitoramento e pronta resposta; (iii) perícia especializada que evidencie materialidade, reversibilidade do dano e nexos com os valores paisagísticos protegidos; e (iv) transparência e segurança jurídica na formação do ato protetivo (motivação, publicidade e participação social).

No plano sancionatório, impõe-se racionalidade: penas proporcionais ao grau de lesão e à irreversibilidade do impacto, cumuladas com multa, reparação integral, medidas compensatórias/recuperatórias e, quando útil, prestação de serviços de natureza ambiental/cultural. A lógica é restaurativa, sem abdicar do efeito dissuasório. Agravantes podem considerar a reiteração, a finalidade econômica predatória e a afetação de bens de excepcional relevância; atenuantes, a recuperação célere e integral do dano.

Também é crucial articular a tutela penal com políticas preventivas: educação patrimonial e paisagística, desenho urbano sensível à paisagem, licenciamento qualificado e planejamento territorial. A penalização não congela a vida urbana ou rural; antes, ordena transformações para que ocorram sem destruir os valores que sustentam identidade, pertencimento, bem-estar e vocações turísticas/econômicas dos lugares.

Por tudo isso, recomenda-se avançar na aprovação e aperfeiçoamento do marco proposto (PL nº 2.898/2024) e, em perspectiva, a elaboração de um “Estatuto da Paisagem” que consolide conceitos, objetivos de qualidade, instrumentos de gestão, parâmetros de ambiência e entorno, bem como regras penais, civis e administrativas integradas e coerentes. Essa arquitetura normativa não sacraliza o belo, nem imobiliza o território: promove uma governança da mudança, garantindo que a evolução das cidades e dos territórios respeite a memória, a diversidade, o equilíbrio ecológico e a dignidade cultural, valores constitucionais que justificam, quando necessário, a resposta penal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. *Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.898, de 2024*. Institui a Política Nacional da Paisagem (PNP), altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164736>>. Acesso em: 20 maio 2025.

BUSTOS RAMIRÉZ, Juan J.; HORMAZÁBAL MARARÉE, Hernán. *Lecciones de Derecho Penal*. Parte General. Madrid: Trotta, 2006.

CARBONELL MATEU, Juan Carlos. *Derecho Penal: Concepto y Principios Constitucionales*. 3. ed. Valencia: Tirant lo Blanch Alternativa, 1999.

CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. *Fundamentação Constitucional do Direito Penal*. Porto Alegre: SAFE, 1992.

COIMBRA, Mário; BUGALHO, R. Nélson; SOUZA, Gilson Sidney Amancio. Alguns Aspectos sobre a Tutela Penal da Ordenação do Território. In: PRADO, Luiz Regis (Org.). *Direito Penal Contemporâneo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

D'AVILA, Fábio Roberto. *Ofensividade e Crimes Omissivos Próprios*. Contributo à Compreensão do Crime como Ofensa ao Bem Jurídico. Coimbra: Coimbra, 2005.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Os Grandes Sistemas de Política Criminal*. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, Jorge de Figueiredo. Direito Penal e Estado de Direito Material. *Revista de Direito Penal*, Rio de Janeiro, nº 31, p. 38-53, jan./jun. 1981.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões Fundamentais de Direito Penal Revisitadas*. São Paulo: RT, 1999.

DINO NETO, Nicolao; BELO FILHO, Nei; DINO, Flávio. *Crimes e Infrações Administrativas e Ambientais*. Comentários à Lei nº 9.605/98. 2. ed. Brasília: Jurídica, 2001.

DOLCINI, Emilio; MARINUCCI, Giorgio. Constituição e Escolha de Bens Jurídicos. *Revista Portuguesa de Ciências Criminais*, nº 4, 1994.

FAZOLLI, Silvio Alexandre. Por uma tutela coletiva diferenciada do bem jurídico-ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.); FERREIRA, Helene Silvini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Orgs.). *Dano Ambiental na Sociedade de Risco*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 361-86.

FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal*. A Dupla Face da Proporcionalidade no Controle das Normas Penais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FLACH, Michael Schneider. A Estreita Vinculação entre Direito Penal e Constituição. *Revista Ibero-Americana de Ciências Penais*, Porto Alegre, a. 10, nº 18, p. 201-233, 2010.

FLACH, Michael Schneider. A Relação entre Bem Jurídico-Penal e Constituição. *Revista Sistema Penal e Violência*, Porto Alegre, v. 2, nº 1, p. 45-63, jan./jun. 2010.

FLACH, Michael Schneider. *Direito Penal, Constituição e Proporcionalidade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025, no prelo.

FLACH, Michael Schneider. *Dos Delitos contra o Patrimônio Cultural e o Ordenamento Urbano na Lei dos Crimes Ambientais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

FLACH, Michael Schneider. *Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural*. Análise Constitucional, Civil, Penal, Administrativa, Ambiental e dos Princípios. São Paulo: Almedina, 2023.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza*. 6. ed. São Paulo: RT, 2000.

GOMES, Luiz Flávio; GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio; BIANCHINI, Alice. *Direito Penal*. Introdução e Princípios Fundamentais. São Paulo: RT, 2007.

HASSEMER, Winfried. A Preservação do Ambiente pelo Direito Penal. Tradução Carlos Eduardo Vanconcelos, *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, a. 6, nº 12, p. 213-28, 1998.

HASSEMER, Winfried. *Direito Penal*. Fundamentos, Estrutura e Política. Organização e revisão por Carlos Eduardo Oliveira Vasconcelos, Tradução de Adriana Beckman Meirelles *et al.* Porto Alegre: Fabris, 2008.

KAHLO, Michael. Sobre la Relación entre el Cocepto de Bien Jurídico y la Imputación Objetiva en Derecho Penal. In: HEFENDEHL, Roland; VON HIRSCH, Andrew; WOHLERS, Wolfgang (Orgs.). *La Teoría del Bien Jurídico*. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.

LOPERA MESA. *Principio de proporcionalidad y ley penal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Crimes Ambientais. *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, n° 23, 1990.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIR PUIG, Santiago. *Introducción a las Bases del Derecho Penal*. Montevideo: Bdef, 2002.

POLAINO NAVARRETE, Miguel. *Bien Jurídico en el Derecho Penal*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1974.

PRADO, Luiz Regis (Org.). *Direito Penal Contemporâneo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PRADO, Luiz Regis. *Curso de Direito Penal Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2002.

PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal do Ambiente*. São Paulo: RT, 2005.

PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érika Mendes de; ARMELIN, Priscila Kutne. Crimes Contra o Patrimônio Cultural. *Revista dos Tribunais*, Ciências Penais, São Paulo, v. 4, p. 165, jan. 2006.

REISEWITS, Lúcia. *Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. A Evolução da Proteção do Patrimônio Cultural. Crimes Contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, a. 3, n° 11, p. 26, jul./set. 1998.

ROXIN, Claus. *A Proteção de Bens Jurídicos como Função do Direito Penal*. Org. e Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ROXIN, Claus. *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito.*, Tomo I, Tradução Diego-Manuel Luzón Penã, et al. Madrid: Civitas, 1997.

ROXIN, Claus. ¿Es la Protección de Bienes Jurídicos una Finalidad del Derecho Penal?. In: HEFENDEHL, Roland; VON HIRSCH, Andrew; WOHLERS, Wolfgang (Orgs.). *La Teoría del Bien Jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.

ROXIN, Claus. *Problemas Fundamentais de Direito Penal*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Inês Virgínia Prado. *Crimes contra os bens culturais*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017.

WOHLERES, Wolfgang. Las Jornadas Desde la Perspectiva de un Escéptico del Bien Jurídico. In: HEFENDEHL, Roland; VON HIRSCH, Andrew; WOHLERS, Wolfgang (Orgs.). *La Teoría del Bien Jurídico*. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Da Tentativa: Doutrina e Jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

10

INSTRUMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS PARA A PRESERVAÇÃO DAS PAISAGENS: PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E CONCESSÕES FLORESTAIS

Tarcila Santos Britto Gomes¹

10.1 INTRODUÇÃO

A degradação das paisagens naturais representa uma das maiores ameaças à biodiversidade, à estabilidade climática e à oferta de serviços ecossistêmicos essenciais. Diante desse cenário, instrumentos econômico-financeiros despontam como estratégias eficazes para alinhar interesses ambientais e econômicos². Dentre esses, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e as concessões florestais sustentáveis ganham destaque como mecanismos inovadores de incentivo à conservação.

O Brasil, por meio da Lei nº 14.119/2021, instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), regulamentando esse mecanismo como forma de valorização dos serviços ecossistêmicos e integrando-o às diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do

¹ Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás/Brasil (desde 2007). É membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP da Comissão do Meio Ambiente desde 2017. Mestre pela Universidade de Lisboa, Portugal (2019/2020). Pós-graduada em Processo Civil, com ênfase em Processo Coletivo pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (2017/2018). Pós-graduada em Direito Ambiental pela Universidade de Lisboa (2019). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2003). Foi Defensora Pública do Estado da Bahia (2006/2007). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Ambiental desde o ano de 2007. Certificada pelo Programa de Educação Executiva Theory and Tools of The Harvard Negotiation Project, Harvard Faculty da Universidade de Harvard, novembro de 2022, Cambridge-MA, USA. Membro da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) e membro fundadora do Instituto de Direito Urbanístico de Brasília (IDUB).

² GOMES, Carla Amado. *Introdução ao direito do ambiente*. 3. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

Clima (PNMC). Dessa maneira, o PSA não apenas protege as paisagens naturais, mas também fortalece a governança climática e a justiça socioambiental. Essa política reconhece explicitamente o valor dos serviços ecossistêmicos prestados por diferentes configurações paisagísticas, desde áreas florestais até campos naturais e zonas costeiras.

Paralelamente, o modelo de concessões florestais, previsto na Lei nº 11.284/2006, permite a exploração sustentável de florestas públicas sob critérios socioambientais, com geração de receita pública e redistribuição de benefícios à sociedade. Ambas as ferramentas compartilham o princípio de que conservar pode – e deve – ser mais vantajoso do que degradar.

Este artigo examina a relevância desses dois instrumentos como formas complementares de preservação das paisagens naturais, destacando sua estrutura legal, implementação prática e potencial de articulação em políticas públicas de sustentabilidade e justiça ambiental.

10.2 PAISAGENS NATURAIS E SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

As paisagens naturais desempenham múltiplas funções ecossistêmicas essenciais para a manutenção da vida e do equilíbrio ambiental. A regulação climática local e regional é um dos serviços mais significativos, juntamente com a manutenção do ciclo hidrológico e a conservação da biodiversidade. Essas paisagens também oferecem proteção natural contra eventos climáticos extremos, além de preservarem valores culturais e históricos fundamentais para as comunidades locais. O turismo sustentável surge como uma importante fonte de valor econômico associada à preservação dessas paisagens.

A valoração desses serviços por meio do PSA permite reconhecer economicamente sua importância, criando incentivos para sua preservação. Estudos recentes demonstram que paisagens bem preservadas podem gerar benefícios econômicos superiores aos obtidos com sua conversão para outros usos, considerando tanto os valores diretos quanto os indiretos proporcionados pelos serviços ecossistêmicos.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei nº 6.938/1981, já previa a utilização de instrumentos econômicos como meio de proteção ambiental. No entanto, a abordagem predominante sempre foi baseada em comando e controle, por meio de sanções e

fiscalizações. A adoção do PSA representa uma mudança de paradigma ao estabelecer incentivos positivos para a conservação ambiental.

Os serviços ecossistêmicos são fundamentais para a manutenção do equilíbrio ambiental e incluem a regulação do clima, a conservação da biodiversidade e a manutenção da qualidade da água e do solo. Ao valorar economicamente esses serviços, o PSA internaliza externalidades ambientais e promove uma gestão eficiente dos recursos naturais. Dessa forma, aqueles que preservam passam a ser reconhecidos financeiramente, reforçando o princípio do “protetor-recebedor”.

A PNPSA classifica os serviços ambientais em quatro categorias principais:

- *Serviços de provisão*: fornecimento de bens naturais, como água e madeira;
- *Serviços de suporte*: manutenção da biodiversidade e dos ciclos ecológicos;
- *Serviços de regulação*: sequestro de carbono, controle climático e purificação da água;
- *Serviços culturais*: benefícios recreacionais e espirituais associados às paisagens naturais.

A adoção de incentivos financeiros para a proteção desses serviços é essencial para garantir a conservação a longo prazo e evitar que áreas de grande valor ecológico sejam degradadas em razão de pressões econômicas imediatas.

