



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Laila Viana de Azevedo Melo

**A tutela jurídica da paisagem urbana diante do fenômeno da
turistificação**

Rio de Janeiro

2024

Laila Viana de Azevedo Melo

A tutela jurídica da paisagem urbana diante do fenômeno da turistificação

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da cidade.

Orientadora: Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M528 Melo, Laila Viana de Azevedo

A tutela jurídica da paisagem urbana diante do fenômeno da
turistificação / Laila Viana de Azevedo Melo. - 2024.
144f.

Orientadora: Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1. Paisagem - Teses. 2. Direito à paisagem - Teses. 3. Direito à cidade -
Teses. I. Aieta, Vânia Siciliano. II. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Bibliotecária: Fabiana das Graças Fonseca CRB7/6358

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Laila Viana de Azevedo Melo

A tutela jurídica da paisagem urbana diante do fenômeno da turistificação

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da cidade.

Aprovada em 25 de março de 2024.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Faculdade de Direito – UFRJ

Prof. Dr. Luiz Fernando Casagrande Pereira

UNIBRASIL Centro Universitário

Rio de Janeiro

2024

AGRADECIMENTOS

Eu sou uma, mas não sou só! Por isso, tenho muito a agradecer. Primeiramente, ao Divino, que me acolhe, ampara e sustenta. Esta filha intransigente não chegaria longe sem a proteção e guiança do Mistério.

Em seguida, agradeço aos meus pais por terem me dado a base para ser quem sou. Toda individualidade é feita de afetos e conflitos, e se hoje sou feliz na minha pele e essência, o que é raro em um mundo de exigências desumanas, é porque as raízes me deram sustento e firmeza para chegar a isso.

Agradeço aos meus irmãos, Laís e João Pedro, por impedirem que eu tivesse uma existência solitária, se a individualidade é, de fato, feita de afetos e conflitos, ninguém vai compartilhá-los mais comigo do que eles.

Agradeço a minha orientadora, Vânia Aieta, que transformou o peso do mestrado em um processo lúdico, generoso e propício para novas amizades. Obrigada pela potência feminina, pelas portas abertas e pelas risadas compartilhadas.

Devo um agradecimento quase endividado a quem me convenceu a fazer o mestrado, meu Mestre Jedi, Marcelo Weick, que me talhou como a advogada que sou e me orgulho de ser. Não tenho recursos hermenêuticos para agradecer pelas oportunidades e pelos conselhos incansáveis. Espero estar fazendo bem meu papel de padawan.

Agradeço aos amigos, sem ousar nomeá-los, pois afortunada que sou, tenho muitos! Agradeço a todas e todos, e a cada um pela presença, afago, socorro e atenção dados.

Por último, agradeço aos meus gatos, Irene e Alastor, por me ensinarem o que é o amor desinteressado, que se dedica sem tentar reter, bem como o que é a placidez diante das intempéries, e a soberania diante dos conflitos. Quem dera, um dia, ser mais gata e menos gente.

RESUMO

MELO, Laila Viana de Azevedo. *A tutela jurídica da paisagem urbana diante do fenômeno da turistificação*. 2024. 144f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

O presente trabalho analisa a efetividade da tutela jurídica da paisagem urbana diante da turistificação dos espaços citadinos, abordando a turistificação como a apropriação dos ambientes da urbe pelo turismo, destacando seu impacto socioespacial. A paisagem é tratada pela sua perspectiva multifacetada, resultante da interação dos indivíduos e comunidades com o seu entorno, a partir das suas experiências e sensações. A pesquisa destaca a necessidade de consolidar a compreensão da paisagem como um direito individual e difuso. O primeiro capítulo aborda a complexidade da definição da paisagem, destacando-a como produto da interação humana, influenciando percepções e construindo identidades. O segundo capítulo analisa a paisagem como patrimônio e direito exercível, e qual a abordagem dada ao tema no sistema jurídico brasileiro. Destaca-se a imprecisão conceitual como desafio na legislação. No contexto legal brasileiro, evidencia-se a evolução na Constituição de 1988, reconhecendo a paisagem como um direito usufruível a ser garantido. No entanto, a aplicação efetiva enfrenta desafios, manifestando a necessidade de consolidação normativa, haja vista existir uma multiplicidade de dispositivos legais que abarcam o tema mas que não necessariamente convergem entre si. A Convenção Europeia da Paisagem é apresentada como referência, promovendo a participação pública na gestão paisagística. O terceiro capítulo foca na turistificação, destacando sua natureza fenomênica e interdisciplinar. Analisa as interações entre turismo, dimensões sociais, culturais e espaciais, ressaltando a importância de uma abordagem integrada. A turistificação pode resultar em impactos positivos ou negativos na paisagem urbana, enfatizando a necessidade de políticas inclusivas e sustentáveis. O trabalho conclui que a proteção jurídica da paisagem deve considerar sua natureza dinâmica, multidimensional e subjetiva, e pelo recorte do turismo deve ser utilizada como balizador para implementação de políticas públicas salutares que promovam o turismo como ferramenta de desenvolvimento socioespacial. Destaca a importância de envolver as comunidades nas decisões sobre seus entornos visuais e de compreender o turismo como instrumento de melhorias social e preservação paisagística. Propõe uma revisão da interpretação legal e normativa para promover políticas mais equilibradas e sustentáveis.

Palavras-chave: paisagem; direito à paisagem; direito à cidade; patrimônio paisagístico; turistificação; turismo.

ABSTRACT

MELO, Laila Viana de Azevedo. *The legal protection of urban landscape in the face of the phenomenon of touristification*. 2024. 144f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

This research analyzes the effectiveness of legal protection of the urban landscape in the face of the touristification of city spaces, approaching touristification as the appropriation of urban environments by tourism, highlighting its socio-spatial impact. The landscape is treated from its multifaceted perspective, resulting from the interaction of individuals and communities with their surroundings, based on their experiences and sensations. The research highlights the need to consolidate the understanding of landscape as an individual and diffuse right. The first chapter addresses the complexity of defining landscape, highlighting it as a product of human interaction, influencing perceptions and building identities. The second chapter analyzes the landscape as heritage and exercisable right, and the approach given to the topic in the Brazilian legal system. Conceptual imprecision stands out as a challenge in legislation. In the Brazilian legal context, the evolution of the 1988 Constitution is evident, recognizing the landscape as a usable right to be guaranteed. However, effective application faces challenges, demonstrating the need for normative consolidation, given that there is a multiplicity of legal provisions that cover the topic but that do not necessarily converge with each other. The European Landscape Convention is presented as a reference, promoting public participation in landscape management. The third chapter focuses on tourism, highlighting its phenomenal and interdisciplinary nature. It analyzes the interactions between tourism, social, cultural and spatial dimensions, highlighting the importance of an integrated approach. Touristification can result in positive or negative impacts on the urban landscape, emphasizing the need for inclusive and sustainable policies. The work concludes that the legal protection of the landscape must consider its dynamic, multidimensional and subjective nature, and through tourism, it must be used as a guide for the implementation of healthy public policies that promote tourism as a tool for socio-spatial development. It highlights the importance of involving communities in decisions about their visual surroundings and of understanding tourism as an instrument for social improvement and landscape preservation. It proposes a review of legal and normative interpretation to promote more balanced and sustainable policies.

Keywords: landscape; landscape rights; city rights; landscape heritage; touristification; tourism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MTUR	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Programa de Ação Econômico do Governo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
UIOOT	União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens
UIOTPO	União Internacional de Organizações Oficiais de Propaganda de Turismo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	9
1	PAISAGEM: O FENÔMENO DAS VISTAS – CONCEITO E PERSPECTIVA LEGAL	19
1.1	O conceito multifacetado – a paisagem como fenômeno e a dificuldade de conceituação	22
1.1.1	<u>A compreensão da paisagem pela relação espacial</u>	25
1.1.2	<u>A paisagem cultural</u>	28
1.2	Paisagem como patrimônio e direito	34
1.2.1	<u>Entendendo a paisagem como direito exercível</u>	35
1.2.2	<u>Fragilidade axiológica: a perspectiva da dificuldade conceitual e a consequente fragmentação normativa</u>	37
2	A PAISAGEM NAS LEIS BRASILEIRAS, A INFLUÊNCIA DAS NORMAS INTERNACIONAIS E A REFLEXÃO SOBRE O CASO ITALIANO	41
2.1	O panorama legal nacional – das primeiras referências normativas à paisagem até o momento atual	44
2.2	A Convenção Europeia da paisagem e a centralidade do sujeito para a proteção paisagística	50
2.3	O Memorando de Viena e a Regulamentação para a Paisagem Histórica Urbana	53
2.4	A influência da Convenção Europeia da Paisagem e do Memorando de Viena para a compreensão da paisagem como patrimônio e direito no Brasil	55
2.5	Semelhança comparada: a evolução legal italiana, o Código de Bens Culturais e de Paisagem e a relação com a Convenção Europeia da Paisagem	61
2.5.1	<u>A evolução legal e reestruturação interpretativa italiana com o advento do Código de Bens Culturais e de Paisagem e a Convenção Europeia da Paisagem</u>	65
3	O TURISMO E A APREENSÃO DA CIDADE – CONCEITO, PAPEL DA OMT E ESTRUTURA REGULAMENTAR NACIONAL	69

3.1	O processo de turistificação dos espaços urbanos	74
3.2	A OMT e o Código Mundial de Ética para o Turismo.....	79
3.3	Histórico da estrutura regulamentar nacional sobre o Turismo.....	84
3.4	O perfil da política do turismo hoje e os efeitos hodiernos da Lei Geral do Turismo (LGT)	92
3.5	O direito do turismo	96
4	A INTERSECÇÃO ENTRE A PAISAGEM E O TURISMO - O PROCESSO DE TURISTIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS E A RELAÇÃO COM A PAISAGEM.....	100
4.1	A paisagem como identidade cidadina e a subjetividade turística.....	102
4.1.1	<u>A participação comunitária como fator essencial de equilíbrio entre turistificação e proteção paisagística</u>	107
4.2	A interpretação legal a partir da compreensão da paisagem como direito e o turismo como fenômeno	113
4.3	Brasil: o que o processo de turistificação urbana nacional atual diz sobre a efetividade da proteção legal da paisagem?	118
	CONCLUSÃO.....	123
	REFERÊNCIAS.....	131

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar se realmente existe efetividade na tutela jurídica da paisagem urbana, diante da turistificação dos espaços citadinos. No contexto ora trabalhado, a turistificação é abordada como a apropriação dos espaços urbanos pelo turismo, demonstrando a emergência de um fenômeno socioespacial e a concretização de uma atividade econômica que se destaca como uma das mais dinâmicas da economia global atual (FRATUCCI, 2008).

Noutra ponta, a paisagem é tratada a partir de sua perspectiva multifacetada e da compreensão de que sua existência se baseia na interação do indivíduo com o ambiente que o cerca, havendo a necessidade de despi-la de uma ideia ecológizante ou de excepcionalidade. Segue-se, pois, os ensinamentos de Anne Cauquelin (2007), que traz a paisagem como produto da interação humana com o espaço a sua frente, seja ele natural ou construído, com base em uma estrutura retórica alicerçada em experiências, familiaridades, preferências e crenças.

No tocante às questões de metodologia, a presente pesquisa é de natureza aplicada, concentrando-se em conhecimentos direcionados à análise de um problema específico. Quanto à abordagem teórico-metodológica adotada, optou-se pela perspectiva jurídico-sociológica, que considera que o Direito é uma "variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações direito/sociedade" (GUSTIN e DIAS, 2015, p. 22). Essa escolha se justifica pela direção do trabalho em investigar a efetividade da proteção legal da paisagem na condição de direito e patrimônio, considerando o fenômeno de turistificação como o cenário da análise.

Dado que o projeto visa compreender um contexto jurídico específico (a eficácia dos dispositivos legais de proteção da paisagem), dentro de um fenômeno social mais amplo (o processo de apropriação dos espaços urbanos pelo turismo), o estudo se voltou a compreender se as normas investigadas alcançam seus propósitos em face das demandas sociais e das características únicas dos contextos sociocultural e político.

Dessa forma, considerando que a pesquisa requer a consideração de ambos os lados da questão e a exposição da contradição (SIQUEIRA, 2020), o raciocínio adotado foi o hipotético-dedutivo. Esse método parte de conhecimentos prévios, nesse caso a apropriação dos espaços pelo turismo, em relação aos quais é identificado um problema

(GUSTIN e DIAS, 2015), no presente contexto, a transformação da paisagem. A partir daí, foi formulada uma hipótese que, ao ser confrontada com uma variedade de fatos, foi corroborada.

A hipótese em questão sugere que há uma dificuldade na definição da paisagem, o que impacta na legislação, tornando-a menos eficaz. Isso ocorre porque o conjunto de leis compreende a paisagem como um patrimônio a ser protegido, porém, além de confundir tal conceito com o de meio ambiente (referindo-se muitas vezes a paisagens naturais notáveis), que é uma das áreas mais desafiadoras no arcabouço normativo vigente, parece não a reconhecer como um direito a ser exercido. Ao invés disso, é vista como um elemento estático, integrante do patrimônio cultural, histórico ou ambiental. Assim sendo, para que a proteção paisagística seja de fato executada, os caminhos mais utilizados (e em que se observa mais resultado) descambam em uma ideia de proteção positivista e inflexível, que se concentra no objeto da proteção, negligenciando os atores envolvidos, que, em última análise, são aqueles para quem a proteção é destinada.

No que diz respeito ao levantamento de dados, o presente estudo se enraíza na pesquisa bibliográfica e na pesquisa documental, consistente no apanhado de fontes documentais primárias, conforme descrito por Lakatos e Marconi (2003), a partir do estudo de leis, jurisprudências e documentos internacionais relacionados à proteção da paisagem, bem como relatórios elaborados por instituições oficiais, a exemplo da Organização Mundial do Turismo (OMT), tendo como principal foco os instrumentos legais nacionais relacionados à paisagem além de convenções e documentos internacionais pertinentes, como a Convenção Europeia da Paisagem, o Memorando de Viena e as Recomendações sobre a Paisagem Histórica Urbana, ambos da UNESCO.

Também foi tomado como referência o Código de Bens Culturais e de Paisagem da Itália, elaborado após a Convenção Europeia da Paisagem, em razão da incorporação das inovações trazidas pela Convenção e da consolidação do conceito de paisagem a partir de uma abordagem diversificada, servindo, portanto, como exemplo de uma trajetória de adaptabilidade legal que pode ser utilizada para melhorias no recorte nacional.

Já a coleta de material bibliográfico abrangeu uma variedade de obras que exploram o conceito da paisagem e suas implicações nos campos ambiental, cultural, político e jurídico. Além disso, foram consultadas obras na área da turismologia, para lastrear a necessária discussão sobre como o turismo influencia os espaços e as comunidades urbanas no Brasil.

Assim, para o tratamento dos dados e sistematização das informações, optou-se por dividir o trabalho em quatro capítulos, os dois primeiros abordando o conceito de paisagem e a sua perspectiva legal, bem como a atual estrutura do arcabouço normativo nacional sobre o tema e a influência internacional na diagramação da tutela jurídica da paisagem no Brasil, utilizando como exemplo de rota de amadurecimento legal o caso italiano com a elaboração do Código de Bens Culturais e de Paisagem da Itália. Já o capítulo terceiro trouxe a conceituação e a perspectiva jurídica do turismo, e o quarto fez a intersecção entre ambos os temas.