10.3 IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA DO PSA NA PRESERVAÇÃO DE PAISAGENS

A implementação do PSA para a preservação de paisagens pode ocorrer por meio de diferentes modalidades complementares. O PSA por Proteção Paisagística envolve pagamentos diretos para a manutenção de áreas cênicas, compensações por restrições de uso em áreas de alto valor paisagístico e incentivos para a restauração de paisagens degradadas. Essa modalidade tem se mostrado efetiva em regiões de alto valor turístico e cultural.

O PSA por Serviços Culturais, por sua vez, foca na remuneração pela manutenção de rotas turísticas naturais e na compensação pela

preservação de paisagens culturais tradicionais. Esse modelo tem sido especialmente bem-sucedido em áreas onde existe forte interação entre comunidades tradicionais e o ambiente natural. Adicionalmente, o PSA por Serviços Ecossistêmicos Associados contempla pagamentos pela proteção de nascentes e cursos d'água, compensação pela manutenção de corredores ecológicos e incentivos para práticas agroflorestais que preservem a paisagem.

Casos práticos demonstram a efetividade dessas abordagens. O Programa Produtor de Água, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA), tem alcançado resultados significativos na preservação de nascentes e matas ciliares em diversas bacias hidrográficas estratégicas do país. O projeto tem demonstrado como a preservação da paisagem pode ser conciliada com a melhoria da qualidade da água e a manutenção dos serviços ecossistêmicos.

Em Extrema, Minas Gerais, o Projeto Conservador das Águas tornou-se referência nacional em PSA. O programa trabalha com propriedades rurais, promovendo a recuperação de áreas degradadas e a proteção de mananciais. Os resultados incluem não apenas a restauração da paisagem natural, mas também a garantia de segurança hídrica para a região.

Na Amazônia, projetos de REDD+ têm demonstrado como o PSA pode ser utilizado para preservar grandes extensões florestais. Esses projetos combinam a conservação da biodiversidade com a manutenção de serviços ecossistêmicos, gerando benefícios tanto locais quanto globais.

10.3.1 *Estruturação de Programas de PSA para Paisagens*

A estruturação efetiva de programas de PSA para paisagens requer uma abordagem sistemática que começa com um diagnóstico paisagístico detalhado da área. Esse diagnóstico deve ser seguido por uma valoração criteriosa dos serviços ambientais e pelo estabelecimento de critérios claros de elegibilidade. Sistemas robustos de monitoramento e mecanismos transparentes de pagamento e verificação são igualmente essenciais.

O financiamento desses programas pode vir de diversas fontes, incluindo fundos ambientais públicos, compensações ambientais, mercado voluntário de carbono, parcerias público-privadas e recursos internacionais para conservação. A diversificação das fontes de financiamento é importante para garantir a sustentabilidade financeira dos programas no longo prazo.

10.4 CONCESSÕES FLORESTAIS COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE PRESERVAÇÃO DAS PAISAGENS³

As concessões florestais federais representam uma estratégia relevante de conciliação entre uso econômico e conservação ambiental, configurando-se como um instrumento econômico-financeiro capaz de promover a preservação das paisagens naturais. Previstas na Lei nº 11.284/2006, as concessões autorizam que empresas, cooperativas ou associações comunitárias explorem produtos e serviços florestais em áreas públicas sob regime de manejo florestal sustentável, por prazo determinado. A efetividade deste modelo, contudo, depende da centralidade conferida à participação de comunidades locais e povos tradicionais no processo de gestão e aplicação dos recursos⁴.

O modelo de concessão florestal parte da premissa de que é possível gerar benefícios econômicos e sociais sem comprometer a integridade ecológica das florestas. Para tanto, estabelece a cobrança de valores fixos e variáveis das concessionárias, os quais são redistribuídos entre União, entes federados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Os recursos recebidos por estados e municípios devem ser direcionados à promoção da gestão ambiental local, ao incentivo ao uso sustentável da floresta, à conservação dos ecossistemas e à educação ambiental.

A Resolução SFB nº 24/2024 avançou na estruturação do uso dos chamados encargos acessórios, valores financeiros contratualmente exigidos das concessionárias e destinados a projetos que beneficiem diretamente o entorno das florestas públicas concedidas. Esses encargos devem ser depositados anualmente em conta específica e aplicados em projetos previamente aprovados, com base em diagnósticos participativos realizados com Conselhos Municipais e, quando possível, com as comunidades locais. Os planos de aplicação dos recursos devem seguir parâmetros definidos em contrato e conter metas, cronogramas e objetivos claros, com previsão de até três anos para execução dos projetos⁵.

³ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. *Concessões Florestais Federais: orientações para o uso dos recursos repassados aos entes federativos*. Piracicaba: Imaflora; Brasília: SFB, 2023.

⁴ BRASIL. *Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006*. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-3, 3 mar. 2006.

⁵ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. *Resolução SFB nº 24, de 22 de maio de 2024*. Estabelece diretrizes para a aplicação dos encargos acessórios previstos nos contratos de concessão florestal federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 maio 2024.

Além disso, os recursos podem ser aplicados tanto em custeio quanto em investimentos, com previsão de até 15% do orçamento total para gestão da execução, e 5% para a elaboração do próprio plano. Todo o processo é submetido a controle social e institucional, por meio de relatórios anuais, prestação de contas e auditorias por amostragem realizadas pelo Serviço Florestal Brasileiro ou entidade verificadora independente. Caso os valores não sejam utilizados no prazo de dez anos, devem ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional.

Nesse contexto, o potencial das concessões florestais para proteger paisagens não se resume à arrecadação pública, mas reside especialmente na capacidade de promover o envolvimento social e o fortalecimento territorial. A legislação e os regulamentos associados exigem que parte dos recursos repassados seja empregada diretamente em ações voltadas às comunidades que habitam os entornos das unidades de manejo florestal. Essas ações incluem investimentos em infraestrutura, prestação de serviços públicos e atividades produtivas sustentáveis, sempre mediante participação de conselhos locais e mecanismos de transparência ativa, como portais públicos e relatórios anuais de prestação de contas⁶.

A ênfase na transparência e na gestão participativa fortalece a legitimidade do modelo e reduz os riscos de captura institucional ou uso inadequado dos recursos. A construção de planos de uso com a anuência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente e a exigência de monitoramento contínuo garantem maior alinhamento entre as finalidades econômicas e as demandas sociais e ambientais das comunidades afetadas.

Assim, ao valorizar saberes tradicionais, reconhecer o papel central das populações locais e assegurar benefícios concretos à coletividade, as concessões florestais podem se consolidar como instrumentos de pagamento por serviços ambientais, atuando não apenas na contenção do desmatamento, mas na preservação ativa das paisagens e dos modos de vida que delas dependem.

10.5 DESAFIOS E OPORTUNIDADES

A implementação de instrumentos econômico-financeiros para a preservação das paisagens, como os programas de Pagamento por Serviços

⁶ SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. *Relatório de Gestão de Florestas Públicas – RGFP 2024*. Brasília: SFB, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/sfb/pt-br/assuntos/gestao-florestal/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 2 fev. 2025.

Ambientais (PSA) e as concessões florestais sustentáveis, enfrenta desafios relevantes de natureza técnica, institucional e socioeconômica.

No caso do PSA, a definição de métodos de valoração adequados para os diferentes serviços ecossistêmicos continua sendo uma barreira significativa, especialmente quando se trata de paisagens com múltiplas funções ambientais, culturais e econômicas. A sustentabilidade financeira dos programas também é um ponto crítico, exigindo fontes estáveis de financiamento e arcabouços legais robustos. Além disso, a efetividade do PSA depende do monitoramento contínuo das áreas conservadas e da participação ativa das comunidades locais, o que requer capacidades institucionais e instrumentos de governança compatíveis.

Já nas concessões florestais, um dos principais desafios está em garantir que os benefícios econômicos gerados pelas atividades florestais sustentáveis sejam efetivamente convertidos em ganhos sociais e ambientais para os territórios onde se situam as florestas públicas. A aplicação transparente dos encargos acessórios e a implementação de projetos participativos exigem coordenação entre diversos atores, incluindo o Poder Público local, as comunidades tradicionais e as concessionárias. A fiscalização da execução dos planos de aplicação dos recursos, prevista em normativos como a Resolução SFB nº 24/2024, ainda demanda avanços em estrutura, capacitação técnica e transparência.

Apesar dos desafios, o cenário atual oferece oportunidades promissoras. A ampliação dos mercados de carbono, a valorização de produtos florestais não madeireiros, o fortalecimento da agenda climática e o reconhecimento internacional da importância da biodiversidade brasileira ampliam o espaço político e econômico para a expansão dos instrumentos de PSA e das concessões florestais.

Adicionalmente, o avanço da tecnologia de monitoramento remoto, a digitalização dos cadastros florestais e a estruturação de mecanismos de verificação independente aumentam a credibilidade e a rastreabilidade desses instrumentos, favorecendo investimentos privados e parcerias público-privadas. O engajamento de movimentos sociais e comunidades tradicionais, incorporado na governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e em contratos de concessão mais participativos, fortalece a legitimidade das políticas implementadas.

Integrar estratégias como PSA e concessões florestais, reconhecendo suas sinergias e especificidades, pode potencializar seus impactos

positivos, tanto na conservação ambiental quanto na inclusão social e no desenvolvimento sustentável dos territórios. Trata-se, portanto, de uma agenda estratégica para a proteção das paisagens e a construção de uma economia verde no Brasil.

10.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A valorização das paisagens naturais por meio de instrumentos econômico-financeiros representa um avanço significativo na construção de políticas públicas ambientais mais eficazes e integradas. O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e as concessões florestais sustentáveis ilustram caminhos promissores para fomentar a proteção da biodiversidade, a manutenção dos serviços ecossistêmicos e o desenvolvimento territorial com justiça social.

Para maximizar a efetividade do PSA, é fundamental que os programas sejam integrados a outras políticas ambientais, baseados em critérios técnicos sólidos, acompanhados de monitoramento adequado, sustentados por fontes estáveis de financiamento e apoiados pelas comunidades locais. A preservação das paisagens por meio do PSA não é apenas uma questão ambiental, mas um investimento no futuro, garantindo a manutenção dos serviços ecossistêmicos essenciais para as próximas gerações.

O PSA contribui com incentivos diretos à conservação, reconhecendo financeiramente aqueles que atuam como guardiões da natureza. Já as concessões florestais, quando bem estruturadas e com participação ativa das comunidades locais, permitem a conciliação entre uso econômico e preservação ambiental, especialmente em florestas públicas de grande relevância paisagística. Ambas as abordagens reforçam o princípio do “protetor-recebedor”, rompendo com a atuação tradicional baseada exclusivamente em comando e controle.

A sinergia entre esses instrumentos pode ampliar a escala e a efetividade das políticas ambientais no Brasil, promovendo uma governança ambiental mais equitativa, transparente e eficiente. Proteger as paisagens não é apenas preservar a beleza cênica, mas garantir a continuidade dos serviços ecológicos que sustentam a vida – um compromisso que deve unir sociedade, Estado e setor produtivo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 fev. 2025.
- BRASIL. *Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006*. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-3, 3 mar. 2006.
- BRASIL. *Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm>. Acesso em: 2 fev. 2025.
- BRASIL. *Resolução SFB nº 24, de 22 de maio de 2024*. Estabelece diretrizes para a aplicação dos encargos acessórios previstos nos contratos de concessão florestal federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 maio 2024.
- GOMES, Carla Amado. *Introdução ao direito do ambiente*. 3. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.
- NUSDEO, Ana Maria. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.
- ONU. *Acordo de Paris*. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>. Acesso em: 2 fev. 2025.
- SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. *Concessões florestais federais: orientações para o uso dos recursos repassados aos entes federativos*. Piracicaba: Imaflora; Brasília: SFB, 2023.
- SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. *Relatório de Gestão de Florestas Públicas – RGFP 2024*. Brasília: SFB, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/sfb/pt-br/assuntos/gestao-florestal/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 2 fev. 2025.

A PAISAGEM COMO EDUCADORA: SUPERANDO DESAFIOS PARA UMA EDUCAÇÃO TRANSFORMADORA

*Erico Fernando Lopes Pereira Silva*¹
*Edimilson Antonio Mota*²
*Elisa Hardt*³
*Gisele Aparecida Nogueira Yallouz*⁴
*José Manuel Crespo Castellanos*⁵

11.1 PAISAGEM COMO ARTEFATO EDUCATIVO

Na sociedade atual, o conceito paisagem desperta um interesse crescente, ao mesmo tempo ele traz à tona necessidades e expectativas relacionadas às questões sociais, científicas, culturais e educacionais na perspectiva antirracista que o envolvem no campo do currículo. Seu conceito

¹ Biólogo e Pedagogo. Mestre em Ecologia (UFSCar) e Doutor em Biologia Vegetal (UNICAMP) e em Educação Matemática Científica e Tecnológica (USP), com Pós-doutorados em Ecologia de Ecossistemas (CEAM – Espanha e USP). Membro do LEPLAN (leplan.unifesp.br) da Universidade Federal de São Paulo. Sua linha de pesquisa se concentra em Ecologia de Paisagem, Educação em Paisagem e Valores Culturais da Natureza. E-mail: erico.ps@usp.br.