Importante fazer notar que a paisagem, tanto em sua perspectiva legal, quanto em sua conceituação ocupa um maior espaço no trabalho do que o turismo, isso se dá porque a paisagem é o objeto central desse estudo que busca entender o funcionamento da sua tutela jurídica em um contexto específico, neste caso o turismo. Melhor dizendo, a paisagem é a protagonista da pesquisa, suas nuances, repercussões sociais e efetividade das leis que a regem, enquanto a turistificação dos espaços urbanos é o recorte pelo qual será analisada, sendo, portanto, matéria transversal.

Assim sendo, para melhor explicar o encadeamento lógico da pesquisa, tem-se que no primeiro capítulo, é abordada a complexidade da definição da paisagem, uma vez que esta se apresenta como um fenômeno em constante transformação, e não como um bem estático. Desta feita, demonstra-se que justamente em razão dessa natureza fenomênica, a paisagem possui múltiplas camadas de significado.

No primeiro capítulo, merece destaque a abordagem teórica da filósofa Anne Cauquelin (2007), a qual concebe a paisagem como um intrincado sistema de interação linguística entre o ser humano e seu entorno. Essa interação é intrinsecamente vinculada a um núcleo de referência que exerce significativa influência sobre as percepções paisagísticas ao longo da vida. Cauquelin (2007) argumenta que, de maneira inconsciente, estabelecemos estereótipos em torno dos quais novas paisagens se desenvolvem, sendo essas influenciadas por nossas experiências e habilidades interpretativas. A construção desses paradigmas paisagísticos, conforme proposto pela autora, ocorre por meio de formas simbólicas, por ela denominadas como "dobras".

A partir dessa abordagem, evidencia-se a influência marcante da paisagem nas relações e na mente humanas, uma vez que está intrinsecamente ligada à interação do ser humano com o espaço que o cerca. Tal influência vai desde as cenas que orientam o cidadão em suas atividades diárias, passando pelos elementos que caracterizam o ambiente em que vivem e que ajudam a construir noções de familiaridade e

pertencimento, até os ícones estéticos que tornam uma cidade reconhecível não apenas para seus habitantes, mas também para visitantes e espectadores de fotografias.

Partindo da estrutura conceitual delineada por Cauquelin (2007), são examinadas as dinâmicas de reprodução do espaço urbano, destacando a paisagem como sua manifestação mais palpável. Esta abordagem adota uma postura crítica em relação à prevalência de influências mercadológicas nos processos contemporâneos de apropriação turística, os quais engendram a formação de não-lugares (CARLOS, 2007). Esses locais carecem de identidade e significado cultural, contribuindo para a homogeneização do ambiente urbano e empobrecendo sua diversidade e singularidade. Nessa perspectiva, o turismo atual pode contribuir para uma padronização do espaço urbano, comprometendo sua riqueza identitária, já que “transforma tudo em espetáculo e o turista em espectador passivo” (CARLOS, 2007, p. 63).

Ainda no capítulo primeiro, demonstra-se, ao tratar da paisagem pela perspectiva espacial, o que fala o geógrafo Milton Santos (2009; 2012), que afirma que o mercado e o espaço modelam a sociedade de maneira geral, sendo forças paralelas, e do mesmo modo que o mercado seria cego para os fins inerentes das coisas, o espaço construído a serviço do mercado seria cego para os fins intrínsecos das pessoas, ao passo que diz que o entorno vivido é arena de trocas, eixo de um processo intelectual, e em sentido contínuo defende que a paisagem funciona como uma acumulação de tempos alicerçada na representação de momentos diversos do desenvolvimento humano, e ignorar isso em uma subserviência às necessidades mercadológicas, impulsionaria uma política de desigualdades.

Nesta linha de compreensão, é preciso desafiar a visão unidimensional da paisagem, e defendê-la como um conceito central para compreender a interação entre cultura, sociedade e ambiente físico, justamente porque a paisagem é composta não apenas por elementos visíveis, como ruas, edifícios e parques, mas também pela maneira como diferentes grupos étnicos e sociais moldam os espaços que habitam de acordo com suas crenças, valores e relações de poder (COSGROVE, 1998). Assim, ressalta-se a ideia de que as paisagens são reflexos das narrativas históricas e das dinâmicas sociais em curso.

Em perspectiva complementar, traz-se à luz a impossibilidade de criar uma ciência estrita e literal sobre a paisagem, sendo possível, contudo, manter um discurso coerente sobre a temática, pois as tentativas de nichar a sua compreensão, como defende Alain Roger (2013) acabam mutilando a sua essência global, que deve ser tomada em sua

multiplicidade, já que se trata de um fenômeno de muitas ordens. Assim, afirma-se que é justamente por isso que a proteção jurídica e administrativa da paisagem só funcionaria a partir do reconhecimento da paisagem como um bem coletivo e um direito fundamental, que deve ser considerada um elemento essencial para o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.

No segundo capítulo, trazendo a perspectiva legal e jurisdicional para entendimento da paisagem como patrimônio e direito exercível, pontua-se que o conceito de patrimônio paisagístico surge da necessidade de proteção jurídica da paisagem como fonte de identidade e simbologia social, abrangendo aspectos materiais, imateriais e naturais. Nesta linha de cognição, propõe-se a inclusão do direito à paisagem como um novo direito fundamental no sistema jurídico brasileiro, associado ao direito à cidade e aos demais direitos urbanos (DUARTE, 2011).

Note-se que, para garantia de tais direitos, a responsabilidade estatal implica não apenas na proteção do patrimônio paisagístico, mas também na criação de condições para o pleno exercício desse direito, especialmente no contexto urbano. Noutra ponta, na nuance da relevância da paisagem na condição de patrimônio, a importância não reside apenas em sua dimensão ambiental, mas também em seu valor estético-visual e em seu papel na construção da identidade e do pertencimento da comunidade.

Desta feita, a concepção da paisagem como um direito autônomo implica seu reconhecimento como um bem digno de proteção legal específica, independentemente de contextos jurídicos diversos. Destaca-se a perspectiva que atribui à paisagem um valor intrínseco, merecedor de atenção e proteção singular em razão de relevância jurídica própria, dissociada de suas interações com outros elementos legais, com a participação pública considerada como essencial na gestão e proteção paisagísticas (PRIORE, 2001).

Analisando diversas abordagens jurídicas de proteção da paisagem, Priore (2001) inclui desde leis específicas até ferramentas de gestão pública, destacando a necessidade de uma estrutura normativa abrangente para tutelar a paisagem em todas as suas dimensões. Em entendimento similar, Saldarriaga (2013) apresenta o contexto colombiano em que a regulação da paisagem é comum, mas nem sempre reconhece ou efetivamente trata a paisagem como um direito autônomo na prática, de maneira afim ao que acontece no Brasil.

Uma das razões apresentadas por Saldarriaga (2013), que se replica no cenário nacional, como também aponta Maria Clara Santos (2019), é a imprecisão conceitual do tema, como um desafio significativo para estabelecer uma categoria jurídica robusta que

reconheça a paisagem como um direito subjetivo exercível nos processos de gestão territorial, fornecendo uma "utilidade epistemológica" para fundamentar uma definição precisa desse direito.

No contexto brasileiro, Paulo Affonso (2017) destaca a responsabilidade tanto do Poder Público quanto da comunidade na preservação da paisagem como parte do patrimônio cultural, conforme estabelecido pela Constituição. Esta preservação é viabilizada por meio de estratégias como inventários, tombamentos e ações direcionadas ao desenvolvimento sustentável, refletindo a conexão entre os princípios constitucionais de sustentabilidade ambiental e cultural. Similarmente, a Convenção Europeia da Paisagem orienta a gestão da paisagem para garantir sua manutenção sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, destacando a importância da preservação da paisagem como um direito coletivo intrinsecamente relacionado aos direitos culturais, ao direito à cidade e à identidade histórica e memorial das comunidades.

A seara paisagística assume, portanto, uma potência coletiva na sustentabilidade e em sua condição como elemento essencial para o pleno exercício do direito à cidade, dos direitos culturais e do meio ambiente equilibrado.

O entendimento da paisagem urbana como um interesse público e coletivo, assim como um direito individual e difuso, transcende a concepção meramente econômica da cidade, evidenciando a necessidade de atribuir significância jurídico-social à interação e percepção do cidadão com seu entorno (LIMA; OLIVEIRA, 2017). Esta abordagem reconhece a importância das referências memoriais e identitárias proporcionadas pela ancestralidade e cultura para a saúde psicossocial do ser humano, ressaltando a indispensabilidade desses alicerces para o pleno exercício da cidadania (CARSALADE, 2021).

Ainda, no segundo capítulo, para traçar o histórico legal nacional sobre a proteção da paisagem, reconhece-se que, embora sua importância na esfera ambiental seja inegável, especialmente pela presença de elementos naturais, é imperativo também valorizar sua dimensão estética e visual intrínseca.

Nesse sentido, importante observar que a menção explícita à paisagem só foi introduzida na Constituição de 1937, destacando-a como objeto de proteção especial por parte da Nação, do Estado e dos Municípios. As Constituições subsequentes, de 1946 e 1967, também incluíram o dever explícito de proteção da paisagem, embora com abordagens distintas. Enquanto a primeira referiu-se a "paisagens e locais dotados de

particular beleza", enfatizando seu aspecto estético, a segunda mencionou "paisagens naturais notáveis", associando o valor paisagístico à sua importância ecológica.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, a paisagem foi elevada não apenas à condição de componente do patrimônio histórico-cultural ou ambiental, mas também como um direito em si mesmo. Essa evolução representa um avanço significativo, pois reconhece a paisagem não apenas como um objeto passível de proteção, mas como um direito a ser exercido. Tal reconhecimento implica em compreendê-la como algo suscetível de variação ao longo do tempo, dotado de uma dimensão espacial e temporal verificável, o que amplia seu escopo para além do conceito tradicional de "bem".

Contudo, é com a Lei da Ação Civil Pública que a paisagem chega ao degrau dos direitos fundamentais, visto se tratar de uma norma que prevê medidas de reparação para ações que gerem efeitos nocivos para a coletividade. Paralelamente, é preciso reconhecer a importância do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, que introduziu políticas urbanas voltadas para a proteção do patrimônio paisagístico, reconhecendo a preservação desse patrimônio como essencial para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Assim, facilmente se conclui que o panorama normativo no Brasil revela não uma ausência de leis sobre a proteção da paisagem, mas sim uma falta de consolidação normativa e dificuldade na sua aplicação, seja pela inoperância estatal, seja pela dominância de interesses econômicos e mercadológicos. Isso resulta em uma espécie de invisibilidade protetiva, em que a imprecisão conceitual e a ineficiência gerencial comprometem a conservação da paisagem, apesar de sua consideração legal.

A partir deste entendimento, é preciso atentar à conjuntura internacional, especialmente da Convenção Europeia da Paisagem, assinada em 2000, que promoveu uma mudança de perspectiva significativa, atribuindo ao sujeito a definição da paisagem e enfatizando a importância da participação pública na gestão paisagística. Essa abordagem multidimensional reconhece a convergência de elementos culturais e naturais na paisagem, colocando o sujeito como corresponsável pelo seu cuidado. A Convenção promove princípios e diretrizes para a conservação, planejamento e ordenamento do território, valorizando as paisagens europeias e destacando a importância da inclusão das perspectivas das comunidades locais nas decisões relacionadas ao tema.

Assim, a proteção e valorização da paisagem passam a ser encaradas como questões centrais de política territorial e espacial, em que as necessidades espirituais da

população são colocadas no núcleo do debate (SANTOS, 2019), promovendo a participação ativa das comunidades interessadas na gestão e conservação das paisagens.

Para além, a Convenção foi o primeiro instrumento internacional a abordar a paisagem de forma explícita e direta, conferindo-lhe um reconhecimento específico em nível global. Em termos de proteção paisagística, estabelece uma série de princípios e diretrizes para garantir a conservação, gestão e planejamento adequados das paisagens europeias, reconhecendo a importância da diversidade para sua proteção (SALDARRIAGA, 2013).

Observando a influência da Convenção Europeia na adaptação da interpretação legislativo e do arcabouço normativo, é importante evidenciar o exemplo da Itália, que ilustra a necessidade de fortalecimento da interpretação legal em relação à paisagem, considerando as diversas e, por vezes, antagônicas acepções atribuídas a ela em seu escopo legal (MAESANO, 2020). Especificamente, destaca-se a questão de um diagrama vernacular preso a pilares estéticos e de excepcionalidade, que não abrange adequadamente os recortes cênicos do cotidiano, aqueles com os quais os cidadãos desenvolvem relações mais estreitas e que impactam diretamente em sua identidade.

O caso italiano serve como referência para compreender as possíveis dificuldades e as soluções necessárias para estruturar um modelo normativo de proteção com base constitucional. Isso envolve a adaptação da legislação, que muitas vezes apresenta traços restritivos, à luz dos regramentos internacionais e da evolução doutrinária sobre a matéria. O desafio reside em garantir uma abordagem mais abrangente e sensível à diversidade de significados atribuídos à paisagem no contexto cotidiano dos cidadãos (SANTOS, 2019).

A ratificação da Convenção na Itália, e a publicação do Código de Bens Culturais e de Paisagem, vem promover, assim, uma conexão sensível e íntima entre as comunidades e o território, substituindo a ideia de proteção jurídica da paisagem apenas quando ela possui um valor específico relativo a um caráter de excepcionalidade qualquer que seja, enfatizando a sua importância intrínseca, pelo valor social que lhe organicamente atribuído. Desta feita, observa-se a caminhada italiana em busca de uma instrumentalização mais eficaz das normas relacionadas ao tema, estabelecendo um esclarecimento da confusão axiológica, além de instituir uma divisão mais precisa de competências na gestão e formulação de políticas públicas voltadas para a educação, valorização e proteção do patrimônio paisagístico.

É, pois, crucial enxergar que a delimitação de um conceito mais claro é essencial para conferir ao patrimônio paisagístico uma autonomia jurídica, destacando-o como uma

categoria por si só, em vez de um apêndice do patrimônio cultural, histórico ou ambiental. Isso ressalta a compreensão de que, embora esses elementos possam estar interconectados, não esgotam os valores intrínsecos à paisagem.

A partir daí, vem a necessária análise da paisagem pelo recorte do turismo, decupada no capítulo terceiro, pois ao passo que a paisagem é um conceito holístico e plúrimo, cheio de repercussões de várias ordens, o turismo possui uma natureza fenomênica que, por sua complexidade e interdisciplinaridade, não pode ser estudado a partir de uma ótica monoconceitual e fragmentada. O turismo é categorizado de diversas maneiras, sendo ora considerado um setor, ora uma atividade ou indústria, o que ilustra a falta de coesão metodológica que dificulta a delimitação robusta de seu objeto. Isso ressalta a necessidade de uma abordagem mais integrada para compreender globalmente os fatores que o envolvem (BENI; MOESCH, 2017).

A interconexão entre turismo, dimensões sociais, culturais e espaciais manifesta-se claramente ao se ponderar sobre o impacto do turismo na configuração concreta de um determinado local. Este fenômeno implica na concepção e progresso de infraestruturas de diversas naturezas, abrangendo desde vias básicas até a implementação de heliportos, autoestradas e aeroportos, como exemplos ilustrativos.

Ana Fani (2007) destaca que o turismo não apenas ocorre em um espaço, mas também molda e é moldado por ele, e é nesse ponto que é preciso esclarecer a importância do entendimento da turistificação, que consiste no envolvimento dos agentes do setor turístico em um processo de apropriação especial, no qual incorporam, equipam e utilizam áreas específicas para viabilizar a atividade turística. Tal processo envolve a introdução de novos elementos e a reconfiguração de estruturas existentes, resultando na formação de novos fluxos turísticos e relações que consolidam o turismo como fenômeno socioespacial contemporâneo (FRATUCCI, 2008).

A intervenção do turismo nas relações territoriais corresponde à necessidade de uma abordagem dinâmica e plural, priorizando as demandas e necessidades locais para garantir efeitos positivos. É essencial reconhecer que o turismo deve enriquecer a experiência do visitante sem prejudicar as características distintivas do local, pois a atividade turística só faz sentido quando proporciona uma vivência diversa, respeitando e preservando as peculiaridades locais.

Noutra perspectiva, justamente por sua natureza dinâmica, ao se falar em direito do turismo, tem-se que a própria natureza do fenômeno turístico influencia a estrutura normativa, uma vez que sua definição não pode ser puramente objetiva devido à

diversidade de produtos e consumos envolvidos. A pluralidade do turismo transcende a dicotomia fundamental entre público e privado, demandando soluções jurídicas originais para suas múltiplas e específicas necessidades (BADARÓ, 2005a).

O direito do turismo aborda questões relacionadas ao direito da cidade, como a apropriação dos espaços e o impacto sobre os residentes, assim como questões urbanísticas, ambientais, trabalhistas, consumeristas e empresariais. Em consonância com o artigo 180 da Constituição Federal, os gestores públicos têm o dever de promover o turismo como uma via para o desenvolvimento nacional, em conformidade com os objetivos fundamentais da democracia brasileira, conforme estabelecido no artigo 3º, II da CF/88.

Diante dessa abordagem constitucional, que reconhece o turismo como um instrumento de desenvolvimento e realização de garantias, é razoável esperar que a atuação dos entes federativos esteja voltada não apenas para resultados econômicos, mas também para metas sociais.

Assim, é justamente pela necessidade de atenção à repercussão socioespacial da turistificação urbana, que se mostra crucial observar que as influências e transformações decorrentes do fenômeno turístico exercem considerável impacto na organização dos locais receptores, com potencial para gerar efeitos tanto positivos quanto negativos, dependendo da estrutura implementada para os fluxos e atividades correspondentes. Entre as consequências adversas, destaca-se o crescimento urbano caótico, a perda de elementos paisagísticos simbólicos e a intervenção nos cenários locais, artificializando-os para atender a uma modelagem hoteleira padronizada e desvinculada dos valores e significados locais.

É notável que, à semelhança das paisagens, o turismo possui um componente subjetivo intrínseco. Como ressaltado por Fratucci (2008, p. 73), a mera presença de belas praias, clima agradável, florestas preservadas ou patrimônios arquitetônicos de valor reconhecido não garante automaticamente a turistificação de uma determinada área do espaço, ao contrário, o fator da atuação humana com interesse turístico direcionado é indispensável.

Melhor dizendo, o papel crucial dos turistas na definição das áreas turísticas destaca-se pela influência de suas demandas e interesses na seleção de destinos. Compreender esses processos de turistificação e a formação dos territórios turísticos depende, em grande medida, da compreensão dos fatores subjetivos que motivam os turistas em suas escolhas. Contudo, é necessário ponderar sobre os riscos de

descaracterização urbana e homogeneização estética no processo refletidos em dois perigos principais relacionados às questões paisagísticas: primeiro, a possibilidade de distorcer certas características cênicas da cidade para atender às demandas turísticas, resultando em uma representação visual superficial e desconectada da realidade local; segundo, o risco de perder os elementos distintivos da cidade, substituindo-os por uma estética homogeneizada e facilmente replicável, que poderia ser encontrada em qualquer lugar do mundo, sem oferecer qualquer identidade ou autenticidade.

Justamente por isso, para consolidar a paisagem como um direito individual e difuso, é crucial envolver as comunidades nas decisões sobre os aspectos visuais de seu entorno. Além disso, faz-se mister compreender o turismo de maneira abrangente, como um fenômeno multifatorial, para assim utilizá-lo como instrumento de desenvolvimento social e preservação paisagística.

Nesta linha de intelecção, entende-se que para alcançar uma abordagem mais equilibrada e participativa nas políticas turísticas, é fundamental considerar ativamente os interesses e necessidades de todos os envolvidos, embora ainda haja espaço para melhorias nesse sentido. Isso implica expandir o foco além do crescimento econômico, abrangendo a preservação dos aspectos paisagísticos, culturais, sociais e ambientais das áreas turísticas. A integração dessas perspectivas pode resultar em políticas mais inclusivas e sustentáveis, exigindo também uma revisão da interpretação legal e normativa existente para a proteção paisagística.

1 PAISAGEM: O FENÔMENO DAS VISTAS – CONCEITO E PERSPECTIVA LEGAL

De acordo com a teoria da filósofa Anne Cauquelin (2007), a paisagem é uma construção que surge da interação do homem com o ambiente e da maneira como ele interpreta o que vê. Não se trata apenas do pano de fundo, mas sim de uma narrativa em que o observador utiliza suas experiências e habilidades retóricas para dar sentido ao cenário (CAUQUELIN, 2007).

Já para Lefebvre (2006), a paisagem é um processo criativo e significativo que tem grande influência na vida humana. Ela seria, segundo o autor, um elemento fundamental para a construção de um ambiente saudável, tanto na perspectiva natural

quanto cultural. Desta feita, estaria diretamente ligada ao direito à cidade, uma vez que seria a expressão visível da produção dos espaços urbanos (CARLOS, 2008).

Conforme apontado por Paulo Nobre (2008), embora a expressão "paisagem" seja frequentemente associada à ideia de cartões-postais com cenários paradisíacos e qualidades estéticas perfeitas, há uma relação dual entre o homem e a natureza que é essencial para a construção da composição paisagística.

É possível dizer que a essência mesma da paisagem abarca a dialética entre as características físicas do entorno e dos indivíduos que com ele interagem, ou seja, a construção humana se insere nos recortes naturais. A partir dessa dinâmica dialética surgem as representações do ambiente e a caracterização e produção dos espaços. Não é coincidência que a pesquisa científica relacionada à paisagem tenha se desenvolvido principalmente no campo da geografia, como Nobre destaca, uma vez que essa área se dedica ao estudo das relações entre o homem e a natureza (2008).

Nesse sentido, ao se falar de paisagem urbana os vieses da apreensão humana e da vivência espacial se tornam elementos ainda mais importantes, visto que o desenho urbano é vivido “sob todas as luzes e condições atmosféricas possíveis” (LYNCH, 2011, p. 1), e justamente por isso os cidadãos têm associações diversas com determinados cenários de sua cidade, e cada uma dessas compreensões visuais está repleta de memórias, sensações, significados e identificações.

Os indivíduos não são meros observadores, mas protagonistas do espetáculo. Precisamente por esta imersão apreensiva é que a interpretação do entorno urbano não é genérica, mas sim específica, intuitiva (LYNCH, 2011), cheia de considerações de outros ordens, de influências emocionais e de experiências pretéritas (CAUQUELIN, 2007).

Ilustrando tal conceito, Kevin Lynch (2011) aponta que uma paisagem significativa é a base sobre a qual várias comunidades ancestrais constroem seus mitos mais importantes. Corroborando tal noção, tem-se que nos contextos de guerras, por exemplo, as lembranças comuns da origem, da “cidade-natal” funcionavam como elemento de união e acolhimento entre soldados solitários.

Assim, os recortes cênicos interpretados pelos cidadãos são o palco de uma performance entre o visual e a intervenção humana, inclusive a interpretativa, que cria uma sinfonia de construções que dialogam com o cenário, bem como de leituras que apreendem um determinado contexto cênico como um fator decisivo da construção da identidade cidadina. É a partir dessa interação que surgem as ideias e representações dos mais diversos enquadramentos visuais da superfície terrestre.

A razão analisa e julga aquilo que apreende, há uma tessitura incontornável entre o que se conhece e o que se observa, só se vê o que já foi visto, contado, representado. A paisagem é a visão do “elo das coisas”, que não toma os elementos individualizados para dar a eles significação, ao contrário, os toma como um conjunto ordenado, baseado em uma retórica plena de experiências sociais e pessoais, que permeiam a interpretação sobre dado cenário (CAUQUELIN, 2007).

Saldarriaga aponta que a paisagem “es la forma como se expresa la actividad cotidiana sobre el territorio y la cultura material de una sociedade” (SALDARRIAGA, 2013, p. 51). São signos-objetos-intérpretes, ou seja, expressões culturais que refletem a capacidade humana de interpretar e projetar significados, de escolher e elaborar conceitos-base para compreender um signo (CÁRDENAS TAMARA, 2016).

Os indivíduos são influenciados tanto pelas suas estruturas físicas de percepção, quanto pelas categorias culturais que adotam para entender o entorno, visto que os sistemas vivos se consolidam em operações de significação e comunicação, e é através dessa interação que as pessoas e comunidades valoram e dão sentido a realidade.

Diz Saldarriaga (2013, p. 52) que

[...] a reivindicação de dois elementos, indissolúveis e incapazes de se sobreporem um ao outro: a natureza, intocada ou intervencionada, e o observador despreparado, reflexo do sentimento e da apreciação estética, combinados com a sabedoria das disciplinas, a guarda do protetor e a finalidade do produtor. Tudo isso é paisagem¹. (tradução nossa)

A paisagem é, portanto, um fator essencial para a construção da valoração da cidade e do sentimento de pertencimento dos indivíduos, notadamente quando se fala em paisagem urbana, visto que esta é moldada pelas memórias e pela história sociopolítica de cada espaço, conferindo-lhe um caráter único e significativo. Repercutindo essa importância, é possível observar o que institui o Estatuto da Cidade, que em seu art. 2º, inciso XII, define a preservação do patrimônio paisagístico como fundamental para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Em suma, a paisagem é uma construção criativa e significativa que tem grande influência na vida humana e na construção identitária da urbe. Sua consideração e preservação na condição de objeto e direito autônomo (SALDARRIAGA, 2013) é

¹ Texto original: La reivindicación de dos elementos, indisolubles e incapaces de superponerse uno sobre el otro: la naturaleza, prístina o intervenida, y el observador no-desprevenido, reflejo del sentimiento y la apreciación estética, conjugada con la sabiduría de las disciplinas, la guarda del protector y la finalidad del productor. Todo ello es paisaje.

fundamental para garantir um ambiente saudável e o pleno desenvolvimento da urbe sob o viés social.

1.1 O conceito multifacetado – a paisagem como fenômeno e a dificuldade de conceituação

A paisagem é uma ideia rica em significados, tanto em sua forma quanto em sua materialidade. É composta por diversas variáveis, como semântica, estética e funcionalidade, o que a torna plena de polissemia.

No entanto, é justamente essa composição intangível que torna a paisagem tão complexa e desafiadora. Para compreendê-la, é preciso entender que seu valor não pode ser dissociado do trabalho humano e das dificuldades por ele enfrentadas no ambiente, haja vista ser a antropização um fator fundamental para a valorização da paisagem (SANTOS, 2019), bem como da sua modificação e destruição, é dizer, em qualquer dimensão de existência, a paisagem depende da ação humana.

Neste sentido, diz-se que a paisagem não é originária, ela não está “naturalmente” ali, ao contrário, reside não só na interação e leitura que o indivíduo realiza sobre o entorno, mas também na intervenção e atuação humana sobre este.

Cauquelin (2007) postula que a paisagem efetivamente reflete uma relação íntima entre nós, os espectadores, e o mundo. Portanto, seria absurdo questionar a suposta e pré-concebida harmonia da naturalidade da paisagem. No entanto, a autora considera essas ideias como apenas aparentes e destaca que a paisagem não existe independentemente da nossa consciência, argumenta que a ilusão reside na tendência de confundir a paisagem com aquilo que ela representa: a natureza.

Ao questionar a origem do conceito de paisagem, a autora faz referência à criação da perspectiva como o marco inicial de sua autonomia. A perspectiva é vista como responsável por transformar a paisagem em "uma realidade para além do quadro", em contraste com sua anterior função como mero ornamento da pintura. Cauquelin destaca que o mundo anterior à perspectiva legítima não é o mesmo em que vivemos no Ocidente desde o século XV. Com base nessa análise, ela defende a necessidade de

Abandonar as obras, os artistas – mesmo que esse sacrifício seja penoso – e perguntar pelas novas estruturas da percepção introduzidas pela perspectiva. A meu ver, só então nos fixamos no mistério da paisagem, de seu nascimento. Pois essa “forma simbólica” estabelecida pela perspectiva não se limita ao domínio da arte; ela envolve de tal modo o conjunto de nossas construções mentais que só conseguiríamos ver através de seu prisma. Por isso é que ela é chamada de “simbólica”: liga, num mesmo dispositivo, todas as atividades humanas, a fala, as sensibilidades, os atos. Parece bem pouco verossímil que uma simples técnica – é verdade que longamente regulada – possa transformar a visão global que temos das coisas: a visão que mantemos da natureza, a idéia que fazemos das distâncias, das proporções, da simetria. (CAUQUELIN, 2007, pp. 37-38)

Conforme argumentado pela autora, a introdução da perspectiva gerou um avanço que transcendeu a mera representação gráfica dos lugares, estabelecendo uma relação de equivalência entre o "artifício e a natureza" (CAUQUELIN, 2007, p. 38). Em outras palavras, a tridimensionalidade proporcionada pela perspectiva nos ilude ao fazer com que a imagem se confunda com aquilo que ela representa. Um exemplo disso é uma bela pintura de uma floresta, que nos faz acreditar que a própria floresta está presente ali, e não apenas o seu retrato. Portanto, a perspectiva contribuiu para destacar a paisagem, mas ao mesmo tempo obscureceu a compreensão desta como uma construção retórica e interativa.

Nesse sentido, torna-se evidente a "relação confusa que mantemos com essa paisagem-natureza, ou essa natureza-paisagem" (CAUQUELIN 2007, p. 40).

Assim, surge a consciência de que há um significado depositado em certos lugares, mas que tem dificuldade de se sobrepôr à ideia equivocada de uma paisagem primitiva e anterior a qualquer interpretação. No entanto, de acordo com Cauquelin (2007), a natureza em sua forma original é inalcançável, pois ela sempre se apresenta "vestida" pelos elementos paisagísticos. Estes, por sua vez, são construídos historicamente e carregados de pressupostos culturais. Ou seja, eles sofrem influências perceptivas resultantes de experiências acumuladas ao longo da vida, as quais moldam a maneira como enxergamos o entorno.

Em termos simplificados, pode-se dizer que a paisagem é uma construção cultural que surge da interpretação da natureza pelo indivíduo, inserido em um lugar e momento específicos.

Para a geografia, por exemplo, a dificuldade de delimitar o conceito é um dos maiores desafios, por ser, como diz Andreotti (2013, pp. 23-24)

[...] intraduzível para cada intenção objetiva e foge a qualquer proposição universalmente holográfica. É um ato absoluto de deduzir através da

observação: há toda uma série de subjetivismos próprios na descrição deste tema, e acrescenta-se o especial filtro da intenção, já acenado por Alexander von Humboldt e filosoficamente consolidada por Bergson (1986, p. 16), segundo os quais nada observa ao acaso, mas cada observação comporta uma intenção ou uma emoção.

A falta de precisão na terminologia é um obstáculo recorrente nas discussões sobre o assunto, e as consequências são inúmeras quando se confundem termos como natureza, paisagem, território, panorama e afins. É essencial que se tenha clareza conceitual para avançar nas reflexões sobre a matéria.

A dificuldade de conceituação acaba por tornar a modelação de instrumentos protetivos mais difícil, visto que para a criação de ferramentas de preservação e delimitação jurídica é preciso que se compreenda o objeto alvo da proteção.