² Professor Doutor do departamento de Geografia da UFF – Campos, do curso de Licenciatura em Geografia. E-mail: edimilsonmota@id.uff.br.

³ Professora e pesquisadora na Universidade Federal de São Paulo – Campus Diadema e pesquisadora colaboradora da Universidad Complutense de Madrid. Bacharel e Licenciada em Ciências Biológicas (UFSCar). Mestre em Recursos Florestais (Esalq-USP). Doutora em Engenharia Civil com especialidade em Recursos Hídricos, Energéticos e Ambientais (UNICAMP). Atua na área de Ecologia, com ênfase em Planejamento Ambiental, nos temas Ecologia de Paisagem e Conservação da Natureza. E-mail: elisa.hardt@unifesp.com.

⁴ Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (2013), Mestre em Recursos Naturais pela UFMS (2018) e Especialista em Metodologias Ativas e TDICs na Educação pela UNIDERP (2020). É docente e coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Anhanguera-Uniderp. Coordenadora da ABAP MS – Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas, núcleo MS. Atua como conselheira municipal no CMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente da cidade de Campo Grande MS desde 2023.

⁵ Professor e pesquisador na Universidad Complutense de Madrid e Universidad a Distancia de Madrid. Geógrafo e Doutor em Educação. Suas linhas de pesquisa tratam da Didática da Geografia e da aplicação didática das Tecnologias de Informação Geográfica e a Didática da Paisagem. Contribuição de autoria: Elaboração, revisão a aprovação do manuscrito. E-mail: josemanuelcrespo@edu.ucm.es.

como artefato humano destaca sua construção histórica e cultural, resultante da interação contínua entre sociedade e ambiente. Ao considerar a paisagem como um produto dessa inter-relação, ela se torna um recurso estratégico ao desenvolvimento da sociedade, pois integra valores culturais, sociais, identitários e ecológicos que influenciam diretamente a qualidade de vida e o bem-estar humano.

A paisagem, além de ser um elemento central na identidade cultural e na relação entre sociedade e natureza, desempenha um papel estratégico na educação. Além disso, a própria educação é um dos principais serviços ecossistêmicos culturais oferecidos pelas paisagens, pois promove o aprendizado, a transmissão de saberes e a formação de valores culturais. Nesse sentido, compreender a paisagem como um elemento educativo é fundamental, pois ela carrega um caráter simbólico capaz de formar identidades nos sujeitos e promover o sentido de comunidade. Besse⁶ defende uma abordagem polissensorial da paisagem, que vai além da mera contemplação visual, incluindo elementos como sons, cheiros, texturas e, também acrescentamos a está perspectiva, a ancestralidade, que visa contribuir para uma compreensão mais profunda do ambiente.

A integração entre o conceito de paisagem e a educação dá origem ao termo “paisagem educacional”, que se fundamenta em três aspectos inter-relacionados: 1) o subjetivo, ligado às experiências individuais; 2) o intersubjetivo, relacionado às dinâmicas sociais; e 3) o simbólico, associado aos elementos culturais⁷. Esse enfoque fortalece políticas públicas sensíveis à cultura e ao meio ambiente, incentivando uma sociedade mais justa, conectada à natureza e comprometida com a sustentabilidade.

Nesse contexto, a Educação em Paisagem envolve a promoção de uma conscientização crítica sobre os valores da paisagem, incluindo os aspectos naturais, culturais e históricos⁸. Ela busca engajar as pessoas no processo de valorização e conservação da paisagem ao seu redor e permite que o patrimônio, incluindo tanto o material quanto o imaterial, torne-se uma base educativa ao fortalecimento da identidade local, o diálogo intercultural e a preservação das paisagens para as gerações futuras.

⁶ BESSE, Jean-Marc. *Le paysage: entre nature et culture*. Paris: Éditions La Découverte, 2010.

⁷ TEREPYSHCHYI, Serhii. Education al landscape as a concept of philosophy of education. *Studia Warmińskie*, v. 54, p. 373-383, 2017.

⁸ PEREIRA-SILVA, Erico Fernando Lopes; CASTELLANOS, José Manuel Crespo. O construtivismo crítico e transformador para uma educação em paisagem. *Práticas Educativas, Memórias e Oralidades. Revista Pemo*, v. 7, p. e14389-e14389, 2025.

A Educação em Paisagem visa, portanto, não apenas ensinar algo da paisagem, mas formar indivíduos e comunidades capazes de compreender as complexas interações entre os elementos naturais e culturais que a compõem. Ela busca promover uma reflexão crítica sobre o espaço vivido e sua transformação, estimula a responsabilidade e o engajamento com as questões ambientais, sociais, culturais e raciais. Ao articular vivências, memórias e conhecimentos locais, essa abordagem contribui à valorização da identidade territorial e o fortalecimento da cidadania ativa. Nesse sentido, a Educação em Paisagem se apresenta como um caminho possível para o desenvolvimento sustentável, ao favorecer a construção de vínculos com o lugar. Trata-se de um processo em que experiências individuais e coletivas se entrelaçam, considerando as necessidades e habilidades das pessoas para perceber, significar e vivenciar a paisagem por meio do lugar e do território.

A Educação em Paisagem, ao adotar uma abordagem que coloca a paisagem como elemento central no processo de aprendizagem, destaca-se entre outras três dimensões complementares. A primeira é a Educação sobre a Paisagem, que se concentra na aprendizagem direta a partir da experientiação e compreensão dos elementos e significados da paisagem. A segunda, a Educação para a Paisagem enfatiza a importância da responsabilidade individual e coletiva em relação à preservação e ao manejo sustentável dos ambientes naturais e construídos. E a terceira, a Educação por meio da Paisagem valoriza a interação com o ambiente como ferramenta para o desenvolvimento do Ser e do coletivo que o cerca, entre os quais visam à promoção da aprendizagem significativa, que leva a fortalecer vínculos afetivos com o lugar e o território⁹.

Mas quem são os fazedores e mantenedores da Educação em Paisagem e onde estão? Pioneiramente, no Brasil, no processo de educar em paisagem, são os povos originários, os indígenas, e povos de comunidades tradicionais, quilombolas, comunidades de terreiro, caiçaras, ribeirinhos, extrativistas, dentre outros, que estão à frente desse processo de educar em paisagem. Diante de qualquer dinâmica, mudança ou conflito na paisagem, os primeiros a serem consultados deveriam ser os povos que historicamente a habitam e a preservam. São eles que detêm os códigos

⁹ CASTAGLIONI, Benedetta. L'éducation au paysage à l'école. In: CONSEIL DE L'EUROPE (Org.). *Facettes du paysage: réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la convention européenne du paysage*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2012, p. 223-269.

gos de permanência, pertencimento e resistência construídos muito antes da formulação do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto capitalista.

11.2 ATUAÇÃO NA PRÁTICA

Quem são os sujeitos que devem ser interpelados pela importância da Educação em Paisagem? Primeiramente, esse texto é um breve subsídio para agentes do Ministério Público, que cotidianamente são demandados a mediar conflitos em territórios indígenas e comunidades tradicionais que historicamente têm sofrido com o apagamento de suas paisagens ancestrais. Essa instituição pública independente deve atuar na defesa dos direitos territoriais e culturais de povos indígenas e comunidades tradicionais, fiscalizar o cumprimento das leis ambientais e sociais, proteger o patrimônio cultural e natural, e promover o diálogo intercultural. Também apoiar a formulação de políticas públicas inclusivas e incentivar a participação dessas comunidades nas decisões que impactam seus territórios.

Em segundo lugar, o texto tem como foco subsidiar gestores públicos da educação, saúde e cultura, de estados e municípios brasileiros, para se orientar no princípio da legalidade na garantia da Educação em Paisagem dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, além de apoiar a implementação de políticas educacionais que valorizem os saberes locais e, sobretudo, promover o respeito à diversidade cultural, assegurando a preservação das paisagens como espaços fundamentais ao aprendizado e à construção de identidade.

Conforme apontado anteriormente, a paisagem educacional se fundamenta em três dimensões inter-relacionadas: a primeira é subjetiva, ligada às experiências individuais; efetivamente, essa dimensão envolve a escuta do outro e a vivência dos povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Nessa perspectiva, para esses povos, a paisagem é herança dos antepassados que se repassa de geração para geração no fazer do processo educacional deles. A herança seria patrimônio material e imaterial forjada na relação subjetiva com o lugar e o território na vivência dos grupos de povos tradicionais. Nesse sentido, a paisagem seria a extensão histórica, política e estética, por meio da qual se recriaria processos identitários, com os quais se diferenciariam e se reverberariam as diferentes visões de mundo nas fronteiras existenciais desses povos.

A segunda dimensão diz respeito a intersubjetividade dos povos tradicionais, as diferentes formas sociais de cada etnia de se relacionar, e expressar as cosmovisões e olhares sobre a natureza circundante em contraposição a outros povos não tradicionais, branco e de matriz hegemonicamente europeia. Historicamente, esses povos mantêm o processo de troca com os não nativos e, ao mesmo tempo, contém resistência e autopreservação contra quem se colocar adversário a existência deles. A história é testemunha do tempo, que desde a ocupação das terras brasileiras pelo colonizador, o senso de autopreservação dos povos indígenas tem se mostrado o dispositivo potente na luta pela preservação da vida na paisagem. A vida dos povos tradicionais é a extensão da sua paisagem. Apesar da potência dessa extensão existencial, o efeito deletério do colonizador sobre a paisagem tem custado desde então a dizimação e o apagamento dos guardiães da flora e da fauna brasileira.

Finalmente, a terceira dimensão está relacionada ao simbólico, associado aos elementos culturais¹⁰. Os elementos simbólicos culturais se apresentam na paisagem de diferentes formas. As formas simbólicas estão material e imaterialmente na paisagem e elas se fazem presentes por meio das ações sociais que se realizam por meio da cultura no território contida na paisagem. Tratam-se de elementos simbólicos que são representações de objetos, coisas e elementos da natureza, e, mediante delas, sentidos e interpretação de mundo são geradas pelos grupos sociais que se inscrevem no tempo e espaço na paisagem. Povos tradicionais indígenas, quilombolas e ribeirinhos são fazedores de inscrições simbólicas na paisagem e são eles também os protetores da herança cultural de território circundante.

Sobre as terras, espaço-tempo e paisagem dos povos tradicionais, na ordem social, a Constituição Federal de 1988, Capítulo VIII, artigo 231, diz que: cabe ao Estado “emarka-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Mas por que coube à Constituição resguardar os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente os indígenas ocupam antes do colonizador? Sabe-se que historicamente os povos originários passaram e ainda passam por um processo de apagamento social desde a colonização. A Constituição Federal reconheceu a necessidade de resguardar os direitos originários dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais

¹⁰ TEREPYSHCHYI, Serhii. *Op. cit.*

como uma forma de reparar e proteger esses grupos historicamente marginalizados e vulnerabilizados desde a colonização. Trata-se de garantir a continuidade cultural, social e territorial desses povos, reforçando o compromisso do país com a justiça social, a diversidade cultural e a proteção dos direitos humanos, valorizando a conexão ancestral dos povos indígenas com seus territórios como elemento fundamental para sua identidade, sobrevivência e autonomia.

Do mesmo ordenamento constitucional, o artigo 215 da Constituição Federal diz que: o Estado é o garantidor, o protetor das “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras”; pois cabe então a Ele criar dispositivos legais que levem ao reconhecimento da diversidade étnica e regional. Promover a valorização étnica e regional é garantir o direito dos povos tradicionais indígenas, quilombolas e outros a se inscreverem sobre diferentes formas na paisagem. Nesse sentido, o que o marco legal da Educação em Paisagem prevê em relação aos direitos e à valorização dos povos tradicionais?

11.3 A PAISAGEM NO MARCO LEGAL EDUCACIONAL BRASILEIRO E O PAPEL DA EDUCAÇÃO EM PAISAGEM

A paisagem no marco legal educacional brasileiro tem sua referência no artigo 231 da Constituição Federal brasileira, que reconhece no seu segundo parágrafo que: “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.” E ainda no seu parágrafo terceiro, reconhece também a terra como direito dos povos indígenas, “inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”.

Complementando essa fundamentação, o conceito de Direito à Paisagem, conforme proposto por Del Pozo¹¹, amplia a compreensão da paisagem para além de seu valor estético ou ecológico, reconhecendo-a como um direito cultural, histórico e simbólico das comunidades. Esse direito implica o reconhecimento das paisagens como construções sociais e vividas, marcadas por relações de pertencimento, memória e identidade. No contexto brasileiro, tal perspectiva reforça a importância de garantir, no âmbito educacional, o respeito e a valorização das paisagens culturais

¹¹ DEL POZO, Joan Manuel. *Paisaje, ciudadanía y educación*. Paisatge i Educació, p. 18-43, 2011.

indígenas como territórios de saberes, modos de vida e resistência, em consonância com os dispositivos constitucionais que asseguram os direitos originários à terra. Nesse sentido, compreende-se que a paisagem é um bem social que deve ser juridicamente protegido.

Mais do que paisagens naturais ou de beleza excepcional, é preciso considerar também aquelas cotidianas, degradadas pelo uso, pela especulação imobiliária ou pela exclusão social. São essas as paisagens vividas pelas populações em sua diversidade, de condição, gênero, cor/raça, etnia ou idade; paisagens que devem ser reconhecidas, usufruídas e, quando necessário, resgatadas para serem novamente vividas com dignidade. Somente uma sociedade verdadeiramente consciente de sua condição humana e dos bens coletivos que a sustentam será capaz de proteger o meio ambiente como responsabilidade comum, adotando condutas sociais amparadas em marcos legais que impeçam sua violação impune ou arbitrária. Portanto, pode-se afirmar que a Educação em Paisagem constitui uma oportunidade singular de estabelecer conexões significativas com o ambiente, promovendo o direito à paisagem como uma intersecção entre os direitos humanos e as questões socioambientais¹².

Esse arcabouço constitucional e conceitual encontra desdobramentos práticos na legislação educacional brasileira, especialmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, de 1996, que regulamenta a aplicação dos direitos constitucionais à educação. Essa lei destaca o currículo como um dispositivo estruturante para reconhecer e valorizar as características regionais do Brasil, conforme estabelecido em seu artigo 26:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

As características regionais e locais brasileiras podem ser encontradas nas paisagens dos biomas da Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal e Pampa. Cada um desses biomas é atravessado pela cultura e pela economia local, que variam conforme as especificidades de cada região. Nesse sentido, o currículo escolar, enquanto sistema de

¹² PEREIRA-SILVA, Erico Fernando Lopes. *Abordagem educativa das percepções e preferências em paisagem*. 2025. Tese (Doutorado em Educação Científica, Matemática e Tecnológica) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. Acesso em: 21 jun. 2025.

reprodução de ensino deve garantir aos educandos o direito à visibilidade das formas de como fazer a Educação em Paisagem por meio da cultura local. Trata-se de garantir o reconhecimento das experiências individuais daqueles que vivem da terra e na paisagem – experiências que se manifestam em diversas formas sociais de habitar.

Por isso, temas, vivências e saberes regionais que estão culturalmente contidos em nossos biomas, embora muitas vezes ausentes dos conteúdos prescritos nos currículos escolares, devem ser contemplados por meio da legislação, que assegura o direito à inscrição dessas experiências no cotidiano educativo. O respaldo legal torna-se, portanto, um instrumento fundamental para viabilizar o reconhecimento dos atravessamentos culturais e das vivências locais como parte do currículo forjado nas práticas diárias da escola. A inserção de conteúdos com recortes regionais sobre os biomas brasileiros configura-se, assim, como um dispositivo político-pedagógico que assegura a representatividade da cultura local dos povos tradicionais, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, dentre outros.

Nesse mesmo contexto de valorização dos povos e etnias, é essencial destacar que os estudos da paisagem requerem sua descolonização. Trata-se de um processo profundo e contínuo de desconstrução das estruturas coloniais que, historicamente, moldaram os conceitos de paisagem tanto em sua forma clássica quanto em suas expressões contemporâneas. Como argumenta Dang¹³, a descolonização da paisagem não pode ser tratada como metáfora, pois o colonialismo transforma concretamente as paisagens, imprimindo nelas marcas raciais que produzem privilégios e opressões. Essa dinâmica está intimamente ligada ao avanço do capitalismo extrativista e ao racismo ambiental. Diante disso, a Educação em Paisagem ganha relevância como uma estratégia potente para reafirmar identidades locais diante da tendência global de homogeneização e apagamento cultural.

Um exemplo disso é o caso do território Yanomami, na Amazônia, onde a invasão por garimpeiros ilegais, frequentemente legitimada por discursos desenvolvimentistas, tem degradado não apenas o ecossistema, mas também os modos de vida, os saberes tradicionais e o vínculo espiritual que esse povo mantém com sua paisagem ancestral. Esse processo de violação territorial evidencia como a paisagem pode ser colonizada tanto material quanto simbolicamente. Diante disso, a Educação

¹³ DANG, Tiffany Kaewen. Decolonizing landscape. *Landscape Research*, v. 46, n. 7, p. 100-1016, 2021.

em Paisagem ganha relevância como uma estratégia potente para reafirmar identidades locais diante da tendência global de homogeneização e apagamento cultural, contribuindo à resistência e à construção de outras formas de existência e pertencimento.

Outro exemplo evidente ocorre no Cerrado, onde comunidades tradicionais, como os geraizeiros, veredeiros e quilombolas, têm seus territórios ameaçados por monoculturas de soja, eucalipto e pela expansão desordenada da mineração. O modo de vida desses povos, fortemente ligado à coleta, ao extrativismo vegetal e ao manejo do fogo como prática ancestral, é frequentemente invisibilizado pelas políticas desenvolvimentistas.

Ainda, na Caatinga, povos como os sertanejos, catingueiros e indígenas como os Pankararu e os Xukuru enfrentam a desertificação provocada pelo desmatamento e pelas mudanças climáticas, intensificadas por práticas econômicas que desconsideram os saberes locais de convivência com o semiárido. Nesses contextos, a paisagem é colonizada tanto material quanto simbolicamente, sendo tratada como “vazia” ou “improdutiva”, apagando os laços históricos e culturais que estruturam o pertencimento territorial.

Dessa forma, formular um conjunto de conhecimentos e habilidades enraizados na experiência vivida pode ser um caminho para estabelecer uma práxis descolonizadora – um tema em aberto para discussões e interpretações neste capítulo. Tal práxis exige uma pedagogia baseada no envolvimento ativo e nas relações recíprocas entre ser humano e natureza, capaz de recusar as estruturas de poder colonial. Por meio da paisagem, torna-se possível reconstruir responsabilidades e relações com o entorno onde se vive e se atua, ampliando o sentido ético, político e educativo da Educação em Paisagem.

Ainda nesse contexto de valorização da diversidade étnica e cultural no currículo escolar, destaca-se a Lei nº 10.639, de janeiro de 2003, posteriormente complementada pela Lei nº 11.645/2008. Essa legislação alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), incluindo o artigo 26-A, que estabelece a obrigatoriedade do estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena no ensino fundamental e médio, tanto nas escolas públicas quanto nas privadas. Vale destacar que, antes mesmo da promulgação da Lei nº 10.639/2003, a cultura afro-brasileira já estava presente nos currículos da educação básica; contudo, a nova legislação representou uma inflexão epistemológica,

conferindo à abordagem educacional uma perspectiva voltada para as relações étnico-raciais, com ênfase no reconhecimento e valorização dos saberes e trajetórias desses povos.

Essa legislação é fundamental para a Educação em Paisagem porque reforça a inclusão e valorização da diversidade étnica e cultural dentro do currículo escolar, ampliando o reconhecimento das múltiplas formas de relação dos povos afro-brasileiros e indígenas com seus territórios e paisagens. Ao obrigar o estudo da história e cultura desses grupos, a Lei nº 10.639/2003 e suas complementações promovem uma abordagem educacional que transcende a simples transmissão de conteúdos, estimulando uma compreensão crítica das relações étnico-raciais e dos saberes tradicionais ligados à terra. Dessa forma, contribuem para que a Educação em Paisagem não seja apenas um ensino sobre o espaço físico, mas um processo que valoriza as experiências culturais, os modos de vida e as identidades que se expressam na paisagem, fortalecendo o respeito, a cidadania e a justiça social.

Essa inflexão está diretamente associada aos discursos descolonizadores que têm buscado mitigar os efeitos persistentes do colonialismo nas diversas dimensões da vida social, econômica, política e ambiental do país. No campo educacional, não tem sido diferente: há décadas, permanecem operando mecanismos de dominação pós-colonial em diferentes disciplinas escolares, que reproduzem conceitos ancorados em sistemas de valor eurocêntricos. Assim, desarticular essas estruturas simbólicas e epistemológicas é parte fundamental do processo de descolonização, o que inclui também promover aprendizagens ancoradas na paisagem local e na experiência territorial dos sujeitos. Nesse contexto, a Educação em Paisagem contribui à descolonização ao valorizar saberes e experiências locais, rompendo com paradigmas eurocêntricos, uma vez que ela promove uma educação que reconhece a diversidade cultural, fortalece identidades plurais e apoia a justiça social.

Esse movimento exige a criação de uma identidade vinculada ao entorno, capaz de resgatar valores materiais e imateriais que foram historicamente saqueados ou deslegitimados pelas economias coloniais. Trata-se de uma revalorização da diversidade cultural e ambiental como princípio pedagógico. Nesse sentido, qualquer iniciativa que contemple as esferas social, econômica, ambiental e educacional deve estar apoiada em uma política anticolonial, cujo principal objetivo seja a adoção de

estratégias ativas de ruptura com as hegemonias dominantes. Isso contribui, em última instância, para um projeto coletivo de restabelecimento da soberania dos povos especialmente os originários – por meio da autodeterminação e do reconhecimento dos seus modos próprios de viver, saber e educar¹⁴.

Pode-se dizer que descolonizar a paisagem representa um caminho fortuito para resgatar saberes, histórias e práticas que foram historicamente marginalizados pelo colonialismo, permitindo uma compreensão mais justa e plural da paisagem. Além disso, a descolonização da paisagem promove a valorização da diversidade cultural e ambiental, o que fortalece a identidade local e contribui à construção de políticas públicas mais inclusivas e sustentáveis.

Para orientar a aplicação da legislação nas escolas, o MEC, por meio do Conselho Nacional de Educação, aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Seu ineditismo está em propor uma abordagem centrada no processo afrodiaspórico, o que amplia o ensino para além da cronologia histórica e insere dimensões simbólicas e identitárias da paisagem, como a ancestralidade e o pertencimento.

Assim, ao resgatar memórias, evocar relações étnico-raciais e valorizar territórios culturais, essas diretrizes convergem com os princípios da Educação em Paisagem, promovendo uma formação crítica e sensível à diversidade. Nesse marco legal, a Lei nº 10.639/2003 requer, como afirma o Parecer CNE 03/2004, “mudança nos discursos, raciocínios, lógicas, gestos, posturas, modo de tratar as pessoas negras”. Isso implica alinhar o discurso em paisagem aos conteúdos curriculares, convocando uma profunda transformação nos temas, conceitos e abordagens sobre a história e cultura afro-brasileira e indígena.

A Educação em Paisagem é, antes de tudo, um discurso e, como tal, sua transformação deve começar pela ordem e estrutura de sua produção. Quando sistematizada no contexto escolar, a mensagem precisa atravessar a realidade do estudante – o receptor – de modo que ele se sinta verdadeiramente tocado pelo que é proposto. Conforme alude este texto, a Educação em Paisagem se constrói nas relações subjetivas, intersubjetivas e simbólicas, pois a paisagem é uma dimensão da existência

¹⁴ DANG, Tiffany Kaewen. *Op. cit.*

humana, suporte do vivido e do pertencimento. Seu valor educativo está justamente no fato de já estar carregada de sentidos e memórias para os sujeitos. Sendo assim, a escuta do outro não é um fim em si, mas um meio um caminho para desenvolver processos diversos de educar por meio da paisagem. Nesse processo, cor/raça e etnia são marcadores sociais estruturantes, que moldam não apenas a vivência do território, mas também os modos de aprender e ensinar a partir dele.

Os povos tradicionais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros grupos que compartilham modos de vida comunitários, práticas culturais próprias e relações específicas com seus territórios fazem parte do cotidiano a Educação em Paisagem. Eles são os guardiões não apenas da flora e da fauna brasileiras, mas também dos saberes ancestrais, dos territórios e das múltiplas formas de vida que compõem o tecido sensível da paisagem. Seus territórios de vivência não são, em primeiro lugar, demarcados por fronteiras físicas e materiais.