Desta feita, alguns aspectos mais significativos precisam ser evidenciados, para fazer entender que apesar do fractal conceitual e temático que forma a paisagem, uma ideia é questão central: a interpretação, no sentido de que os cenários só se convertem em paisagem a partir da valoração vinda da leitura humana carregada de experiências, memórias, traços e “dobras”, como define Cauquelin (2007). Assim, é razoável dizer que as questões axiológicas, semióticas e linguísticas são basilares nos estudos paisagísticos.

A geografia, por exemplo, pioneira nos estudos da temática, vem retomando a abordagem semiótica ao analisar as relações entre paisagem e a narrativa dos atores sociais que com ela convivem, compreendendo esta última como, inclusive, um discurso que pode remeter ao futuro daquelas paisagens que vêm sofrendo ostensiva degradação e que estariam, ou podem vir a estar, em processo de restauração. Este panorama conceitual se baseia em duas premissas, a primeira é que a paisagem é tanto a matéria quanto a simbologia, e a segunda é que a natureza deve ser compreendida a partir da valoração que lhe é dada pela intervenção humana, ou seja, os indivíduos lhe imputam significação a partir da inter-relação com ela (CÁRDENAS TAMARA, 2016).

Os recortes paisagísticos são universos de significação cultural, em que as relações entre o significante e o significado são arbitrárias e dependentes dos processos simbólicos que as estruturam, e justamente por isso são tão importantes para a atribuição de valor ao espaço urbano, pois derivam também das experiências ali vividas, da relação com o lugar.

A categoria ora abordada é tão vasta em sua diversidade conceitual e terminológica que até mesmo a variação radical entre os termos latinos “paisagem, paysage, paesaggio e os anglo-saxões landschaft, landscape” é evidente. Essa amplitude

é, ao mesmo tempo, a maior potencialidade e o maior problema operacional dos estudos da temática (SANTOS, 2019).

É, portanto, justamente o caráter interdisciplinar da paisagem que torna tão refinada a sua compreensão e tão difícil a sua categorização para fins de proteção e de reconhecimento como direito per si.

Contudo, conforme mencionado pelos autores citados, embora a conceituação da paisagem possa variar na doutrina, devido à abordagem multidisciplinar, um fator permanece constantemente presente: a ligação entre a compreensão da paisagem e a interpretação e percepção do local onde ela se manifesta, e esta é a aceção que deve orientar tanto a elaboração da lei que a protege, quanto a sua aplicação efetiva.

1.1.1 A compreensão da paisagem pela relação espacial

A linguagem como estrutura existencial humana é composto por inúmeros recursos, dentre eles alguns que lhes são inerentes e que compõem a paisagem como fenômeno, quais sejam, o espaço e a imagem.

A partir dessa compreensão, Cárdenas Tamara (2016) ao estudar a paisagem a partir da Teoria Geral das Representações de Peirce, o primeiro teórico a sistematizar a semiótica como a conhecemos, aponta que os estudos direcionados a uma linguística da paisagem vem ganhando volume justamente pela assunção do espaço e da imagem como elementos pertencentes ao todo da linguagem, o que leva o autor a conclusão de que toda paisagem é pura semiótica, isto é, estrutura de sentido, complexa e plena de significado, moldada pela percepção cerebral e neurobiológica, tanto na perspectiva dos indivíduos, como na da espécie.

O espaço em si é mais do que um mero local físico, é um hábitat que abriga e influencia a vida humana. A definição dos lugares preferidos é baseada na percepção individual, que atribui características específicas e distintas a cada ambiente, moldando comportamentos e interações. Assim, o espaço vivenciado é um campo de comportamento humano, moldado pela convivência e permanência (BOLLNOW, 2008).

Ao longo da segunda metade do século XX, os pensadores dedicados às questões de espaço e lugar se engajaram em uma massiva empreitada epistemológica. A missão? Resolver antigos problemas a partir de uma perspectiva nova, qual seja, a análise da

formação do espaço como resultado de uma conjunção complexa de processos econômicos, decisões políticas e fatores culturais (SANTOS, 2019).

Assim, considerando o que defende a geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos (2008), no sentido de que a paisagem é a manifestação formal do espaço, percebe-se que é por meio dela que se chega à discussão do urbano como um processo, através, inclusive, da sua posição como grande memorial interativo, que “guarda momentos diversos do processo de produção espacial” (CARLOS, 2008, p. 43).

Ao falar em paisagem urbana, a autora a define como um fenômeno, que precisa ser apreendido em todas as suas específicas determinações, especialmente porque um contexto fenomênico nunca é estático ou inerte, e sua análise deve se dar pela reflexão sobre os movimentos e dinâmicas que lhe são inerentes, assim, a paisagem seria a expressão mais imediata e visível da produção dos espaços citadinos, a exteriorização da sua ordem e do seu caos, como “representação das relações sociais reais, que a sociedade cria em cada momento do seu processo de desenvolvimento” (CARLOS, 2008, p. 44).

A realidade é um processo em constante evolução, longe de ser um fato acabado e imutável, é dinâmica e está continuamente em movimento, impulsionando a humanização do homem. Ao olhar a realidade sob uma perspectiva paisagística, vê-se que a paisagem é uma reprodução, em um dado momento, de vários momentos passados.

É, pois, como se a paisagem fosse um registro da evolução social e cidadina de determinado contexto, permitindo observar “o que era” e “o que virou” ao longo do tempo no caminhar da reprodução espacial, que se traduz na dicotomia do novo e do velho, evidenciando-se nas edificações, larguras de ruas e passeios públicos, uso e ocupação do solo urbano, mostrando as demandas históricas de um determinado lugar (CARLOS, 2008).

Milton Santos (2009; 2012) dá destaque ao caráter histórico do espaço e do entorno como raiz de um processo intelectual, estruturante na relação com a urbe, e em sentido contínuo defende que a paisagem funciona como uma acumulação de tempos alicerçada na representação de momentos diversos do desenvolvimento humano.

É, portanto, uma compreensão lógica que a paisagem é uma expressão simbólica e cultural das relações humanas com o ambiente, vai além da mera representação física do espaço e envolve os modos como os seres humanos atribuem significado, valor e identidade aos lugares, sua natureza social e cultural demonstram como ela própria é moldada e influenciada pelas interações entre os indivíduos e seu ambiente, e como, por sua vez, é capaz de moldar as experiências e identidades das pessoas.

Na perspectiva de Marise Costa (2011), a paisagem resulta da interação entre o ser humano e o ambiente, e está intrinsecamente ligada à identidade do indivíduo com o espaço que o cerca. Ela traz consigo a ideia de "memória do lugar", de reconhecimento e pertencimento, e é por isso que possui considerável importância para aqueles que habitam em um determinado meio urbano.

A construção da identidade de um cidadão, além das questões políticas, está vinculada ao processo de identificação com o lugar, baseado em características geográficas e estéticas. Esses elementos cênicos familiares compõem uma sensação de intimidade que faz com que uma determinada cidade se torne uma "casa" para aqueles que nela vivem. A paisagem, nesse sentido, desempenha um papel fundamental na formação do senso de identidade e pertencimento dos indivíduos em relação ao espaço que habitam.

Assim, a elaboração social da realidade como conhecemos flui a partir de uma base material que se desenvolve no fortalecimento das relações da comunidade com o espaço, e considerando que a paisagem é também a “forma do espaço”, a maneira como o apreendemos, é perceptível que a vida cotidiana é observável através dela, da dinâmica visível das construções, das vias, dos cenários da urbe.

Explicando o conceito, Carlos (2008, p. 49) fala no “tempo da vida” ilustrado na paisagem, pois se em um determinado horário do dia, ou em um dado dia da semana, alguém observa um recorte cênico específico, verá um momento característico do cotidiano das pessoas que convivem com aquele entorno (moram, trabalham, andam) de maneira própria. Justamente por isso, dois são os principais elementos da paisagem urbana, (i) o espaço construído, em que se vêem as edificações e a maneira como permanecem ou mudam ao longo do tempo, e (ii) o movimento da vida cidadina.

É a paisagem um elemento fundamental dos processos de apropriação do espaço urbano na dimensão do seu valor de uso, além de ser um ponto nodal nas discussões sobre estruturação da cidade a partir de uma perspectiva da participação democrática, pois materializa uma experiência ativa de identificação e vivência (WEHMANN, 2019), justamente porque “o entorno vivido é lugar de uma troca, matriz de um processo intelectual” (SANTOS, 2012, p. 81).

É justamente nesse sentido, em relação a apropriação da urbe, que a paisagem deve ser observada como um direito decorrente do direito à cidade, visto que existe um processo de “despersonalização e banalidade cotidiana” que culmina em um processo de conurbação que torna bairros indistinguíveis entre si, e cidades inteiras com aparência tão

similar que chegam ao ponto da descaracterização (CARSALADE, 2021, p. 56). Trata-se de um modelo de ocupação padronizada e indiferenciada, inteiramente servil às demandas mercadológicas, resultando na perda da referência visual e da identificação do cenário urbano.

Milton Santos defende que mercado e espaço modelam a sociedade de maneira geral, que ambos são forças paralelas, e do mesmo modo que o mercado é cego para os fins inerentes das coisas, o espaço construído a serviço do mercado seria cego para os fins intrínsecos das pessoas, e que seria de tal sorte utilizado para criar uma socialização invertida e uma política de desigualdades que, mesmo sendo construído pelos próprios indivíduos, agravaria as incoerências criadas pelo mercado para manutenção de sua dominação (SANTOS, 2012), perpassando, inclusive, pela descaracterização do entorno, e pela repetição de uma apropriação indiferenciada e homogênea.

Ocorre que, como afirma Carsalade (2021, p. 57) “com a perda da paisagem se perdem referências, identidades, personalidades de um povo e de um lugar”.

É por isso que a multiplicidade do conceito de paisagem, e os aspectos semióticos de significação que a constituem como uma grande árvore cheia de galhos entrecruzados, nos obriga a prestar atenção a toda simbologia social e política que perpassa a sua apreensão.

A paisagem comunica diversas esferas de significação, pois compreende a maneira como o ambiente é percebido nos aspectos cognitivos mais pessoais e naqueles culturais, ou seja, abrange processos individuais e coletivos, é intrinsecamente relacional e integradora, abrangendo diversos aspectos geoambientais e socioculturais. Em verdade, em grande parte dos casos, se constitui na combinação de fatores naturais e culturais, ou até mesmo pela desintegração de ambos.

É, pois, uma conclusão natural que a relação humana com o ambiente que o cerca é traduzida pela interação com a paisagem, desde os aspectos mais sensoriais, passando pelo “bem-viver” lastreado no valor atribuído ao entorno a partir da convivência, até o depósito de memórias registrado nos recortes cênicos da urbe que são essenciais para a construção da identidade do cidadão e da sensação de pertencimento ao lugar.

1.1.2 A paisagem cultural

Uma consequência direta da compreensão do conceito holístico do que é a paisagem é necessidade de confrontar a precariedade da diferenciação das ideias de “paisagem cultural x paisagem natural”, primeiramente e principalmente porque se toda paisagem só existe a partir da elaboração humana sobre algum lugar, tanto no aspecto do “olhar”, quanto da “atividade” e “intervenção”, isto é, a paisagem não prescinde do trabalho dos indivíduos para que se constitua e tenha valor, de modo que nenhum recorte paisagístico se dissocia dos vieses culturais, ou seja, toda paisagem é cultural (SANTOS, 2019).

Na perspectiva dos estudos do tema no Ocidente, é característico identificar a paisagem como um indicador da natureza, presa a uma concepção naturalista (CAUQUELIN, 2007).

Durante séculos, houve uma influência da ontologia naturalística derivada da concepção tradicional da natureza, que chegava a igualar a paisagem a esta última. Essa confusão deriva da vastidão dos elementos que compõem a paisagem, mas, além disso, também da ampla gama de significados etimológicos associados a ela.

Em síntese, o amplo debate sobre uma compreensão científica da paisagem não consegue unificar sua definição, e é provavelmente da tentativa de achar conceitos mais objetivos e científicos que vem a intenção de “naturalizar” a paisagem, acontece que o subjetivismo do tema é ostensivo, obrigando seus estudiosos a lidarem com a complexidade que lhe é inerente, pois se observa uma quase total diferenciação das acepções utilizadas nas mais diversas áreas - a noção de paisagem nos campos linguístico, geográfico e nas belas artes, por exemplo, pode apresentar diferenças significativas (SANTOS, 2019).

O conceito de paisagem está intimamente ligado a um núcleo de referência, um modelo que adotamos e que condiciona as cenas paisagísticas com as quais nos relacionamos ao longo da vida. De maneira inconsciente, estabelecemos um estereótipo em torno do qual a "nova paisagem" se desenvolve, influenciada pela arte, literatura, música, histórias e memórias da infância, entre outros elementos. É como se criássemos um banco de dados paisagístico, um paradigma construído por meio de formas simbólicas. Cauquelin (2007, p. 31) descreve essas formas simbólicas como "dobras" formadas por "milhares e milhares de memórias", que silenciosamente influenciam as diversas percepções que temos do que acreditamos ser uma cena natural absoluta.

Sob a aura mística da originalidade paisagística, residem os artifícios de construção que todos empregamos na incessante criação do que compreendemos como

"paisagem natural". Essa perspectiva pode ser assustadora, especialmente para a maioria dos teóricos da paisagem, pois suscita a ideia de que o real está contaminado pelo virtual, e que verdade e verossimilhança são indistinguíveis, levantando a questão de que seu objeto de estudo é uma ficção. No entanto, não se trata do domínio do simulacro, mas sim de um processo educacional contínuo que molda a forma de ver e sentir. Esse processo conecta os elementos que compõem o sólido tecido do que entendemos como "natureza real" (CAUQUELIN, 2007, pp. 14-15).

É fundamental compreender que a suposta admiração instantânea e aparentemente pura que experimentamos diante de uma paisagem é, na verdade, influenciada por aspectos da memória subjetiva relacionados à linguagem, impressões da infância e de várias fases da vida, memórias afetivas e nossa própria compreensão do mundo, entre outros fatores. Por exemplo, um belo jardim na casa da avó pode moldar permanentemente a maneira como o neto observa as cenas bucólicas com as quais se depara ao longo da vida, mesmo que ele não esteja consciente desse processo.

Assim, a paisagem pode ser compreendida como a parte visível do "fundo" que é a natureza, sustentada pelas interações estabelecidas com seus espectadores. É importante ressaltar que esses espectadores não são passivos, pois depositam em sua percepção um conjunto de conhecimentos implícitos e ideias que foram repetidas incontáveis vezes. Essas ideias e conhecimentos podem ter uma escala individual ou coletiva, como a relação de uma comunidade inteira com os marcos estéticos de sua cidade, por exemplo.

Ora, a dificuldade de conceituar a paisagem reside precisamente na distinção entre ela e o meio ambiente, portanto, qualquer tentativa de naturalizá-la seria equivocada. Ao se compartimentalizar a ideia da paisagem em uma perspectiva estritamente ecológica, estar-se-ia negando sua essência cultural intrínseca.

Alain Roger (2013) defende que é impossível criar uma ciência estrita sobre a paisagem, e que apenas seria possível manter um discurso coerente sobre a temática, explicitando que as tentativas da ecologia e geografia de estabelecerem domínios muito específicos resultaram na interferência na autonomia da paisagem, de modo que ao tentar reduzir a sua importância à preservação ambiental, acabam prestando um desserviço à compreensão completa e abrangente do assunto e dos direitos que daí derivam.

O autor explica que, a princípio, a paisagem não é uma parte do meio-ambiente, este último é um conceito mais recente, de origem ecológica e, portanto, deve ser tratado cientificamente. Noutra ponta, a paisagem é uma noção mais antiga, com origem nas artes, surgindo de uma análise essencialmente estética. Igualmente argumenta que não

compreende o que significa "ecologia da paisagem" a menos que seja a absorção da paisagem em sua realidade física, isto é, a dissolução de seus valores em variáveis ecológicas. No entanto, uma paisagem nunca é simplesmente natural, mas sempre cultural (ROGER, 2013).

Cidadania e cultura são, portanto, um par entrelaçado, cheio de simbologia e, de modo similar, territorialidade e cultura são quase sinônimos. A cultura seria, segundo o autor, a forma que um indivíduo ou grupo se comunica com o universo, o que dá a consciência de pertencimento a uma coletividade, não só uma herança, mas também a reconstrução e o reaprendizado das relações profundas entre o homem e seu meio (SANTOS, 2012).

Denis Cosgrove, um dos maiores responsáveis pelo resgate renovado do estudo da paisagem a partir da quebra de sua visão única, em razão da profundidade dos estudos empíricos e reflexões teóricas, notadamente em relação a conceituação da paisagem, a sua relação com a formação social e a iconografia da paisagem, defende que a paisagem seria um palco onde as práticas sociais, as ideologias e as relações de poder se materializam.

Noutra perspectiva, é característico dos estudos paisagísticos de Cosgrove a maneira como os diferentes grupos sociais e culturais moldam a paisagem de acordo com suas crenças, valores e práticas, em uma análise de como a paisagem reflete e reforça identidades culturais, narrativas históricas e relações de poder, além da capacidade de influenciar as próprias práticas culturais como um todo. Tal compreensão inclui a ideia das representações culturais e históricas presentes na paisagem, bem como os processos de construção e negociação de significados que ocorrem nesse (COSGROVE, 1989).

O autor defende também os conceitos de paisagem dominante e paisagem alternativa como formas de compreender a relação entre a sociedade e o ambiente físico (COSGROVE, 1998).

A paisagem dominante seria àquela que representa os valores, ideologias e relações de poder predominantes em uma determinada sociedade, é geralmente a que recebe maior visibilidade e é amplamente aceita como a representação "oficial" ou *mainstream* do ambiente físico. Por meio de elementos como monumentos, edifícios governamentais, espaços públicos projetados e outros elementos físicos, a paisagem dominante reflete as ideias e narrativas promovidas pelo grupo dominante (COSGROVE, 1998).

No entanto, a paisagem dominante nem sempre reflete as múltiplas perspectivas e experiências presentes na sociedade. É nesse contexto que surge o conceito de paisagem alternativa. A paisagem alternativa representa as visões, identidades e experiências marginalizadas ou subalternas que não são amplamente representadas na paisagem dominante, e podem ser elaboradas e mantidas por grupos minoritários, comunidades locais, movimentos sociais ou outros atores que buscam desafiar e subverter a narrativa dominante.

A paisagem alternativa pode assumir várias formas, como arte de rua, murais, grafites, jardins comunitários e espaços autogeridos, por exemplo. São as expressões físicas e simbólicas da paisagem alternativa que podem desafiar as estruturas de poder existentes, dar voz às experiências marginalizadas e propor narrativas e identidades diferentes das impostas pela paisagem dominante (COSGROVE, 1998).

Note-se que as duas formas de paisagem podem interagir e se influenciar mutuamente, ratificando a indissociabilidade do viés cultural nesta temática. A paisagem dominante pode ser contestada e transformada pela emergência de paisagens alternativas, bem como esta última é afetada pelas tensões e negociações que ocorrem nesse processo.

Nesse espectro está em latência a regionalidade, isto é, a caracterização e apreensão de um recorte cênico a partir das características locais, de um grupo simbólico pertencente a um dado lugar, que cria a mistura que baseia a territorialidade e mitiga qualquer conceito superficial de uma paisagem estritamente ligada as ideias de “ecologia” ou “beleza”, a paisagem não prescinde do fator estético, mas não está presa a conceitos plásticos específicos ou padronizados.

É nesse sentido que Cosgrove (1998) argumenta que as paisagens dominantes são construções sociais e ideológicas, que muitas vezes excluem e marginalizam outras formas de paisagem, defendendo que a paisagem é um campo de luta pelo poder simbólico, e que a visibilidade e o reconhecimento das paisagens alternativas são fundamentais para o fortalecimento das identidades locais, notadamente as prioritárias, bem como da construção de uma sociedade mais justa e plural.

Melhor dizendo, a caracterização de um local, no sentido do seu ativo identitário se enraíza na cultura e na territorialidade, e uma vez que a paisagem é a manifestação visível das características de um entorno, um repositório da memória visual de determinado lugar, o seu entrelaçamento com a cultura e a territorialidade são uma consequência lógica, notadamente porque a territorialidade não se dá apenas pelo “viver”

em um lugar, mas na comunhão mantida entre este último a comunidade que o vivencia (SANTOS, 2012).

É razoável dizer que a paisagem engloba os elementos estéticos (naturais ou construídos) que orientam as pessoas no ambiente urbano e preenchem de significado a relação que elas estabelecem com o entorno da cidade. A paisagem desempenha um papel importante no cotidiano e na vida em sociedade. Assim, a noção de paisagem abrange as ideias de projeção ou representação da natureza, mas não se limita a elas, pois também inclui outros fatores, como o processo de criação e percepção que o ser humano estabelece sobre um ambiente que preexiste a ele.

Contrariamente ao que possa parecer, os conceitos de "desdobramento" proposto por Cauquelin (2007), que nos leva a compreender que a paisagem não é um dado absolutamente natural, e a visão de Ana Fani (2008), que destaca a paisagem como a expressão formal da produção espacial e da ordem e caos urbanos, não enfraquecem seu papel em nenhum nível, seja estético, ambiental, geográfico, histórico ou social. Pelo contrário, fortalecem essa compreensão.

Fica evidente a influência profunda da paisagem nas relações e na mente humana, uma vez que ela está intrinsecamente ligada à relação do ser humano com a natureza e o espaço. Desde as cenas que orientam o cidadão em suas atividades diárias, passando pelos elementos que caracterizam o ambiente em que vivem e que ajudam a construir noções de familiaridade e pertencimento, até os ícones estéticos que tornam uma cidade reconhecível não apenas para seus habitantes, mas também para visitantes e espectadores de fotografias.

Esses ícones, como o Corcovado no Rio de Janeiro, a Rua da Aurora com seus sobrados neoclássicos e sua vista para o Rio Capibaribe no Recife e a Ponte de Westminster em Londres, com sua vista para o Rio Tamisa e o Parlamento inglês, têm a capacidade de racionalizar uma cidade inteira em uma imagem tão poderosa e cheia de simbolismos que é capaz de identificá-la por inteiro.

A paisagem não é, pois, um conceito científico, não existe uma ciência da paisagem estabelecida e não se sabe como criá-la, mas isso não significa que não seja possível construir um discurso coerente a respeito, notadamente por ser ela o resultado de múltiplas e contínuas ações, especialmente de natureza cultural, filosófica e estética.

Por isso as infindáveis camadas de entendimento e temas que perpassam os estudos que nela se debruçam, impedem que retornemos a um ponto de esterilidade e objetividade da ideia do potencial e influência paisagísticos. Melhor dizendo, a paisagem

é plena de significação e nascida do olhar humano, sua origem mesma é alicerçada nos estudos da sociedade, justamente por isso não se dissocia do fator cultural.

1.2 Paisagem como patrimônio e direito

Ao longo do desenvolvimento do conhecimento referente à paisagem e às garantias que devem lhe circundar, nasceu o conceito de um patrimônio paisagístico, englobando aspectos materiais, imateriais e naturais, a partir do qual a paisagem como fonte de construção de identidade e simbologias sociais passa a demandar proteção jurídico-legal (DUARTE, 2011).

Com base nessa compreensão, conforme menciona Marise Costa, surgem fundamentos jurídicos sólidos para sustentar a existência de um novo direito fundamental no sistema jurídico brasileiro: o direito à paisagem.

Tal direito estimula o correspondente dever de proteção por parte do Estado, além do oferecimento de condições para que o dito direito seja exercido, especialmente no contexto da paisagem urbana, pois como destacou a mencionada autora (DUARTE, 2011, p. 72),

[...] posto no meio urbano, o direito à paisagem se encontra albergado no âmbito do direito à cidade, associando-se – no sistema jurídico brasileiro – aos direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, especificadas no art. 2º da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Ao considerar a responsabilidade dos órgãos estatais em garantir a realização dos direitos fundamentais no ambiente urbano, torna-se evidente a necessidade de adoção, por parte do Estado, de medidas que assegurem tais direitos e facilitem seu desfrute. Isso implica não apenas na proteção do patrimônio paisagístico, mas também na criação de áreas urbanas onde o direito à paisagem possa ser plenamente exercido.

É importante ressaltar que, embora o patrimônio paisagístico seja de extrema importância na dimensão ambiental devido aos elementos naturais que o compõem, não se deve subestimar o valor estético-visual que a paisagem apresenta. A garantia e preservação desse patrimônio dependem em grande parte das referências visuais que a paisagem representa para uma determinada comunidade. Os cenários familiares e

enquadramentos visuais desempenham um papel crucial ao proporcionar aos cidadãos a sensação de pertencimento em relação a esse espaço. Portanto, a importância do patrimônio paisagístico reside tanto em sua dimensão ambiental quanto em sua relevância estética e visual para a comunidade em questão.

O contexto paisagístico de uma cidade é realmente um reflexo das várias dimensões sociais, culturais, históricas e políticas de uma cidade, englobando não apenas a composição física dos elementos urbanos, como também as significações e representações simbólicas que esses elementos carregam. Além disso, não pode ser dissociada do direito à cidade, pois este lastreia o direito de todos os cidadãos de participar ativamente na construção e transformação da cidade, de ter acesso aos recursos urbanos, bem como de desfrutar dos espaços públicos e das oportunidades que a cidade oferece.

A paisagem urbana é uma expressão visível e imediata do direito à cidade, pois é por meio dela que os cidadãos se relacionam e interagem com o ambiente urbano. Portanto, compreender a paisagem urbana em todas as suas dimensões é fundamental para garantir um desenvolvimento urbano inclusivo, sustentável e que respeite os direitos e aspirações da comunidade.

1.2.1 Entendendo a paisagem como direito exercível

A paisagem como objeto de direito deve ser valorizada e protegida tanto como um interesse individual quanto como um interesse coletivo legalmente relevante. A ideia de considerar a paisagem como um direito autônomo implica que esse objeto é digno de uma proteção legal específica, independentemente de outros contextos jurídicos.

A dita abordagem reconhece que a paisagem possui um valor intrínseco que preexiste à sua relação com outros aspectos jurídicos, considerando-a como um bem em si mesmo, com uma importância singular que merece atenção e proteção jurídica específicas.

Priore destaca a relação entre o direito da paisagem e os direitos humanos, argumentando que a relação com a paisagem e a apreciação desta, são aspectos essenciais para o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, pontuando a incontornável importância da participação pública na gestão e proteção paisagística, enfatizando a

necessidade de envolvimento das comunidades locais nas decisões relacionadas ao uso e à preservação das paisagens (PRIORE, 2001).

O autor, ao analisar as diferentes abordagens jurídicas que possibilitam a proteção da paisagem, inclui desde instrumentos legais específicos, como leis de proteção do patrimônio cultural e ambiental, até ferramentas de gestão pública, como políticas de ordenamento territorial e urbano, pontuando a necessidade de construção de uma estrutura normativa que efetivamente abarque a tutela paisagística em todas as camadas necessárias.

Assim sendo, surge de maneira lógica a compreensão de que é necessário estabelecer uma categoria jurídica robusta que englobe a importância da paisagem para o planejamento urbano, a fim de reconhecê-la como um direito subjetivo exercível nos processos de gestão territorial. No contexto colombiano apresentado por Saldarriaga (2013), é comum que a paisagem já seja objeto de regulação por diferentes normas, porém essa regulação não necessariamente reconhece ou efetivamente traz a paisagem como um objeto e direito autônomos para a vida prática, em situação gêmea do que acontece no Brasil.

De acordo com o autor, a imprecisão conceitual seria o maior obstáculo a ser superado, uma vez que é necessário garantir uma "utilidade epistemológica", ou seja, um conceito que sustente a definição de uma categoria jurídica precisa capaz de abranger um direito subjetivo exercível (SALDARRIAGA, 2013).

Ao estabelecer uma definição clara e precisa da paisagem como uma categoria jurídica autônoma, é possível promover sua proteção e garantir que seja considerada como um direito usufruível pelos indivíduos, o que implica a necessidade de desenvolver um arcabouço normativo que reconheça a paisagem como um elemento fundamental para a qualidade de vida, para o fortalecimento e a manutenção da identidade cultural e para o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Nesse sentido, Alain Roger (2013) defende que o direito da paisagem se volta à instrumentalização do reconhecimento e proteção da paisagem como um bem coletivo e um direito fundamental. De acordo com o autor, a paisagem deve ser considerada um elemento essencial para o bem-viver dos cidadãos, indo além das condutas inclinadas a mera exploração econômica dos recortes cênicos urbanos.

Ainda, um dos principais pontos destacados nos estudos de Roger é a necessidade de uma gestão territorial responsável e sustentável. A dita gestão deve levar em consideração as diversas dimensões da paisagem, além de elaborar e efetivar medidas de

planejamento urbano e rural, visando à preservação paisagística em todos os vieses, dentre os quais se inclui a participação comunitária ativa, de modo a formalizar a necessidade de que as manifestações coletivas sejam consideradas na definição das ferramentas políticas para proteção da paisagem (ROGER, 2013).

Importante assentar que a falta da sensação de pertencimento trazida pela paisagem, afeta o próprio exercício da cidadania e a consciência de grupo, é a partir dessa compreensão que nasce a abordagem da interação do indivíduo/paisagem como um direito à sua higidez, tanto na perspectiva física quanto mental. Fala-se aqui de direitos individuais e de grupos, sendo o individual vinculado, inclusive, à expressão da cidadania, e a ele agregados os direitos de caráter abrangente e grupal, os direitos difusos, dentre os quais está o direito à paisagem, que se relaciona com diversos outros direitos da cidadania (CARSALADE, 2021).

Note-se que, embora a Constituição Federal de 1988 não especifique de maneira direta o que são direitos difusos, os reconhece como princípio basilar das funções sociais e em prevalência sobre os interesses individuais.

Nesse sentido, Carsalade (2021), ao abordar o movimento “Ocupe Estelita” no Recife e a ocupação da praça Taksim/parque Gezi em Istambul, fala do potencial agregador da paisagem, uma vez que ambas as manifestações tiveram imensa adesão dos cidadãos que protestaram contra a destruição de recortes urbanos com os quais se identificavam, evidenciando a sua relação pessoal com o entorno, bem como a do grupo do qual faziam parte.

1.2.2 Fragilidade axiológica: a perspectiva da dificuldade conceitual e a consequente fragmentação normativa

Os estudos que se debruçam sobre a análise de paisagens frequentemente se voltam para os elementos materiais do espaço urbano produzido ou para a funcionalidade a eles atribuída. Apesar de enfatizarem a importância das identidades na configuração dos lugares, ao optarem por uma categorização específica da matéria, muitas vezes negligenciam a construção de uma axiologia e as possíveis vantagens para a compreensão do processo de pertencimento aos lugares. Um exemplo desse modelo é a tipologia

patrimonial, que distingue paisagem natural e paisagem cultural com base na segmentação de seus elementos (SANTOS, 2019).