Suas fronteiras são, antes, marcadas pela imaterialidade, pela identidade construída e tecida em camadas de tempo – e o tempo é Iroko, aquele que atravessa gerações, memórias, ciclos da natureza e da existência humana. Chapadas, planícies e planaltos são suportes das paisagens da flora e fauna brasileiras; são lugares das águas e das florestas, morada desses guardiões. Eles, diuturnamente, com fios tênues de tempo, urdem espaços de reexistência contra o apagamento e a invisibilidade causados pelos efeitos deletérios do colonialismo. O primeiro efeito perverso do colonialismo se deu por meio das máquinas de guerra do evangelho do colonizador branco europeu – promotor do apagamento sensorial, visual e transcendental de culturas e povos das águas e florestas – que, ainda assim, resistiram em tecido forte ao tempo Chronos travestido de Modernidade.

Nesse escopo de uma lógica da Educação em Paisagem, o tempo não, portanto, apenas Chronos – linear, cronológico, produtivista – mas também Iroko, tempo ancestral, espiralar, vivido no corpo, na terra e na memória. Enquanto Chronos mede, Iroko conecta. É sob essa dimensão simbólica do tempo que as paisagens se tornam territórios de pertencimento, onde saberes, afetos e resistências se entrelaçam para além da linha reta do progresso moderno. Atualmente, uma lógica de aniquilamento de corpos e culturas persiste, muitas vezes disfarçada por práticas capitalistas que se apropriam do discurso do desenvolvimento sustentável, esvaziando seu sentido original. Quando dissociado da justiça

social, da diversidade cultural e da escuta dos povos tradicionais, o desenvolvimento sustentável corre o risco de se tornar apenas uma retórica, em vez de uma prática verdadeiramente transformadora.

É contínuo à paisagem brasileira o embate com territórios invadidos pelo agronegócio, pela expansão da fronteira da soja e pela ação predatória do garimpo ilegal. O avanço dessas forças provoca o aumento das tensões e tem como consequência direta a violência contra os povos que historicamente habitam e cuidam desses territórios – como demonstram as execuções sumárias de lideranças indígenas, quilombolas e seringueiros.

A apropriação desenfreada da terra, ainda marcada pela lógica do latifúndio, reforça uma matriz estrutural excludente, onde a paisagem parece pertencer a poucos, como se não fosse direito dos povos vivê-la, habitá-la e protegê-la. Diante desse cenário de conflitos históricos e do apagamento cotidiano dos verdadeiros guardiões das formas e cores do Brasil, a paisagem corre o risco de desaparecer – sobrevivendo apenas como imagem digital, simulacro em telas, distanciada de sua realidade viva e simbólica.

Nesse contexto, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena trazem contribuições fundamentais. Com base no artigo 210 da Constituição Federal de 1988, elas garantem às comunidades indígenas o direito ao uso de suas próprias línguas e à adoção de processos próprios de aprendizagem. Além disso, orientam que os conteúdos curriculares das escolas indígenas devem incluir saberes e práticas específicos desses povos, respeitando e acolhendo seus modos próprios de transmissão do conhecimento¹⁵. Essa valorização dos saberes tradicionais converge diretamente com os fundamentos da Educação em Paisagem, que se baseia em três dimensões interligadas: a subjetiva, relacionada às experiências individuais; a intersubjetiva, vinculada às práticas coletivas e às dinâmicas sociais; e a simbólica, que expressa os elementos culturais e os sentidos atribuídos ao território¹⁶.

Importa destacar que, muito antes de tais definições acadêmicas, os povos indígenas já praticavam o que hoje chamamos de Educação em Paisagem. Suas formas de ensinar e aprender sempre estiveram enraizadas na relação direta com o território, com os ciclos da natureza, com a oralidade e com a vivência comunitária. Se atualmente há uma demanda

¹⁵ BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena*. Brasília, DF: MEC/SEF, 1999.

¹⁶ TEREPYSHCHYI, Serhii. *Op. cit.*

por construir práticas educativas ancoradas na paisagem, o primeiro passo deve ser o exercício da escuta e da humildade: é preciso aprender com os povos originários como viver em integração com a paisagem, como dela cuidar e dela viver, não apenas como recurso, mas como espaço de sentido, memória e existência. Neste sentido o dispositivo recomenda:

Os conjuntos de saberes historicamente produzidos pelas comunidades, priorizados no processo educativo entre alunos e professores, deverão compor a base conceitual, afetiva e cultural, a partir da qual vai-se articular ao conjunto dos saberes universais, presentes nas diversas áreas do conhecimento, estabelecendo o diálogo entre duas naturezas e de significado social relevante, caso seja mediado por um processo de ensino-aprendizagem de caráter crítico, solidário e transformador na ação educativa¹⁷.

A base conceitual deve-se fazer a partir da articulação sobre o conjunto de saberes universais, considerando o diálogo como parte fundante do processo de ensino-aprendizagem. Ou seja, não se faz Educação em Paisagem sem se construir diálogo. Nesse contexto, dialogar seria o homem não indígena reconhecer a visibilidade do indígena e de outros povos. Também não se trata de manter o *status quo* de falar por esses povos, mas de reconhecer sua individualidade, subjetividade e todo o simbolismo cultural que os define – seja como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, dentre outros. A partir desse reconhecimento, torna-se possível pensar coletivamente em formas de educar em paisagem que preservem a natureza em sua verdadeira essência.

Além das abordagens já discutidas, é fundamental ampliar o repertório de recursos e metodologias que favoreçam a Educação em Paisagem em diferentes contextos escolares. A paisagem pode ser explorada de forma transdisciplinar por meio de diversas fontes educativas, como a literatura, os relatos orais de familiares, moradores do bairro ou da comunidade local, valorizando os saberes populares e os vínculos afetivos, o que possibilita que os estudantes identifiquem conflitos e “patologias” nas paisagens que habitam, como degradações, descaracterizações ou processos de exclusão e proponham soluções coletivas, desenvolvendo uma consciência crítica e participativa.

Como mencionado anteriormente, este texto é direcionado principalmente aos agentes do Ministério Público, assim como aos gestores

¹⁷ BRASIL. *Op. cit.*, 1999.

municipais e estaduais das áreas de educação, saúde e cultura. Questões relacionadas a conflitos, implementação de políticas públicas ou qualquer processo de reordenamento territorial inevitavelmente passam pela paisagem, pois é nela que a vida se manifesta e se sustenta. Sob a pressão constante da máquina destrutiva do capital, são os grupos vulneráveis que sofrem os maiores impactos. Nesse sentido, é fundamental que os agentes do Ministério Público, enquanto usuários da lei e orientados pelo ordenamento jurídico vigente, especialmente pela Constituição Federal de 1988, conheçam os dispositivos legais que asseguram a proteção da paisagem brasileira, reconhecendo que sua existência está intrinsecamente ligada à permanência dos povos tradicionais indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros.

Do mesmo modo, gestores das áreas de educação, saúde e cultura devem compreender que qualquer ação relacionada ao território implica conhecer profundamente a dinâmica do lugar, que está inscrita na paisagem. É fundamental entender que os povos tradicionais detêm os códigos de sustentabilidade dessa paisagem; portanto, qualquer decisão que envolva o território deve, necessariamente, passar pelo diálogo com esses povos.

Onde há diálogo, visibilidade e reconhecimento atuam como dispositivos democráticos e humanizadores. A sociedade não pode ser dissociada da natureza, assim como o ser humano não pode ser separado do meio ambiente – somos partes inseparáveis de um mesmo todo. A paisagem é, antes de tudo, uma construção mental, subjetiva, intersubjetiva e simbólica; somos parte dela e ela faz parte de nós. Nesse sentido, cabe a todos os responsáveis – seja no âmbito jurídico, seja na gestão pública ou privada – reconhecer que o futuro da paisagem depende de um processo contínuo de educação em paisagem, que promove o respeito, o cuidado e a sustentabilidade por meio do reconhecimento e valorização dessas conexões vitais.

11.4 EDUCAÇÃO EM PAISAGEM E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONEXÕES PARA UMA EDUCAÇÃO ECOSSOCIAL

A Educação em Paisagem, como abordagem pedagógica integradora, articula natureza, cultura e sociedade na formação de sujeitos

críticos, conscientes de seu lugar no mundo. Trata-se de uma educação que considera a paisagem não como cenário, mas como espaço vivido, carregado de sentidos, memórias e vínculos. Nessa perspectiva, a Educação em Paisagem converge com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU¹⁸, especialmente no que se refere à promoção de uma Educação Eco-Social, pautada pela justiça ambiental, participação cidadã e sustentabilidade territorial.

Ao transformar a paisagem em espaço educativo, a Educação em Paisagem contribui diretamente para alcançar metas como saúde e bem-estar (ODS 3), ação climática (ODS 13), vida terrestre (ODS 15) e gestão da água (ODS 6). Por exemplo, ao evidenciar a relação entre paisagens saudáveis e qualidade de vida, promove o uso sustentável de espaços urbanos e naturais, destacando os serviços ecossistêmicos culturais e ambientais. Práticas pedagógicas em jardins, reservas, rios ou trilhas fortalecem vínculos com o território e favorecem uma aprendizagem enraizada na experiência.

A Educação em Paisagem também possibilita compreender os impactos das mudanças climáticas sobre a biodiversidade e os modos de vida, especialmente dos povos e comunidades tradicionais. Ações educativas locais, como o reflorestamento participativo ou o mapeamento afetivo de territórios, integram o saber escolar aos desafios globais. Com isso, consolidam-se aprendizagens que incentivam a corresponsabilidade socioambiental e ampliam a percepção crítica sobre os efeitos do modelo de desenvolvimento vigente. A tabela 2 a seguir evidencia como a Educação em Paisagem contribui com os ODS, a partir de uma abordagem crítica e transformadora da realidade:

¹⁸ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/2030agenda>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Tabela 2. Relação com a Educação em Paisagem e os ODS diante da perspectiva transformadora de uma Educação Ecosocial, evidenciando o impacto dessa abordagem na formação crítica e participativa.

ODS	Relação com a Educação em Paisagem	Ótica de uma Educação Ecosocial
ODS 4 – Educação de Qualidade	Promove uma aprendizagem interdisciplinar, prática e experiencial, conectando teoria e prática.	Incentiva o aprendizado significativo por meio da conexão entre o local e o global, promovendo uma formação cidadã crítica e transformadora.
ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	Incentiva a valorização dos espaços verdes como patrimônio cultural e natural das cidades.	Promove o senso de pertencimento e a corresponsabilidade dos estudantes pela conservação e uso sustentável dos espaços urbanos.
ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima	Utiliza paisagens para conscientizar sobre mitigação climática, como redução de ilhas de calor.	Fomenta a percepção dos impactos humanos no clima e a busca por soluções locais e coletivas para a sustentabilidade.
ODS 15 – Vida Terrestre	Ensina sobre conservação da biodiversidade em ambientes urbanizados.	Amplia a compreensão sobre a interdependência entre biodiversidade e qualidade de vida, desenvolvendo uma consciência ecológica ativa.
ODS 6 – Água Potável e Saneamento	Explora a importância das áreas verdes para gestão hídrica, como recarga de aquíferos e retenção de água.	Sensibiliza os estudantes para o uso responsável da água e para a proteção dos ecossistemas que garantem a segurança hídrica.

ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Promove a justiça ambiental e o uso inclusivo da paisagem como direito coletivo.	Estimula a participação democrática e o diálogo sobre a gestão justa e inclusiva dos recursos naturais e culturais.
ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação	Cria colaborações entre escolas, ONGs e governos para transformar paisagens em ambientes educativos.	Encoraja a cooperação entre diferentes atores sociais, promovendo a integração de saberes e práticas para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Pereira-Silva (2025) e ONU (2015).

Apesar de seu potencial transformador, a Educação em Paisagem enfrenta desafios relacionados à avaliação de impactos, à formação docente e à integração nas políticas públicas. Iniciativas como os jardins educativos, trilhas sensoriais e experiências de restauração ecológica têm se mostrado eficazes ao combinar cognição, afeto e ação. Contudo, sua subjetividade e a escassez de apoio institucional ainda limitam sua implementação ampla e sistemática.

Superar a distância entre teoria e prática requer políticas comprometidas com a valorização das paisagens culturais, investimentos em formação docente interdisciplinar e incentivo à produção colaborativa de conhecimento com as comunidades locais. Paisagens são recursos educativos vivos, e educar por meio delas implica reconhecer as dimensões simbólicas, sociais e ecológicas que estruturam o território.