A fragmentação conceitual da paisagem não se restringe aos campos jurídico e urbanístico, na verdade o seu caráter polissêmico perpassa a integridade de seu ciclo de multidisciplinaridade. Não obstante a controvérsia acerca da origem do termo, sua instalação como um conceito científico possui uma origem bem definida: teve início com Alexander von Humboldt e se consolidou com a institucionalização da geografia na Alemanha, o que culminou na apropriação, por parte de alguns geógrafos na transição do século XIX para o XX, como uma concepção central.

Desde então, o conceito foi utilizado, redefinido e abandonado continuamente em vários campos do conhecimento. Conotações distintas foram desenvolvidas em disciplinas diversas além da geografia, como arquitetura, paisagismo, biologia e ecologia. Esse movimento resultou na formação de inúmeras, e nem sempre convergentes, tradições de pensamento em torno do conceito, gerando plúrimos entendimentos, definições e metodologias (RIBEIRO, 2017).

Já como um movimento responsivo ao impulsionamento das abordagens mais integradas na relação entre o homem e o entorno, a Unesco, em 1992, instituiu a categoria de paisagem cultural para inclusão na Lista do Patrimônio Mundial, com o propósito de superar a tradicional dicotomia entre bens naturais e culturais. Os locais designados para esta categoria seriam aqueles capazes de evidenciar seu valor universal por meio de uma interação significativa entre o ser humano e o ambiente que o cerca (RIBEIRO, 2017).

A virada de chave nas análises do espaço urbano produzido só aconteceu recentemente, com o movimento de considerar os elementos usuais do cotidiano que cercam o cidadão e suas relações sociais, cruciais para a criação e consolidação do sentimento de pertencimento, o que se origina no mosaico de recortes que fazem com que um indivíduo ou comunidade se situem em um determinado local. A própria Convenção Europeia da Paisagem é um resultado dessa modificação, e um elemento fundamentação para sua consumação e manutenção.

Neste ponto, é preciso evidenciar o que conclui Augustin Berque (2023, p. 15), no sentido de que para que haja a prática de um pensamento sobre a paisagem, considerando-a como objeto de estudo, é preciso que seja possível “representar a paisagem, representá-la com uma palavra que permita fazer dela objeto de pensamento. Um *noema* de *noesis* [...]”. Ao falar da paisagem como um *noema*, Berque (2023) defende que ela precisa ser

compreendida a partir de um conceito essencial, premissas nodais que permitam a *noesis*, ou seja, sua apreensão imediata.

O autor não fala em restrição conceitual, muito longe disso, fala de essencial conceitual, o que permite capturar elementos nucleares que compõem a paisagem, mas que não a categorizam de maneira limitante, haja vista a abstração que lhe é inerente.

Assim sendo, a excessiva racionalização da paisagem urbana aos seus vieses materiais ou a apenas uma categoria de valor (natural ou cultural), é um empobrecimento conceitual e uma limitação da matéria que, em verdade, se enraíza em múltiplas nuances, não é possível enquadrar a questão paisagística na dicotomia natural-cultural, ou bonito-feio. Ao contrário, é preciso fazer uso da paisagem como paradigma de interpretação do tecido urbano como um todo, superando a defasada conotação de um “direito à beleza paisagística” (SANTOS, 2019, p. 147), que ecoa ainda em várias legislações municipais e limita a compreensão da temática.

Ademais, considerando que a atribuição de significado à paisagem é intrínseca à identidade das pessoas e da coletividade, torna-se necessário elaborar, no âmbito da ciência e da dogmática jurídicas, um conceito de paisagem robustamente classificável como direito individual e difuso. Isso se justifica pela polissemia e pela possibilidade de uma abrangência estética, funcional e semântica da ideia de paisagem, resultando em uma pulverização de conceitos normativos. Essa pulverização não permite a consolidação da paisagem como um parâmetro interpretativo dos recortes a serem protegidos.

A mencionada falta de consolidação conceitual reverbera na própria gestão da paisagem, na elaboração e instrumentalização de políticas públicas que lhe digam respeito, o que dificulta a delimitação dos critérios de proteção e a consequente definição de instrumentos protetivos, os quais tem o complexo papel de se pautar não apenas nos aspectos concretos, mas também nos intangíveis que vão desde a apreensão afetiva da comunidade, passando pela simbologia visual até a o potencial histórico e memorial dos recortes cênicos da urbe. Some-se a isso, o fato de a proteção paisagística ser concorrente, o que incrementa a diluição conceitual ao se considerar as normas da base da pirâmide: a municipalidade.

No âmbito municipal, a estrutura mesma do poder executivo pode fomentar divisões limitadores que acabam por mutilar a acepção necessariamente holística da temática, como exemplo tem-se a prefeitura do Recife, que entre muitos embates recentes sobre questões cênicas, notadamente o envolve o Cais José Estelita, vê-se ainda refém da polaridade “natural-cultural”, haja vista existirem a Secretaria do Meio Ambiente e a

Secretaria da Cultura, cada uma responsável por questões paisagísticas, conforme o pêndulo do contexto penda para um ou outro lado. Assim,

Como não considerar aquilo que é visto e sentido, a histórica apropriação e a beleza fruto do afeto que identifica paisagens na definição de instrumentos de sua proteção e gestão? Como se insere na legislação municipal o direito de paisagem se há indefinição conceitual sobre o próprio entendimento de sua gestão? (CARNEIRO, VERAS, BARBOSA, 2021, p. 203).

Contudo, a doutrina jurídica não tem estado distante da estrutura normativa, em que pese não se possa negar que houve uma lacuna temporal considerável em relação a produção legal voltada à paisagem urbana, com a Constituição de 1988 e a definição do direito urbanístico como matéria concorrente entre União e Estados, surge um movimento de uniformização de medidas vinculadas ao desenvolvimento territorial, ainda que ligadas ao pilar patrimonial (natural) ou ao estetizante (SANTOS, 2019).

Percebe-se, portanto, que a questão da proteção da paisagem e do seu reconhecimento como direito exercível não pode ser entendida como uma mera adaptação normativa à proteção de recortes dotados de caráter de excepcionalidade, qualquer que seja ele, isto é, a tradição acadêmico-científica de setorizar conteúdos, segregando objetos de estudo de modo a criar ferramentas legais excessivamente racionais e aplicáveis apenas a contextos com manifesta similaridade, não atendem a complexidade das demandas sociais atuais como um todo, mas especialmente não se aplicam a amplitude do conceito de paisagem.

Como ensina Carsalade (2021, p. 72), “a paisagem não é uma coleção de pequenas porções territoriais”, ao contrário, constitui-se em um conteúdo amparado em pilares múltiplos e diversos, e central para a construção de referências individuais e coletivas da sociedade, de modo que é lógica a inferência de que os instrumentos que se dediquem à proteção paisagística precisam se lastrear em um conceito uniforme, mas não engessado; abrangente, mas não carente de delimitação. É, pois, preciso que (i) haja uma consolidação normativa sobre a matéria, e (ii) um encadeamento lógico-interpretativo em relação ao arcabouço legal já existente que possa torná-lo mais coeso.

Melhor dizendo, há a necessidade de adoção, no ordenamento jurídico brasileiro, de mecanismos de aplicação legal que utilizem o conceito polivalente da paisagem como parâmetro interpretativo das normas que a regem diretamente ou colateralmente, isto é, conforme as regras basilares da hermenêutica jurídica, a delimitação do conceito deve perpassar não só pelas muitas nuances do objeto mas também pelos balizadores de

compreensão das leis que resvalarem nos muitos assuntos que digam respeito à paisagem, como o urbanismo e gestão cidadina, a saúde ambiental, a cultura, o patrimônio histórico, etc...

Se vê, pois, que a tutela da paisagem urbana tem o papel de impulsionar a proteção dos lugares que introduzem valor para a interação entre o cidadão e o meio que o cerca, o que se relaciona de maneira íntima com a realização da função social da cidade.

Assim, é necessária a implementação de uma abordagem paradigmática da estrutura normativa que aborde a paisagem, mediante a adoção de um direcionamento axiológico centrado na preservação das paisagens urbanas, que viabilize a reformulação legal, ou ao menos a reformulação da interpretação legal, para regulamentar de maneira democrática e eficaz os diversos aspectos da dinâmica urbana e os mais relevantes princípios que a compõem (SANTOS, 2019).

2 A PAISAGEM NAS LEIS BRASILEIRAS, A INFLUÊNCIA DAS NORMAS INTERNACIONAIS E A REFLEXÃO SOBRE O CASO ITALIANO

No livro "Geography is Everywhere: Culture and Symbolism in Human Landscapes", Cosgrove (1989) coloca a paisagem como elemento central para compreender a intrincada interação entre cultura, sociedade e ambiente físico. De acordo com o autor, os elementos visíveis que compõem uma paisagem, como prédios, ruas, parques e monumentos, não são simples recursos físicos; são, em verdade, carregados de significados culturais e sociais, funcionando como símbolos que expressam a identidade coletiva e os valores de uma comunidade. Dentro desse contexto, as cidades surgem como paisagens artificiais moldadas pela agência humana sobre um determinado território.

A construção de ambientes urbanos envolve não apenas a manipulação física do espaço, mas também o imbuir de significados culturais e sociais. A perspectiva de Cosgrove (1989) alinha-se à ideia de que as cidades, como paisagens feitas pelo homem, refletem a fusão intencional de estruturas construídas e elementos naturais. Essa fusão intencional, como argumentado por Guillermo Nagano Rojas (2018), suscita a consideração da resiliência proporcionada pelos seres vivos dentro desse ambiente construído.

Rojas destaca que é o tratamento conferido ao território e as intervenções humanas que são cruciais para determinar se uma paisagem sucumbe ao abandono ou persiste ao longo do tempo. Essa interação sutil entre o ambiente construído e seus habitantes destaca a relação recíproca entre design urbano, sustentabilidade e o bem-estar psicológico das pessoas nesses ambientes (ROJAS, 2018).

Ao sintetizar essas perspectivas, emerge uma compreensão abrangente da paisagem como um conceito multidimensional, abarcando não apenas os atributos físicos do espaço, mas também as dimensões cultural, social e ecológica que coletivamente moldam a experiência humana dentro de um determinado ambiente, melhor dizendo, percebe-se que a paisagem é incontornavelmente um interesse comum.

Como ensina Paulo Affonso (2017), a preservação da paisagem como parte integrante do patrimônio cultural brasileiro é uma responsabilidade do Poder Público, em colaboração com a comunidade, conforme estabelecido pelo artigo 216, §1º da Constituição. Este compromisso se manifesta por meio de diversas estratégias, tais como inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras medidas de precaução e preservação. Em sentido similar, a Convenção Europeia da Paisagem define a "gestão da paisagem" como uma ação destinada a garantir a manutenção da paisagem, sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável. Esse enfoque visa orientar e harmonizar as mudanças decorrentes dos processos sociais, econômicos e ambientais.

No âmbito desse conceito, tomando como base princípios constitucionais voltados à sustentabilidade ambiental cultural, como o pleno exercício dos direitos culturais², a conservação do patrimônio histórico-cultural³ e o meio-ambiente ecologicamente equilibrado⁴, a manutenção do desenvolvimento sustentável e a conservação da paisagem estão intrinsecamente interligadas (MACHADO, 2017).

A paisagem encontra sua potência coletiva na sustentabilidade e no seu papel de elemento inerente ao pleno exercício do direito à cidade, dos direitos culturais e/ou do meio-ambiente equilibrado; e ao se falar em direito à cidade também se fala em direito à identidade histórica e memorial, que serão específicas e customizadas de acordo com a

² Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (BRASIL, 1988)

³ 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 [...]. (BRASIL, 1988)

⁴ 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. (BRASIL, 1988)

vivência de cada comunidade, como exemplo das muitas possibilidades de repositório de memórias nos recortes cênicos de um lugar se pode mencionar o Plan Nacional del Patrimonio Industrial, como resultado da influência da Convenção Europeia da Paisagem na elaboração normativo-jurídica espanhola para proteção da paisagem, e que se volta precisamente à conservação de paisagens industriais, além do Plan Nacional del Paisaje Cultural, que também contempla as paisagens industriais (HERRERO, 2018), que são enquadramentos visuais que não necessariamente possuem evidência estética para o observador forasteiro, mas que possui plena significância histórica e valor social para os que convivem com seu entorno.

Aqui, pode-se destacar o que diz Lynch (2011, p. 9) sobre a relevância de uma imagem do ambiente, que é composto por três pilares: identidade, estrutura e significado:

Uma imagem viável requer, primeiro, a identificação de um objeto, o que implica sua diferenciação de outras coisas, seu reconhecimento enquanto entidade separável. A isso se dá o nome de identidade, não no sentido de igualdade com alguma outra coisa, mas como o significado de individualidade ou unicidade. Em segundo lugar, a imagem deve incluir a relação espacial ou paradigmática do objeto com o observador e os outros objetos. Por último, esse objeto deve ter algum significado para o observador, seja ele prático ou emocional. O significado também é uma relação, ainda que bastante diversa da relação espacial ou paradigmática.

Assim, é preciso repisar que as interpretações individuais da cidade são tão diversas, mesmo quando sua manifestação formal é facilmente “dizível”, que parece não ser possível dissociar significado da forma, pois na leitura de um recorte paisagístico estes dois critérios se entrelaçam. Kevin Lynch (2011) destaca essa relação, sublinhando como os significados atribuídos à cidade são fundamentais e, portanto, enfatiza o caráter coletivo da paisagem urbana, em que a diversidade de perspectivas individuais contribui para a riqueza e composição simbólica do ambiente citadino, notadamente pelo que o autor chama de “imagens públicas”, que são aquelas cenas comuns para numerosos grupos de habitantes de uma urbe, definidas como “áreas consensuais que se pode esperar surjam da interação de uma única realidade física, de uma cultura comum e de uma natureza fisiológica básica” (LYNCH, 2011, p. 8).

Essa complexidade ressalta a intrínseca conexão entre as percepções pessoais e a configuração física da cidade, reforçando a ideia de que a sua compreensão vai além da sua aparência tangível, isto é, a paisagem urbana prescinde do belo e não é apenas forma, mas sim a leitura da forma, a partir de compreensão, intervenção e interação humanas, e justamente por isso, é eivada de interesse público.

Ora, para manutenção de sua higidez psicossocial o ser humano precisa das referências memoriais e bases identitárias que lhe são dadas pela sua ancestralidade e cultura que o envolve e antecede, de modo que a ausência de alicerces lhe impede de exercer plenamente a cidadania (CARSALADE, 2021).

Assim sendo, entender a paisagem urbana como um interesse público e coletivo e um direito individual e difuso, é entendê-la como um “direito à vida cotidiana e à fruição de um bem coletivo”, superando, inclusive, a ideia perniciosa de uma urbe delimitada em prol de fatores exclusivamente econômicos (CARSALADE, 2021, p. 65) e trazendo a necessidade de imbuir de significância jurídico-social a interação e apreensão do cidadão com seu entorno (LIMA; OLIVEIRA, 2017).

Em suma, por tudo que se observa, é razoável concluir que é justamente o valor dado à paisagem pelos indivíduos e comunidades que lhe imputam a necessidade de proteção jurídica – justamente o seu caráter comum. Portanto, a partir deste entendimento, cumpre analisar como se construiu a estrutura normativa de proteção à paisagem no Brasil, quais os balizadores utilizados, e quais premissas conceituais foram e são adotadas, como se observará a seguir.