Por fim, a integração entre Educação em Paisagem e os ODS não deve ser vista como um exercício abstrato, mas como oportunidade concreta de ressignificar as práticas pedagógicas em diálogo com os desafios do presente. Trata-se de formar sujeitos que não apenas compreendam a paisagem, mas que a vivam com responsabilidade, justiça e pertencimento.

11.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, compreender a paisagem como artefato educativo é reconhecer que ela constitui uma instância vital de memória, de identidade,

de resistência e de transformação. A Educação em Paisagem, ao integrar dimensões subjetivas, intersubjetivas e simbólicas, amplia os horizontes da prática educativa e promove uma pedagogia enraizada no território, nos saberes ancestrais e no diálogo entre culturas. Nesse contexto, ela se alinha diretamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contribuindo com metas globais como educação de qualidade, ação climática, conservação da biodiversidade, justiça social e valorização da diversidade cultural. É preciso, portanto, que os agentes públicos, educadores e a sociedade como um todo assumam o compromisso de proteger e valorizar essas paisagens vivas, que são expressão da riqueza cultural e ecológica do Brasil. Somente por meio desse reconhecimento será possível construir uma educação verdadeiramente plural, democrática e comprometida com a justiça socioambiental e com os desafios de um futuro sustentável.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena*. Brasília, DF: MEC/SEF, 1999.
- BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana*. Brasília, DF: MEC/SEPPPIR, 2003.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BESSE, Jean-Marc. *Le paysage: entre nature et culture*. Paris: Éditions La Découverte, 2010.
- CASTAGLIONI, Benedetta. L'éducation au paysage à l'école. In: CONSEIL DE L'EUROPE (Org.). *Facettes du paysage: Réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2012, p. 223-269.
- DANG, Tiffany Kaewen. Decolonizing landscape. *Landscape Research*, v. 46, nº 7, p. 1004-1016, 2021.
- DEL POZO, Joan Manuel. *Paisaje, ciudadanía y educación*. Paisatge i Educació, p. 18-43, 2011.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque,

2015. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/2030agenda>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

PEREIRA-SILVA, Erico Fernando Lopes. *Abordagem educativa das percepções e preferências em paisagem*. 2025. Tese (Doutorado em Educação Científica, Matemática e Tecnológica) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. Acesso em: 21 jun. 2025.

PEREIRA-SILVA, Erico Fernando Lopes; CASTELLANOS, José Manuel Crespo. O construtivismo crítico e transformador para uma educação em paisagem. *Práticas Educativas, Memórias e Oralidades – Revista Pemo*, v. 7, p. e14389-e14389, 2025.

TEREPYSHCHYI, Serhii. Education al landscape as a concept of philosophy of education. *Studia Warmińskie*, v. 54, p. 373-383, 2017.

12

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A paisagem, enquanto macrobem de interesse difuso e dimensão essencial do meio ambiente (art. 225 da Constituição Federal), articulada ao patrimônio cultural (art. 216), exige um regime de tutela jurídica robusto, que transcenda abordagens meramente ornamentais ou administrativas. Este manual evidenciou que a proteção da paisagem abrange não apenas valores estéticos, mas também dimensões identitárias, históricas, ecológicas, urbanísticas e democráticas, sendo, portanto, um campo transversal das políticas públicas e do Direito Ambiental contemporâneo.

O percurso analítico delineado ao longo dos capítulos permitiu consolidar quatro eixos estruturantes e complementares da proteção paisagística no Brasil:

1. Base teórico-conceitual ampla e multidisciplinar, que rompe com a noção restritiva de “paisagens notáveis” e reconhece o valor de todas as paisagens – inclusive as cotidianas, periféricas e degradadas como expressão da relação dinâmica entre sociedade e território.
2. Arquitetura normativa multiescalar, capaz de integrar normas internacionais (como a Convenção Europeia da Paisagem), dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, instrumentos urbanísticos, ambientais e culturais, tais como tombamento, registro, inventários, diretrizes de ordenamento e unidades de conservação.
3. Processos participativos e de governança territorial, que incluem o planejamento urbano e ambiental, o licenciamento, os inventários e catálogos de paisagem, além da definição de Objetivos de Qualidade Paisagística (OQPs), todos sustentados pela participação democrática, pela transparência ativa e pelo controle social.
4. Ferramental normativo indutor e sancionatório, que articula instrumentos econômicos (como o Pagamento por Serviços Ambientais), incentivos à conservação e instrumentos penais e administrativos proporcionais à gravidade das infrações, assegurando efetividade e justiça espacial.

Além disso, demonstrou-se a importância de institucionalizar a Política Nacional da Paisagem (PNP), conforme proposta no Projeto de Lei nº 2.898/2024, e de utilizar, de forma estratégica, os instrumentos já existentes no ordenamento jurídico. Dentre as recomendações práticas, destacam-se:

- Elaboração de Inventários e Catálogos de Paisagem com critérios técnico-participativos;
- inserção da paisagem como variável nos Planos Diretores, no Zoneamento Ecológico-Econômico, nos planos metropolitanos e no licenciamento ambiental e urbanístico, com termos de referência específicos;
- implementação de mecanismos contínuos de monitoramento, com envolvimento de observatórios da paisagem e conselhos gestores multissetoriais; e
- valoração objetiva das paisagens para fins de planejamento, compensação, responsabilização e priorização de políticas públicas.

Para gestores públicos, planejadores, juristas e membros do Ministério Público, a mensagem é inequívoca: é possível e necessário agir desde já, com base no arcabouço normativo vigente, empregando os seguintes vetores práticos:

- Priorizar a prevenção de impactos paisagísticos em obras públicas e empreendimentos privados;
- exigir estudos paisagísticos como parte do licenciamento;
- resguardar ambiências territoriais sensíveis (ex.: áreas cársticas, patrimônios culturais, corredores ecológicos, etc.);
- estimular mecanismos de incentivo à proteção voluntária (ex.: PSA, acordos de gestão compartilhada, etc.); e
- promover educação para a paisagem, visando fortalecer o sentimento de pertencimento, a cultura do cuidado e o exercício da cidadania paisagística.

No campo sancionatório, é necessário adotar princípios de proporcionalidade, reparação e dissuasão, com penas que considerem o grau de irreversibilidade do dano, a extensão do impacto e a relevância do bem paisagístico afetado. Recomenda-se:

- Combinar sanções penais, administrativas e civis com medidas compensatórias e restaurativas;
- estabelecer critérios claros para agravantes (como reiteração, dolo econômico ou impacto sobre bens excepcionais) e atenuantes (recuperação espontânea e integral, cooperação com as autoridades); e
- priorizar a recomposição ecológica e cultural da ambiência afetada.

Também torna-se imprescindível o fortalecimento das capacidades institucionais e técnicas dos entes federativos, incentivando à formação interdisciplinar de equipes que operem com sensibilidade socioambiental e domínio dos instrumentos normativos aplicáveis.

A intersetorialidade entre meio ambiente, cultura, urbanismo, educação e justiça deve ser tratada como princípio operativo, integrando os saberes locais e os conhecimentos científicos para garantir decisões coerentes e eficazes.

É preciso que as políticas públicas promovam não apenas a preservação do patrimônio, mas também a regeneração de paisagens degradadas e a democratização do acesso à ambiência de qualidade. A valorização da paisagem não se restringe à manutenção do que existe, mas à sua constante reconstrução como espaço simbólico, social e ecológico. Em tempos de crise climática e de desigualdades territoriais crescentes, a paisagem deve ser reconhecida como ativo estratégico para a resiliência urbana, para a segurança ambiental e para o direito à cidade.

Por fim, propõe-se uma agenda estratégica de compromisso, a ser assumida por instituições públicas, sociedade civil e instâncias de justiça:

- Consolidar a paisagem como princípio transversal das políticas públicas e do ordenamento territorial;
- padronizar metodologias de diagnóstico, valoração e monitoramento, com indicadores de qualidade paisagística;
- fortalecer instrumentos financeiros e mecanismos sancionatórios, com foco em prevenção e eficácia restaurativa;
- ampliar os canais de participação social e de deliberação democrática, assegurando a justiça territorial e o reconhecimento das identidades locais; e

- instituir programas de formação continuada para técnicos, gestores e operadores do Direito, promovendo uma cultura institucional de valorização da paisagem.

A paisagem é, em última instância, uma construção coletiva, viva, histórica e simbólica. Protegê-la é garantir a dignidade territorial das comunidades, a memória dos lugares, a sustentabilidade das cidades e a democracia do espaço.

Em síntese, a consolidação do direito à paisagem no Brasil requer não apenas uma legislação específica, mas também a articulação institucional entre União, Estados e Municípios, acompanhada da capacitação técnica de gestores, promotores de justiça, arquitetos, urbanistas e educadores.

Nesse contexto, a entrada em vigor da Lei Federal nº 15.190/2025, que institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), constitui um marco relevante na consolidação da tutela da paisagem. A norma estabelece diretrizes gerais para o licenciamento em todo o território nacional, introduzindo modalidades como a Licença Ambiental Especial (LAE) e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), além de disciplinar hipóteses de dispensa e prever simplificações procedimentais. Embora voltada a conferir maior segurança jurídica e celeridade administrativa, sua aplicação deve ser interpretada à luz dos princípios da prevenção, da precaução e da função socioambiental, sob pena de fragilizar a proteção da paisagem, compreendida como macrobem coletivo, de relevância ecológica, cultural e identitária.

É fundamental integrar o tema nas políticas públicas de ordenamento territorial, nas estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e nos processos participativos de planejamento urbano e rural.

Assim, a paisagem deve ser compreendida como expressão da identidade coletiva e do patrimônio comum, cuja preservação está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento sustentável. O fortalecimento de parcerias institucionais entre Ministério Público, gestores ambientais, universidades e sociedade civil – constitui passo decisivo para transformar o direito à paisagem em realidade efetiva. Ao reconhecer a paisagem como macrobem de interesse difuso e elemento central da qualidade de vida, reafirma-se o compromisso de protegê-la em benefício das presentes e futuras gerações.

13

ANEXOS

PROJETO DE LEI N° 2.898, DE 2024

Institui a Política Nacional da Paisagem (PNP), altera a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

AUTORIA: Senadora Eliziane Gama (PSD/MA)

Avulso do PL 2.898/2024 [1 de 18]

PROJETO DE LEI N°2.898, DE 2024

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Esta lei institui a Política Nacional da Paisagem dispendo sobre sua identificação, promoção, valorização, planejamento, gestão, ordenação, desenho, proteção, preservação, conservação, regeneração e restauração, a fim de valorizar, incentivar e preservar os atributos naturais, ecológicos, patrimoniais, culturais, históricos, geográficos, arqueológicos, simbólicos, religiosos, científicos, estéticos, sociais, turísticos e econômicos da paisagem.

§ 1º A paisagem é um direito humano difuso e fundamental, elemento de bem-estar individual e coletivo com valores ambientais, ecológicos, culturais, simbólicos, estéticos e religiosos, e apresenta dimensões sociais, patrimoniais, econômicas e de construção de identidade coletiva.

§ 2º É direito de todos ter acesso e usufruir de paisagens sustentáveis em âmbito social, cultural, econômico, ambiental e ecologicamente equilibradas, essenciais à sadia qualidade de vida da população e demais seres que nela vivem, competindo ao Poder Público e à coletividade valorizá-la, defendê-la e preservá-la para as presentes e futuras gerações,

inclusive como forma de ação e prevenção contra riscos, tragédias e as mudanças climáticas.