2.1 O panorama legal nacional – das primeiras referências normativas à paisagem até o momento atual

Para começar a tecer a linha do histórico legal nacional sobre o tema, é válido reiterar que, apesar da importância inegável do patrimônio paisagístico na esfera ambiental, dada a possibilidade de presença de elementos naturais, é imperativo reconhecer que a dimensão ambiental não supera, em termos de relevância, o valor estético e visual inerente à paisagem. Bem como, é preciso consolidar o entendimento de que o conceito de paisagem é interdisciplinar e possui uma transversalidade de matéria que lhe é inerente, de modo que a sua “ecologização” é ingênua e excludente.

Em outras palavras, a maior significância da preservação paisagística em discussão está largamente fundamentada nas referências visuais oferecidas a uma determinada comunidade, assim como nos cenários familiares que moldam e proporcionam ao indivíduo uma sensação de pertencimento a esse espaço. Isso entendido,

visualiza-se claramente o viés cultural e simbólico que permeia a questão da proteção da paisagem e do seu reconhecimento como direito.

Em se tratando da abordagem constitucional, tem-se que desde a promulgação da Constituição de 1934, já estava prevista a proteção das belezas naturais, do patrimônio histórico, artístico e cultural, conforme estabelecido no artigo 10, inciso III, e no artigo 148 desse documento. Contudo, a menção explícita à paisagem surgiu apenas posteriormente na Constituição de 1937, como pode ser observado no artigo 134, que estabelece que "os monumentos históricos, artísticos ou naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam de proteção e cuidados especiais por parte da Nação, do Estado e dos Municípios".

As Constituições de 1946 e 1967 também incorporaram o dever explícito de proteção da paisagem, diferenciando-se na perspectiva atrelada ao termo, pois a primeira mencionou "as paisagens e os locais dotados de particular beleza"⁵, atribuindo ao tema um caráter estético, enquanto a segunda fala em "paisagens naturais notáveis"⁶, vinculando o potencial paisagístico à essência ecológica.

No ano de 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, diversos dispositivos normativos relacionados à questão da paisagem foram introduzidos, indicando de maneira direta o dever do poder público de protegê-la, conforme se observa no art. 23, III⁷; art. 24, VII e VIII⁸; e art. 216, V⁹.

É de extrema importância ressaltar que no diploma constitucional vigente, a paisagem não foi citada apenas como componente do patrimônio histórico-cultural, ambiental ou uma configuração patrimonial per se, o que já demonstra sua relevância

⁵ Art. 175. As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público (BRASIL, 1946).

⁶ Art. 172. O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (BRASIL, 1967).

⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] (BRASIL, 1988).

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] (BRASIL, 1988)

⁹ 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: [...]

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. [...] (BRASIL, 1988)

social, pois como ensina Paulo Affonso, a “conservação do patrimônio tem uma ligação íntima com sustentabilidade e durabilidade do bem” (MACHADO, 2017, p. 19), mas ainda padece da limitação dos contornos de um “objeto” a ser protegido, ficando sob a égide do conceito mais rígido de “bem”, em verdade, a Constituição de 1988 foi além, falando em seu art. 24, inciso VIII, em “direitos de valor paisagístico”, reconhecendo a paisagem como direito exercível, aqui falando-se em direito como algo verificável espacial e temporalmente, “o que significa compreender sua flutuação histórica e a possibilidade de sofrer mutações” (CLÈVE, 2001, p. 172).

Ainda, é pertinente destacar dois artigos, que embora não façam menção direta aos elementos aqui abordados, trazem a questão paisagística a partir da compreensão holística de sua presença como componente incontornável do patrimônio e dos direitos culturais. O primeiro é o artigo 215, que aborda a responsabilidade do Estado em assegurar a todos o pleno exercício dos direitos culturais. O segundo é o artigo 225, que em seu inciso III, estipula a obrigação do Poder Público de delimitar os espaços territoriais com suas respectivas proteções especiais, impondo a proibição de uso que comprometa a integridade dos atributos que gerem a necessidade de sua preservação. No caso do art. 225, III, observa-se que considerando o tratamento da proteção espacial pela qualificação de seus atributos, é razoável a compreensão de que tal estrutura de resguardo estaria apta a incluir a paisagem.

Entretanto, foi no contexto processual que a salvaguarda da paisagem foi oficialmente alçada ao patamar dos direitos difusos, o que se deu por meio da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) (MACHADO, 2017), que se refere, predominantemente, a uma iniciativa voltada para o controle de atividades que apresentam potencial efeito adverso sobre uma extensa coletividade. Essa ação busca resguardar interesses coletivos homogêneos ou interesses difusos. Os interesses difusos, por sua própria natureza, são inalienáveis, uma vez que ninguém pode reivindicar para si a propriedade exclusiva e excludente dos bens e direitos a eles relacionados (JUSTEN FILHO, 2022).

Neste sentido, a dita norma, em seu artigo 1º define os objetos a serem tutelados por sua estrutura procedimental, trazidos na dimensão de bens que são considerados por uma perspectiva de indivisibilidade, e em consequência, trata dos “direitos difusos propriamente ditos” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015, p. 319), delineando de maneira explícita que os “bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1985) passam a ser objeto de proteção especial, promovendo assim, em situações de danos, a instauração de ações de responsabilidade civil.

É preciso evidenciar que, com a promulgação da atual Constituição Federal, foi reiterada a mesma terminologia presente na Lei nº 7.347, de 1985, ao incorporar a expressão "valor" paisagístico. O termo "valor" vai além de uma conotação puramente econômica, mas implica na salvaguarda de um bem que detenha relevância nos âmbitos social, histórico e científico.

Doze anos depois, em 18 de julho de 2000, foi publicada a Lei nº 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que em seu artigo 3º, inciso VI, estabelece como um de seus objetivos a proteção das “paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; [...]”.

Percebe-se que neste caso há uma vinculação da paisagem à natureza, contudo não se pode dizer que é um dos casos de restrição conceitual que gravita em torno da “ecologização”, ao contrário, aqui há a justificativa do contexto, visto que se trata de uma norma que delimita recortes de preservação de natureza, justamente por isso é imperativo não confundir a noção de unidade de conservação, onde é possível proteger uma determinada paisagem, com o direito inerente à uma paisagem específica. Dentro de uma única unidade de conservação, manifesta-se a possibilidade de existência de múltiplas paisagens, as quais podem ser preservadas mediante normas jurídicas específicas.

Um ano depois, com a publicação do Estatuto da Cidade, surge um conceito de política urbana atrelado a responsabilidade de planejar e intervir na salvaguarda do patrimônio paisagístico, visando a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme se observa em seu art. 2º, inciso XII:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; [...].

Assim, conforme consagrado no artigo acima, a preservação do patrimônio paisagístico está inseparavelmente ligada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A compreensão e proteção da paisagem não apenas enriquecem o tecido urbano, mas também contribuem para a construção de uma identidade coletiva, fundamentada nas vivências individuais e nas nuances socioculturais do espaço urbano.

Ainda, destaca-se que o mencionado diploma, Lei nº 10.257 de 10 de julho 2001, transcende a “mera notabilidade do patrimônio paisagístico”, estabelecendo que, uma vez

que tenha valor social, histórico e científico, merece ser conservado e protegido, ainda que não tenha um caráter de excepcionalidade (MACHADO, 2017, pp. 18-19).

Adicionalmente, o Estatuto da Cidade destaca a relevância do potencial cênico, conferindo-lhe destaque ao abordar, no artigo 37, o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento destinado a avaliar tanto os aspectos positivos quanto os negativos decorrentes de empreendimentos e atividades. Essa abordagem visa garantir a qualidade de vida da população circunvizinha, incorporando a paisagem urbana como um dos critérios essenciais a serem considerados na análise.

No âmbito da ordenação urbana, o planejamento da paisagem emerge como um dos aspectos cruciais. No contexto das diversas concepções de paisagem, a perspectiva urbana abarca elementos visuais, como edifícios, ruas, calçadas, estabelecimentos comerciais, fábricas e serviços, todos sujeitos à avaliação estética, organizacional e até mesmo qualificação estética ou desorganização. O Estudo de Impacto de Vizinhança, portanto, não pode desconsiderar tanto a paisagem urbana existente quanto aquela desejável para o futuro, e ensina Paulo Affonso que tal estudo é inteiramente público e da mesma maneira, priorizando as demandas público-coletivas, na gestão democrática da cidade, na qual se inclui a gestão paisagística, os debates e consultas públicas devem ser priorizados (MACHADO, 2017).

Ainda, é crucial evidenciar, que foi com o Estatuto da Cidade que os numerosos municípios brasileiros só começaram a incluir maior especificidade para aquilo que usualmente se denomina de elementos formais da cidade, especialmente no que se refere ao mobiliário urbano e equipamentos de uso coletivo, fatores que também compõem o arcabouço paisagístico da urbe (SANTOS, 2019).

Também no âmbito das normas federais que dão relevância a questão paisagística, tem-se a Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012, que não obstante seja voltada à proteção da vegetação nativa, institui o conceito de AAP ou Área de Preservação Permanente como uma região protegida, independentemente de estar coberta pela dita vegetação, trazendo como função ambiental primordial do recorte protegido a preservação da paisagem. Isto é, cada uma das funções legalmente designadas para a APP é considerada de significativa importância, sem que nenhuma delas seja negligenciada.

Entende-se, pois, que a proteção e a gestão adequadas da APP, enquanto uma paisagem florestal e hídrica, são imperativas. A existência desta paisagem é altamente relevante, representando um bem a ser preservado em termos de interesses ambientais, ecológicos, sociais e econômicos (MACHADO, 2017). A compreensão da paisagem

florestal vai além da mera observação de elementos avulsos, a proteção de um curso d'água, por exemplo, deve considerar também o entorno. Essa perspectiva ampliada é essencial para uma gestão holística e responsável, reconhecendo a interdependência entre os recursos hídricos e a vegetação nativa na área de preservação permanente.

Para que a proteção paisagística a partir de preceitos constitucionais e da paisagem enquanto direito exercível, é preciso elencar o histórico normativo a nível federal, contudo, a Constituição brasileira aborda o direito urbanístico como uma área de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados (BRASIL, 1988)¹⁰, com a União responsável por estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano. Os municípios, como principais interessados no desenvolvimento das cidades, têm a competência para promover o ordenamento territorial adequado por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, além do poder de complementar a legislação federal e estadual¹¹ (BRASIL, 1988; SANTOS, 2019).

É preciso aqui, evidenciar a importância do Plano Diretor, documento cuja responsabilidade de elaboração é da municipalidade, apto a instrumentalizar a função social, e a demarcar referências de gestão territorial e espacial que devem contemplar a proteção paisagística.

Nesse contexto, as normas gerais, que estabelecem diretrizes e regulamentos genéricos a serem seguidos pela legislação federal, estadual e municipal, são de competência da União. O governo federal é responsável por definir as regras fundamentais do direito que será elaborado pelo poder legislativo em todas as esferas, visando regular situações práticas. Além das leis urbanísticas específicas, o Direito Urbanístico também inclui outros instrumentos, como as ações judiciais utilizadas para resolver controvérsias relacionadas a questões urbanas (SANTOS, 2019).

Adicionalmente, há a criação de recursos institucionalizados específicos para lidar com problemas urbanos, como a desapropriação, tributos sobre imóveis e, mais recentemente, abordagens inovadoras como a transferência do direito de construir e legislação dedicada a áreas de interesse especial (SANTOS, 2019).

Assim sendo, percebe-se que não há no Brasil uma ausência de leis sobre a temática, mas sim uma falta de consolidação normativa e de consequente dificuldade na sua aplicação seja pela inoperância e inaptidão estatal diante da matéria, seja pela predação dos interesses econômicos, o que gera uma espécie de invisibilidade protetiva,

¹⁰ Art. 24, I.

¹¹ Art. 30, II e VIII.

que transita da imprecisão do conceito até ineficiência gerencial, demonstrando que ser legalmente considerada é condição essencial para sua preservação, mas estar “diluída nos instrumentos legais não lhe garante conservação” (BARBOSA; CARNEIRO; VERAS, 2021, p. 2013).

2.2 A Convenção Europeia da paisagem e a centralidade do sujeito para a proteção paisagística

Com base no histórico nacional de normatização da temática, percebe-se que a perspectiva em torno do "patrimônio" acaba por tornar mais abrangente o escopo protetivo no Brasil, abarcando os vieses materiais e imateriais que repousam sobre a base do que se considera sociocultural, e se reúnem no conceito de paisagem. Assim, há muito que normas nacionais são elaboradas com o fito proteger áreas com potencial paisagístico, ao tempo em que tentam resgatar o senso de identidade comunitária no mundo contemporâneo (SANTOS, 2019). Tais aspectos, ligados ao resgate da consolidação do pertencimento e da centralidade do sujeito na relação com o entorno em muito se dão em razão da influência da atualização dos estudos e da produção normativa internacional sobre a matéria.

Por todo o significado que carregam as cenas paisagísticas, sua conservação virou alvo de atenção há algum tempo, sendo o primeiro documento internacional a dedicar um olhar específico sobre o tema, a Convenção Europeia da Paisagem, assinada em 2000, na cidade de Florença na Itália, após dezesseis anos de trabalho do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, consubstanciado em um projeto realizado por um grupo de atividades coordenado por Riccardo Priore, funcionário do Conselho da Europa, e composto pelos especialistas Régis Ambroise, Michael Dower, Bengt Johansson, Yves Luginbuhl, Michel Prieur e Florencio Zoido-Naranjo (MACHADO, 2017, p. 20).

A aprovação da Convenção Europeia de Paisagem representa um marco significativo na cena internacional, uma vez que introduziu um instrumento dedicado exclusivamente à proteção paisagística, objetivando regulamentar a gestão e o planejamento da temática na Europa, baseando-se em princípios fundamentais e incentivando a cooperação entre os países signatários, além de erigir uma nova

perspectiva em relação à maneira como a dimensão cênica do território é compreendida e administrada no continente europeu, influenciando profundamente a adoção dos regulamentos subsequentes, a nível nacional, que tratam dessas questões.

Acerca da mudança de perspectiva mencionada, destaca-se a atribuição ao sujeito da definição daquilo que se compreende por paisagem, ao dizer que esta corresponde a apreensão de um recorte territorial pela coletividade imersa naquele entorno, considerando a perspectiva multifatorial de elementos culturais e naturais com a interação antrópica, isto é, ao não setorizar os aspectos naturais e culturais, e definir a paisagem como a convergência desses fatores, coloca o sujeito na posição de responsabilidade compartilhada do cuidado, de modo que não só a perspectiva de técnicos e especialistas devem ser consideradas, mas também o senso comum deve ser levado em conta nesta partilha (CARNEIRO; VERAS; BARBOSA, 2021).

Santos (2019) pontua que originalmente, o modelo de proteção europeu da paisagem se alicerça na concepção humboldtiana do dado estético e funcional, focada na politização, e por isso as administrações públicas na maioria dos países europeus implementaram uma abordagem de classificação territorial que se fundamenta predominantemente em atributos excepcionais, que podem ter relevância histórica, caráter ecológico e natural ou, de forma mais abrangente, eminentemente estética, para determinar a atribuição de um mérito específico de proteção jurídico-legal a determinado território ou área geográfica.

Essa abordagem conceitual lastreava um sistema de proteção jurídica que se direcionava essencialmente para a apreciação do valor excepcional de "territórios-paisagem", excluindo da sua esfera de aplicação aqueles que não demonstrassem nenhum mérito paisagístico "além do ordinário", resultando, assim, em sua incapacidade de suscitar um interesse relevante no âmbito jurídico, e, por conseguinte, não havendo reconhecimento de proteção legal para os recortes cênicos do cotidiano que, na maioria das vezes, são os mais preenchidos de carga identitária para certas comunidades, mas que não possuem aspectos inusitados, apenas elementos caracterizadores que os distinguem como marcos estéticos de pertencimento para um grupo de indivíduos.