§ 3º Esta lei aplica-se a todo território nacional e incide sobre as áreas urbanas e rurais, além de outras categorias que reflitam suas características específicas, abrangendo as áreas terrestres, as águas interiores e as águas marítimas. Aplica-se tanto às paisagens consideradas excepcionais ou notáveis, como às paisagens cotidianas, decorrentes das manifestações culturais e expressões populares, assim como a paisagens degradadas ou em estado de degradação.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – Paisagem: Uma parte do território, tal como é apreendida pela população, cuja expressão resulta da ação e da interação de fatores naturais e humanos, ou de ambos;

II – Inventários de Paisagem: Instrumento destinado a identificar, descrever, caracterizar, analisar e registrar as diversas unidades ou outras escalas de paisagens que compõem determinado território, produzidos de forma participativa;

III – Catálogos de Paisagem: Instrumento de caráter descritivo e prospectivo que se apoia no processo de inventariação, destinado a aprofundar a investigação, identificar valores e atributos, estrutura, padrões e funções relativos à paisagem, apontando objetivos, metodologias e escalas articuladas de análise, bem como orientar a integração aos instrumentos de planejamento territorial com recomendações para ações futuras;

IV – Unidade de Paisagem: Área geográfica com determinada configuração estrutural, funcional e perceptiva, caracterizada por uma combinação sistêmica de componentes da paisagem de natureza ambiental, social, cultural, histórica, patrimonial, científica, cênica, religiosa e simbólica, que tornem a unidade identificável, dentre outros critérios pela sua harmonia e estabilidade, com distinção de seus limites territoriais;

V – Planejamento Integrado da Paisagem: Processo que se estabelece de forma participativa, na forma da Lei, ancorado em teorias e métodos próprios, que visem, de modo holístico, considerar a estrutura, funções e dinâmicas da paisagem para a indicação de linhas de ação para a

promoção, valorização, ordenação, gestão, desenho, proteção, preservação, conservação, monitoramento, regeneração e restauração, incluindo a articulação com as demais políticas públicas, sobretudo aquelas territoriais, com as percepções coletivas locais, com proposição de cenários e identificação de técnicas e instrumentos, de modo a evitar e corrigir as distorções do uso humano do território e seus efeitos negativos sobre ela;

VI – Gestão Integrada da Paisagem: Atuações dirigidas assegurar a identificação, promoção, valorização, planejamento, ordenação, monitoramento, desenho, gestão, proteção, preservação, conservação, regeneração e restauração da paisagem, baseado em premissas de desenvolvimento sustentável, para orientar e harmonizar as alterações resultantes de processos sociais, culturais, econômicos e ambientais, em conformidade com o processo de Planejamento da Paisagem;

VII – Objetivos de Qualidade da Paisagem: Identificação, a partir da participação social, pelo Poder Público, com base nos inventários, catálogos ou em outros instrumentos participativos de paisagem, para uma paisagem específica, das aspirações das populações relativamente à manutenção, melhora ou recuperação das suas características, com indicadores e metas de acompanhamento;

VIII – Diretrizes de Paisagem: São as determinações que, baseadas nos Catálogos de Paisagem ou em outros instrumentos análogos, incorporam os Objetivos de Qualidade da Paisagem, estabelecendo normas e regramento para transformação e utilização do território;

IX – Indicadores de Paisagem: São parâmetros quantitativos e qualitativos que permitem monitorar a realidade por meio de cifras tangíveis, possibilitando mensurar, conhecer e acompanhar o processo de transformação da paisagem, assim como avaliar os impactos e a efetividade das iniciativas públicas e privadas para a sua conservação, recuperação, regeneração e aprimoramento;

X – Estudo de Impacto e Integração da Paisagem: São os estudos de impacto ambiental, urbanístico ou de vizinhança, que tenham por finalidade avaliar os impactos decorrentes de atividades em uma determinada Unidade de Paisagem, buscando-se evitar, mitigar ou compensar impactos negativos, bem como integrar as atividades na paisagem existente, observando-se especialmente as leis, normas, diretrizes, objetivos e indicadores estabelecidos para o local;

– Planos de Ordenamento Integrado e Valorização da Paisagem: São planos elaborados pelo Poder Público em diversas escalas, nacional, estadual e municipal, por meio de processos técnicos e participativos, devidamente aprovados pelas autoridades competentes, que visem identificar, considerar e valorizar as unidades e sistemas de paisagens no ordenamento territorial, integrando-o às demais políticas, planos regionais, planos diretores, zoneamentos ambientais e urbanos, dentre outros;

XI – Planos de Recuperação de Paisagem Degradada: São planos, elaborados pelo Poder Público ou por particulares, devidamente aprovados pelas autoridades competentes, para a recuperação, regeneração ou restauração de paisagens degradadas, visando atender as diretrizes e objetivos estabelecidos em relação à paisagem estudada e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população envolvida.

Parágrafo único. Em todos os planos, estudos, projetos e demais instrumentos previstos nesta lei, deverão ser consideradas as mudanças climáticas, atuando-se de forma preventiva para evitarem-se danos e desastres.

CAPÍTULO III DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º. São princípios da Política Nacional da Paisagem:

I – A prevenção e a precaução;

II – O poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

III – O desenvolvimento sustentável;

IV – A cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

V – O respeito às diversidades locais e regionais;

VI – O direito da sociedade à informação e ao controle social;

VII – O reconhecimento da paisagem e seu papel coletivo, assegurando-a indiscriminadamente a toda população brasileira;

VIII – A integração das paisagens com os ecossistemas;

IX – A relação entre a paisagem e a população, com reconhecimento e respeito aos valores éticos, estéticos, ambientais, ecológicos, culturais, naturais, patrimoniais, históricos, geográficos, arqueológicos, simbólicos, religiosos, artísticos, científicos, sociais, turísticos e econômicos;

X – A integração com os instrumentos de planejamento e demais políticas públicas;

XI – O reconhecimento de seu valor econômico e produtivo, especialmente para a população diretamente envolvida;

XII – A integração dos ambientes urbanos e ruais, com sua valorização e restauração;

XIII – A educação para paisagem;

XIV – A mitigação e adaptação às mudanças climáticas, levando-se em conta a possibilidade de eventos climáticos extremos e desastres deles decorrentes;

XV – A participação das Universidades e demais órgãos de ensino nas políticas públicas de paisagem.

CAPÍTULO IV DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 4º. Constituem-se diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional da Paisagem:

I – A catalogação, o inventário, o planejamento, a ordenação, a gestão, o desenho, a proteção, a preservação, a conservação, a regeneração e a restauração das diversas paisagens, garantindo-se a implementação dos objetivos de Qualidade da Paisagem, mediante cumprimento das diretrizes e linhas de ação previamente estabelecidas, acompanhando-se a evolução por meio de Indicadores de Paisagem e outros instrumentos semelhantes;

II – Assegurar a promoção e valorização da paisagem no uso e ordenação do território;

III – Promover uma gestão integral da paisagem, articulada às políticas públicas de ordenação territorial, patrimônio, meio ambiente, infraestrutura, entre outras;

IV – Desenvolver políticas públicas para garantir a função social da paisagem, inclusive em sua dimensão educativa e de geração de renda para as populações locais vulneráveis;

V – Estabelecer instrumentos para a regulação, gestão, proteção e controle das distintas paisagens;

VI – Promover a educação sobre a paisagem;

VII – Estabelecer um Sistema de Informação sobre paisagens e fomentar o acesso democrático às diversas paisagens nacionais;

VIII – Promover a cooperação entre as diversas esferas de governo e a sociedade civil, para o planejamento, a gestão, o monitoramento, a preservação, a conservação, a regeneração e a recuperação das paisagens;

IX – Fomentar a participação cidadã nas decisões que interfiram na paisagem em suas diversas escalas e esferas de governo federal, estadual e municipal;

X – Integrar a paisagem em todas as políticas, planos, programas e projetos governamentais setoriais e territoriais que possam interferir na estrutura, função, dinâmica uso ou qualidade da paisagem;

XI – Estimular o recurso a metodologias transversais na adoção de políticas públicas relacionadas à paisagem e a adoção de práticas de projeto e construção, de gestão e de ordenamento territorial que privilegiem as melhores técnicas disponíveis, as soluções sustentáveis baseadas na natureza e que valorizem a qualidade do ambiente em todas as suas dimensões e da qualidade de vida da população abrangida;

XII – Incluir em todos os instrumentos de aplicação desta Lei o entendimento, a percepção e o aporte das populações tradicionais, povos indígenas e demais grupos étnicos formadores da sociedade brasileira, como beneficiários e contribuintes das paisagens que ocupam histórica e culturalmente;

XIII – Valorizar a percepção, as práticas e o aporte das populações tradicionais, povos indígenas de demais grupos étnicos formadores da sociedade brasileira como beneficiários e contribuintes das paisagens que ocupam histórica e culturalmente.

CAPÍTULO V DAS ESTRATÉGIAS

Art. 5º. Constituem estratégias para a implementação da Política Nacional da Paisagem:

I – A proteção, conservação, regeneração e restauração das paisagens, englobando seus elementos naturais e culturais;

II – O desenho, o planejamento, a gestão, a conservação e a revitalização dos espaços livres públicos, especialmente com incentivo ao lazer público e gratuito;

III – A criação e o aperfeiçoamento da infraestrutura e dos serviços de apoio às áreas protegidas e espaços livres públicos;

IV – A adoção de Soluções Baseadas na Natureza (SBN) e das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD);

V – O desenho, o planejamento e a ordenação da paisagem e dos usos dos espaços públicos livres e edificados de forma a não obstruir a visibilidade e descaracterizar os elementos naturais e os bens protegidos;

VI – O incentivo à preservação, à conservação, a restauração e a recuperação dos bens e áreas protegidas;

VII – A elaboração, implementação, articulação, compatibilização e incorporação dos resultados e recomendações dos planos setoriais que incidam sobre a paisagem no processo de planejamento e ordenação dos territórios;

VIII – O estabelecimento de procedimentos integrados e permanentes de diagnóstico, monitoramento, fiscalização e controle das condições naturais dos elementos bióticos e abióticos da natureza, do patrimônio histórico-cultural e das atividades antrópicas com potencialidades degradadoras da paisagem, em especial para:

- a) do ar;
- b) dos corpos hídricos e bacias hidrográficas;
- c) do solo e subsolo;
- d) da fauna e da cobertura vegetal;
- e) dos passivos ambientais;
- f) dos acidentes e emergências ambientais e climáticas;
- g) dos resíduos sólidos;
- h) dos índices pluviométricos, fluviométricos e marinhos relativos às mudanças climáticas;
- i) dos sons urbanos;
- j) dos sistemas de anúncio e propagandas com visibilidade a partir dos espaços públicos; k) da poluição visual gerada por sistemas de anúncio, propagandas e outros elementos com visibilidade compulsória a partir dos espaços públicos;
- l) da iluminação artificial que compõe o sistema de iluminação dos espaços públicos;

m) dos vazios circundantes ou intersticiais da paisagem que a valorizam e permitem a plena percepção;

n) do patrimônio cultural e natural, quando houver.

IX – A avaliação e inclusão em todos os planos, projetos, estudos e políticas públicas das previsões de mudanças climáticas, eventos extremos e risco de desastres.

CAPÍTULO VI DOS INSTRUMENTOS

Art. 6º. São instrumentos da Política Nacional da Paisagem:

I – Os Inventários de Paisagem;

II – Os Catálogos de Paisagem;

III – Os Estudos de Impacto e Integração da Paisagem;

IV – Os Planos de Ordenamento Integrado e de Valorização da Paisagem;

V – Os Planos de Recuperação de Paisagem Degradada;

VI – O Sistema Nacional de Informação de Paisagens;

VII – O Programa Nacional de Valorização da Paisagem;

VIII – O Conselho Nacional da Paisagem;

IX – O Observatório Nacional da Paisagem;

CAPÍTULO VII DO PROGRAMA NACIONAL DE VALORIZAÇÃO DA PAISAGEM

Art. 7º. Fica criado o Programa Nacional de Valorização da Paisagem, a ser desenvolvido pela União, com objetivo de inventariar, catalogar, avaliar, planejar, gerir, ordenar, preservar, conservar e restaurar as diversas paisagens brasileiras, a ser executado de forma articulada pelos órgãos de proteção ambiental, do patrimônio histórico e cultural, e de desenvolvimento urbano, rural e metropolitano, conforme a regulamentação desta Lei.

§ 1º No âmbito do Programa Nacional de Valorização da Paisagem, deverão ser elaborados os Inventários de Paisagens, os Planos de

Ordenamento Integrado e de Valorização, bem como os Catálogos de Paisagens, com o estabelecimento dos objetivos de Qualidade de Paisagem, determinando-se as Diretrizes de Paisagem para cada Unidade de Paisagem e seus respectivos Indicadores de Paisagem, apontando-se, inclusive, aquelas que deverão ser especialmente protegidas e aquelas degradadas que deverão ser objeto de planos de conservação, recuperação ou restauração.

§ 2º Os Inventários de Paisagem, os Catálogos de Paisagem, as métricas de Qualidade da Paisagem e as Diretrizes de Paisagem, poderão ser elaborados para parte ou regiões do território nacional, em escalas diversas, e serão aprovados pela autoridade competente, conforme regulamentação desta Lei.

§ 3º Fica instituído o Sistema Nacional de Informação de Paisagens, que conterá informações sobre as características e estados de valorização, planejamento, ordenação, gestão, proteção, preservação e conservação das paisagens, a ser atualizado regularmente pelos órgãos competentes.

§ 4º Nos processos de desenho, planejamento, gestão, ordenação, definição de objetivos, indicadores, diretrizes e linhas de ação para paisagens habitadas por populações tradicionais, indígenas e de outros grupos étnicos formadores da sociedade brasileira, deverá haver consulta a tais comunidades, observando-se especialmente a integração de sua forma de vida e ocupação do território.

§ 5º Os órgãos de proteção de meio ambiente e patrimônio histórico, artístico e cultural integrarão o sistema e atuação de forma articulada para os objetivos desta lei, conforme disposto em regulamento próprio, seguindo-se as diretrizes do Conselho Nacional da Paisagem, com assessoramento técnico-científico do Observatório Nacional da Paisagem.

Art. 8º. No âmbito do Programa Nacional de Valorização da Paisagem deverão ser previstas ações para a educação da paisagem, especialmente com:

I – Reconhecimento das potencialidades das paisagens, seu valor na experiência cotidiana, programas de formação escolar, de professores e de quadros técnicos e sua integração em políticas públicas, inclusive as de educação ambiental no ensino formal;

II – Desenvolver conhecimento sobre as paisagens para sua adequada preservação, promoção da qualidade e da diversidade, seja na escala local, regional ou nacional;

III – Promover a educação sobre a paisagem a partir da instrumentalização e produção de documentos bases sobre a paisagem nos diferentes níveis de ensino;

IV – Promover programas de formação multidisciplinar em política, proteção, desenho, planejamento, gestão e ordenamento da paisagem, voltados a profissionais das áreas pública e privada e a associações interessadas;

V – Integrar escolas e universidades em ações que abordem os valores ligados às paisagens e às questões relativas à sua proteção, gestão e ordenamento;

VI – Promover a cultura e a educação sobre paisagem a partir da ampliação do conhecimento sobre a matéria junto a gestores públicos e sociedade civil.

Art. 9º. Fica criado o Conselho Nacional da Paisagem, órgão de caráter consultivo da Política Nacional de Valorização de Paisagem, que será composto por órgãos de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, de planejamento, representantes das Universidades Federais, bem como representantes da sociedade civil organizada, com composição paritária entre os representantes governamentais e da sociedade, conforme estabelecido em regulamento desta Lei.

Parágrafo único. Como órgão de apoio ao conselho previsto no *caput* deste artigo, será instituído o Observatório Nacional da Paisagem, entidade de apoio e colaboração, em forma de consórcio, na aplicação das questões relacionadas à elaboração, aplicação e gestão das políticas de paisagem, com finalidade de assessoramento técnico-científico, que será composto por uma ampla representação dos diversos agentes que atuam sobre o território e paisagem ou que estão relacionados com ele, inclusive das Universidades Públicas, conforme estabelecido em regulamento.

CAPÍTULO VIII

DA PAISAGEM EM OUTROS INSTRUMENTOS E POLÍTICAS

Art. 10. As paisagens e sua estrutura, funções e dinâmicas deverão receber atenção e valorização, no zoneamento ecológico-econômico, nos planejamentos territoriais rurais, urbanos e metropolitanos, plano diretor municipal e demais instrumentos normativos urbanísticos, pautando diretrizes de planejamento, gestão, proteção, mapeamento ou construção de identidades e, no caso de paisagens degradadas, a sua recuperação.

Parágrafo único. Enquanto não editados os catálogos de paisagens, suas diretrizes e objetivos, os instrumentos previstos neste artigo deverão ser adaptados para que haja a catalogação das paisagens existentes e as diretrizes e objetivos mínimos a serem alcançados, inclusive com instrumentos para recuperação das paisagens degradadas e especial proteção das paisagens notáveis ou que mereçam atenção especial, conforme estabelecido nesta lei.

Art. 11. Nos procedimentos de licenciamento ambiental ou urbanístico deverão ser elaborados estudos de impacto e integração da paisagem, levando-se em conta a paisagem afetada, para prevenir, evitar, mitigar ou compensar os impactos das atividades licenciadas, observando-se, inclusive, como estas alterações poderão interferir na qualidade de vida da população afetada.

Parágrafo único. Sempre que uma atividade impactar uma paisagem protegida ou de relevância para a população, seja em âmbito local, regional ou nacional, deverá ser garantido o direito à participação social na tomada de decisão, inclusive por meio audiência pública, permitindo-se irrestrito acesso à informação em tempo e forma adequada.

Art. 12. Em todas as políticas, planos, programas e projetos setoriais, especialmente naqueles de infraestrutura, deverá ser levado em consideração, desde sua concepção, a paisagem no qual será desenvolvido e os possíveis impactos e danos, atuando-se para evitar, mitigar ou compensar, buscando salvaguardar e preservar os valores que forem descritos e aventados naquela paisagem.

Art. 13. Fica assegurada a participação popular na definição dos objetivos de qualidade paisagística e na implementação de políticas e ações relacionadas à paisagem, por meio de consultas e audiências públicas e demais processos participativos.

CAPÍTULO IX DO SISTEMA NACIONAL DE PAISAGENS PROTEGIDAS

Art. 14. Fica criado o Sistema Nacional de Paisagens Protegidas (SINAPA) que tem por finalidade integrar as várias esferas governamentais e os instrumentos de proteção da paisagem natural e cultural, tais como criação de unidades de conservação, tombamentos, inventários, chancela, dentre outros.

Parágrafo único. Os órgãos de proteção de meio ambiente e patrimônio histórico, artístico e cultural integrarão o sistema e atuação de forma articulada, conforme disposto em regulamento.

Art. 15. Ficam reconhecidas como paisagens notáveis, aquelas que, por sua escala, singularidade, harmonia, estabilidade, apreço social, atributos e valores representativos ou identitários de uma comunidade local, regional ou nacional, atendam a alguma destas condições:

I – Contenham características singulares, tanto naturais, como culturais, históricas, simbólicas, identitárias, que justifiquem uma especial proteção;

II – Constituam exemplos representativos de uma ou várias paisagens que abriguem atributos naturais, ecológicos, patrimoniais, culturais, históricos, geográficos, arqueológicos, simbólicos, religiosos, artísticos, científicos, estéticos, sociais, turísticos e econômicos;

– Contribuam de forma decisiva para afirmar a identidade, história ou a cultura da comunidade envolvida, seja de âmbito local, regional ou nacional;

III – Possuam valor construído coletivamente e amparado pela técnica, contando com amplo reconhecimento social;

IV – Possuam alto valor harmônico, de estabilidade e amplo reconhecimento social.

§ 1º É dever do Estado estabelecer mecanismos de desenho, planejamento, gestão e proteção das paisagens notáveis, preservando suas características essenciais, sua função social e estrutura e dinâmica cultural, ambiental e econômica para as presentes e futuras gerações, garantindo a todos usufruir de seus benefícios.

§ 2º Na proteção de paisagens notáveis poderão ser utilizados os instrumentos já existentes, em especial o tombamento, o registro, a chancela, o inventário e as unidades de conservação, sem prejuízo de outros que venham a ser criados e atendam aos objetivos e diretrizes da presente Lei.

CAPÍTULO X DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL E ADMINISTRATIVA

Art. 16. A responsabilização por danos às paisagens dar-se-á nos âmbitos civil, penal e administrativo, considerando-se o cumprimento das

diretrizes de paisagens como obrigação de relevante interesse social, cultural e ambiental.

Art. 17. A responsabilidade civil por danos à paisagem será objetiva, competindo ao agente causador a reparação integral do dano, independentemente da comprovação de culpa.

Parágrafo único. A reparação incluirá medidas de recuperação, restauração ou compensação paisagística, sem prejuízo da eventual indenização pelos danos não passíveis de recuperação, restauração ou compensação.

Art. 18. São consideradas infrações administrativas as violações ao ordenamento, normas e diretrizes de paisagem devidamente aprovadas pelos órgãos competentes, seguindo-se o rito estabelecido na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

CAPÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19. As indenizações e multas relativas aos danos à paisagem deverão ser utilizadas para as finalidades previstas nesta lei.

Art. 20. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, em seus territórios, implementar as diretrizes, instrumentos e demais disposições estabelecidas nesta lei.

Art. 21. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 passa a vigorar acrescida do artigo 54-A e do parágrafo único do artigo 64:

“Art. 54-A. Alterar o aspecto ou estrutura, ou causar dano direto ou indireto à paisagem especialmente protegida por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico, monumental, social, científico, cênico ou simbólico, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa, sem prejuízo da reparação do dano.”

“Art. 64 (...)

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem implementar atividade ou empreendimento em desobediência às diretrizes de paisagem devidamente aprovadas pelos órgãos competentes, previstos nos Catálogos de Paisagens ou em quaisquer outros instrumentos de ordenação ou planejamento.”

Art. 22. O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A criação de uma Política Nacional da Paisagem vem atender a uma lacuna legislativa existente no Brasil na regulamentação da proteção deste bem jurídico que, apesar de previsto na Constituição Federal (arts. 23, III, 24, VII, VIII, e 216, V) não possui um regramento geral, a exemplo de outros bens ambientais, como os recursos hídricos, a flora, entre outros.

Em outros países, especialmente na Europa, a partir do Convênio Europeu da Paisagem, já há tempos têm sido desenvolvidas políticas que trazem uma visão holística e maior da paisagem, não com viés mais amplo que apenas de proteção do patrimônio cultural ou natural, e com uma visão que supera apenas uma análise setorial.

Observe-se que, conforme apontado por Loubet, apesar de inúmeras leis que mencionem a paisagem no Direito Brasileiro (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Decreto-Lei nº 3.365/41, Lei nº 8.625/93, Lei nº 9.605/98, “falta ao Brasil uma lei nacional que trate a paisagem de forma específica, tecendo seus conceitos, instrumentos, etc., a fim de ressaltar a sua importância para a consecução do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado”, sendo que, tal lei, deverá possuir no mínimo os seguintes itens:

- a) normas gerais;
- b) conceito e tipo de paisagens;
- c) outros conceitos;
- d) instrumentos de paisagem;
- e) princípios;
- f) disposições gerais – temáticas;
- g) gestão e planejamento;
- h) responsabilização e penalidades por danos.

Por outro lado, Caetano e Rosaneli registram a dificuldade de absorção desse conceito na prática cotidiana do planejamento urbano. O caso paraense, explorado pelos autores, constitui-se em interessante motivo para

tal reflexão, dado que uma lei estadual exige que municípios tenham Planos Diretores (PDs) para captar recursos financeiros estaduais. Assim, desde a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), esse estudo expõe que, dos quase 400 planos aprovados pelas instâncias municipais, foram poucos em que a paisagem era referenciada e naqueles em que tinha certo protagonismo nos documentos, ideias restritivas e modelos-padrão eram a tônica dessa presença. Portanto, a regulamentação da paisagem em uma lei nacional é de extrema relevância, não somente por fins estéticos (ao contrário, o termo modernamente traz a ideia de paisagens cotidianas), mas, especialmente, em razão da sua relevância econômica (valorização de imóveis, do turismo) e à saúde mental e física das pessoas, pois viver em um ambiente harmônico impacta diretamente na qualidade de vida da população.

O presente projeto de Lei foi construído dentro do projeto “Aliança pela Paisagem”, coordenado pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) e da Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP), em processo democrático e participativo, com apoio de vários atores, instituições, universidades, das mais diversas formações, em razão da interdisciplinaridade do tema.

Diante da importância da matéria, conto com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,
Senadora ELIZIANE GAMA

Este manual, intitulado *Direito da Paisagem: Manual de Atuação para Gestores e Membros do Ministério Público*, surge como uma contribuição essencial e oportuna no panorama jurídico e ambiental brasileiro. A sua elaboração é fruto do trabalho colaborativo de diversos especialistas e autores, e é organizada pela Comissão de Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pela Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), entidades que partilham a visão da paisagem como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida.

A paisagem, muito além de ser um mero cenário visual ou um conceito limitado à beleza excepcional, é aqui apresentada como um direito humano fundamental e um bem de interesse coletivo e difuso. O seu reconhecimento é crucial para a qualidade de vida e o bem-estar de todos os cidadãos, pois representa a expressão das complexas e indissociáveis relações entre o ser humano e o ambiente. Esta abordagem ampla abarca as suas múltiplas dimensões – naturais, culturais, simbólicas, estéticas, históricas, geográficas, arqueológicas, religiosas, científicas, turísticas e econômicas – e exige uma perspectiva interdisciplinar que integra conhecimentos da arte, da filosofia, da geografia, da psicologia, da arquitetura, do urbanismo, da ecologia, da história, da sociologia, entre outras disciplinas. A paisagem é, em essência, uma construção social, uma "linguagem a ser decifrada", que reflete, ao longo do tempo, a interação contínua entre o homem e a natureza.

Luciano Furtado Loubet



ISBN 978-65-5387-521-0



www.conhecimentolivraria.com.br