Embora ainda resista em alguns países, graças ao empenho do Conselho da Europa para estabelecer uma visão mais abrangente e plural sobre o que seria a paisagem, essa concepção restritiva e elitista vem sendo superada. Em linha cognitiva complementar, tem-se que a superação trazida pela Convenção a respeito da distinção entre os aspectos naturais e culturais da expressão paisagística, possibilita uma apreensão mais permeável

e inclusiva do conceito de "excepcionalidade" de modo que passam a surgir leis nacionais que ampliam a categorização do que seria um local "merecedor" de proteção jurídica em razão do potencial paisagístico (SANTOS, 2019).

Há, pois, uma mudança de tratamento e compreensão trazida pela Convenção Europeia da Paisagem, visto que enfatiza a importância da participação pública na gestão paisagística, promovendo um chamamento público para enfrentar questões referentes à degradação da paisagem, destacando a relevância da inclusão das perspectivas das comunidades locais na tomada de decisões relacionadas ao tema, ao passo que estabelece princípios e diretrizes para a conservação, planejamento e ordenamento do território com vistas a preservar e valorizar as paisagens europeias.

Nesse sentido, coloca no centro das questões de política territorial e espacial as "necessidades espirituais da população" (SANTOS, 2019, p. 123), colocando os debates e tomadas de decisão acerca da proteção e valorização da paisagem sob a lente da participação ativa das comunidades interessadas, além de defender a implementação de uma abordagem interdisciplinar para a gestão paisagística, incorporando elementos do direito, planejamento urbano, arquitetura e ciências sociais, revelando um avanço significativo na promoção da sustentabilidade, da identidade cultural e do bem-estar das comunidades por meio de uma gestão responsável da paisagem como referencial visual, identitário e estético.

Emerge, pois, uma estratégia de planejamento voltada para as paisagens, que se estrutura a partir das diversas molduras culturais e regulamentares dos estados-membros, refletindo um interesse institucional e social na preservação e valorização das paisagens, elaborando uma rede de ações em diferentes níveis governamentais, abarcando atores públicos e privados com vistas a implementação de ações estratégicas que integrem projetos de intervenção antrópica infraestruturais e arquitetônicos com a preservação e promoção dos valores naturais e culturais.

Desta feita, é fácil a compreensão de que a Convenção Europeia da Paisagem tornou o tratamento do tema mais flexível e sensível às demandas e peculiaridades sociais na relação das comunidades com os seus recortes cênico-visuais, visto que a sua coluna temática não é o mero regulamento restritivo, mas é centralizar o elemento humano na compreensão da matéria, estabelecendo que a proteção e valorização da paisagem não são papéis apenas dos governos, mas também de todos os setores da sociedade civil, sendo uma função coletiva a tutela e o cuidado com a paisagem, notadamente porque que lhe

atribui valor e significado são os indivíduos que com ela convivem, e que a partir dela reconhecem seus entornos como familiares.

2.3 O Memorando de Viena e a Regulamentação para a Paisagem Histórica Urbana

Devido à profunda carga semântica inerente às representações cênico-paisagísticas, a preservação dessas últimas tem adquirido um status de maior evidência no âmbito internacional, notadamente após a ratificação da Convenção Europeia da Paisagem. O dito documento foi um marco que se desmembrou em outros, a exemplo do paradigmático Memorando de Viena (2005), centrado na salvaguarda de paisagens urbanas históricas.

O Memorando se constitui como o delineamento de uma concepção particular de paisagem considerando o seu fator de reposição de memórias, caracterizando-a como uma intrincada composição impregnada de elementos referenciais provenientes tanto do presente quanto do passado, assim definindo-a:

A paisagem urbana histórica está incorporado com expressões sociais atuais e do passado e com o desenvolvimento local. É composta por elementos caracterizadores que incluem padrões e usos da terra, organização espacial, relacionamentos visuais, solos e topografia, vegetação, e todos os elementos técnicos de infraestrutura, incluindo objetos em pequena escala e detalhes de construção (meio-fios, pavimentação, calhas, luzes, etc.).¹² (Tradução nossa)

O Memorando direciona sua atenção ao impacto que o desenvolvimento contemporâneo pode exercer sobre paisagens urbanas que ostentam valores e heranças culturais, contrapondo-se a uma visão simplista frequentemente observada na legislação de proteção, que se limita a categorias como "centros históricos" ou "arredores". Desta feita, tal documento advoga em favor de uma compreensão mais abrangente do que seria

¹² UNESCO. Vienna Memorandum "Vienna Memorandum adopted by the International Conference "World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape" held from 12 to 14 May 2005 in Vienna, Áustria". Paris: UNESCO Headquarters, Room IV 10-11 October 2005. p. 2, tópico B.8. Texto original: The historic urban landscape is embedded with current and past social expressions and developments that are place-based. It is composed of character-defining elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, and all elements of the technical infrastructure, including small scale objects and details of construction (curbs, paving, drain gutters, lights, etc.).

a paisagem histórica, salientando a complexidade que lhe é inerente, bem como que sua evolução ocorre de forma gradual, à medida que o planejamento espacial, inserido no processo de urbanização, se desenvolve ao longo do tempo, incorporando influências ambientais e geográficas e refletindo as especificidades econômicas e sociais da comunidade que interage com elas.

Ainda, é preciso trazer à luz que existe um debate travado ao longo das décadas, notadamente na Itália e na França, que também lastrou a elaboração do Memorando de Viena, bem como da Recomendação para a Paisagem Histórica Urbana, em 2011, ambos criados pela UNESCO com o intuito principal de atualizar a abordagem dada a um antigo núcleo patrimonial, qual seja, o centro histórico (SANTOS, 2019).

Em que pese muitas das características destinadas à proteção dos centros históricos tenham sido mantidas, conforme estabelecidas em regulamentos anteriores da UNESCO, a exemplo do foco na conservação; nas práticas urbanas locais como balizadores dos elementos a serem protegidos; do envolvimento da comunidade nas tomadas de decisão, além do poder educativo proveniente do potencial memorial do elemento histórico, é preciso evidenciar que a adoção dos novos conceitos alicerçados na paisagem, promovem a importância do fator intangível do patrimônio cultural, abarcando não só os aspectos materiais, mas também os usos e a essência local (SANTOS, 2019).

Ainda, como afirma Santos, essa mudança de enfoque também pode ser interpretada como uma resposta às críticas que apontam que, embora as políticas de preservação do patrimônio tenham contribuído significativamente para a proteção das estruturas arquitetônicas e do espaço urbano em muitas cidades históricas, elas frequentemente resultaram na perda de elementos identitários, componentes do valor local, que estavam intrinsecamente ligados à tradição daquele entorno. Essa perda foi causada, em grande parte, devido a processos de gentrificação, deslocamento da população original e apropriação excessiva pelo turismo (SANTOS, 2019).

Desta feita, pode-se dizer que o tratamento dos recortes históricos e culturais pela perspectiva da paisagem tem o potencial esperado para desenvolvimento das políticas protetivas eficientes e ancoradas no desenvolvimento sustentável, de modo que é crucial ressaltar que a abordagem de proteção, sob esta ótica, vai além das ações voltadas exclusivamente para edificações individuais, englobando a preservação holística e a consideração de seus inter-relacionamentos na escala urbana, levando em conta as características espaciais, funcionais e narrativas no contexto da comunidade e dos indivíduos envolvidos.

2.4 A influência da Convenção Europeia da Paisagem e do Memorando de Viena para a compreensão da paisagem como patrimônio e direito no Brasil

A conservação das cenas paisagísticas tem recebido atenção internacional há algum tempo em razão da sua significância.

Um marco importante nesse movimento é mencionada Convenção Europeia da Paisagem, um tratado internacional adotado pelo Conselho da Europa em 2000 (COUNCIL OF EUROPE, 2000), com o objetivo de promover a proteção, gestão e planejamento sustentável das paisagens na Europa.

Saldarriaga (2013) afirma que este documento pode ser considerado o instrumento mais importante para a proteção da paisagem, o que se sustenta por várias razões. Em primeiro lugar, foi o primeiro instrumento internacional a abordar a paisagem de forma expressa e direta, conferindo-lhe um reconhecimento específico no âmbito internacional. Além disso, reconhece a interconexão entre os aspectos ambientais, sociais, políticos e econômicos na regulação da paisagem, trazendo uma abordagem holística que reflete a compreensão de que a paisagem é uma construção complexa que engloba diferentes dimensões e influências.

A Convenção estabeleceu uma distinção entre paisagens excepcionais ou degradadas e paisagens urbanas e rurais, tendo como base dois pontos fundamentais para sua aprovação, com os quais todos os países signatários foram concordantes: primeiro, que a paisagem é algo dinâmico e complexo, e não estático e simples; segundo, que a paisagem é um bem difuso que deve ser preservado, levando em consideração a diversidade presente nela. Esses princípios reconhecem a natureza mutável das paisagens e a importância de proteger sua diversidade como um recurso valioso para as gerações presentes e futuras (NETO, 2010).

Sob a perspectiva da proteção da paisagem, o documento estabelece uma série de princípios e diretrizes que visam assegurar a conservação, gestão e planejamento adequados das paisagens europeias, reconhecendo a importância da diversidade de paisagens para promover sua proteção, além de também enfatizar a participação ativa dos cidadãos no incremento de medidas voltadas à proteção paisagística, reconhecendo que

as comunidades locais desempenham um papel fundamental na sua valorização e conservação.

De maneira prática, a Convenção evidencia que em razão da perspectiva eminentemente subjetiva da paisagem, baseada nas relações particulares que a população constrói com o seu entorno, as decisões que tocam à sua gestão dependem da participação consciente da comunidade afetada (SANTOS, 2019).

Outros dois pontos de suma importância no referido tratado são (i) a necessidade de integração da proteção da paisagem em políticas setoriais, como planejamento urbano, agricultura, turismo e energia, considerando os impactos da implementação de projetos e atividades nessas áreas, garantindo que sejam adotadas medidas adequadas de mitigação e compensação para evitar efeitos negativos significativos; e (ii) a promoção da cooperação transfronteiriça na proteção da paisagem, incentivando a colaboração entre os países signatários, visando à identificação e proteção de paisagens espalhadas em territórios de mais de uma nação que possuam valor comum, envolvendo a troca de informações e boas práticas, bem como a coordenação de estratégias e ações conjuntas para a preservação daquelas (COUNCIL OF EUROPE, 2000).

Após cinco anos da elaboração e assinatura da Convenção cuja circunscrição correspondia ao continente europeu, a UNESCO elaborou o Memorando de Viena, a partir das discussões travadas principalmente na Itália e na França sobre as possibilidades de proteção da paisagem urbana (SANTOS, 2019), que além do alcance mundial, se destaca como um exemplo contundente e específico no que diz respeito à preservação das paisagens urbanas históricas.

O documento em questão estabelece uma ampla definição das paisagens mencionadas, identificando-as como composições intrincadas que incorporam elementos atuais e passados, como herança e memória.

De acordo com o Memorando (COUNCIL OF EUROPE, 2000), o impacto do desenvolvimento contemporâneo sobre as paisagens urbanas que possuem valores e heranças culturais é destacado, a partir do argumento que a concepção de paisagem histórica vai além das definições simplistas encontradas na legislação de proteção, muito vinculadas a delimitações espaciais e abstrações não necessariamente abrangentes.

Ao contrário, o Memorando reconhece a complexidade da paisagem, afirmando que sua transformação ocorre gradualmente ao longo do tempo, conforme o planejamento espacial se entrelaça com o processo de urbanização e reflete as nuances socioeconômicas da comunidade que interage com determinado recorte cênico.

Noutra ponta, a Federação Internacional de Arquitetos Paisagistas (IFLA) busca alcançar os objetivos que propôs durante a elaboração da Convenção Global da Paisagem, e que posteriormente foram refletidos na Carta Brasileira da Paisagem e que envolvem

[...] promover a proteção, gestão e planejamento sustentáveis de paisagens de todo o mundo, através da adoção de convenções da paisagem nacionais, que reconheçam a diversidade e os valores de todas as paisagens, e adotem princípios e processos relevantes para salvaguardar os recursos da paisagem em cada local (ABAP, 2012).

Em outubro de 2009, durante o congresso internacional da IFLA realizado no Brasil, a organização fez um apelo público para que todas as suas associações membros em 64 países auxiliassem na consecução dos objetivos propostos. Em resposta a esse apelo, a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP) elaborou a Carta Brasileira da Paisagem, que é composta por doze princípios abrangendo diferentes aspectos relacionados à paisagem.

Tais princípios fornecem uma base para a compreensão e ação em relação à temática paisagística no contexto brasileiro, orientam a abordagem dos profissionais envolvidos no planejamento, na gestão e na conservação da paisagem, visando à sua proteção e uso sustentável. A Carta visa, assim, promover uma maior conscientização sobre a importância da paisagem, sua compreensão como patrimônio a ser preservado e sua integração na busca por um desenvolvimento sustentável, equilibrado e harmonioso.

Dos mencionados doze princípios, quatro precisam ser evidenciados: o terceiro, o quarto, o sexto e o sétimo.

O terceiro princípio aborda a relação entre a população e a paisagem, reconhecendo os diversos valores que possui, sejam culturais, estéticos, históricos, entre outros. Destaca, ainda, a importância da chancela da Paisagem Cultural Brasileira instituída pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e pelo Ministério da Cultura, e como essa chancela contribui para a preservação e proteção dos elementos paisagísticos. Esse princípio enfatiza a necessidade de valorizar e proteger a paisagem como parte integrante da identidade cultural do país.

Já o quarto princípio coloca a paisagem na perspectiva de um instrumento necessário para o desenvolvimento sustentável. Indica a importância de realizar um diagnóstico paisagístico prévio a qualquer projeto ou intervenção em novos empreendimentos, apontando que tal diagnóstico deve abranger diversas ordens do fenômeno, incluindo a relação dos habitantes com a paisagem. Além disso, ressalta a

importância de realizar estudos contínuos sobre a paisagem, de modo a considerar os possíveis impactos e a necessidade de monitorar suas transformações ao longo do tempo.

3. AS RELAÇÕES ENTRE A PAISAGEM E A POPULAÇÃO: PAISAGENS CULTURAIS BRASILEIRAS Nas relações entre a paisagem e a população o reconhecimento e o respeito aos seus valores éticos, estéticos, ambientais, ecológicos, econômicos e culturais devem ser assegurados. O governo brasileiro, através do IPHAN/ MinC – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/ Ministério da Cultura, já instituiu a chancela da Paisagem Cultural Brasileira “a toda porção peculiar do território nacional representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores.” [...] Ficam assim assegurados o reconhecimento e o respeito aos valores éticos, estéticos, ambientais, ecológicos, econômicos e culturais da paisagem, em sua relação com as comunidades.

4. A PAISAGEM COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO PAÍS. A leitura, o reconhecimento e o diagnóstico da paisagem deve preceder a elaboração de planos, projetos e intervenções para a implantação de novos empreendimentos e infraestruturas. Os planos diretores municipais e regionais devem prever obrigatoriedade de estudos prévios sobre a paisagem local e nas diversas escalas abrangidas, reconhecer os principais compartimentos, biomas e domínios morfo-climáticos e fitogeográficos, levando em conta as relações entre os habitantes e as paisagens e a participação dos mesmos e dos seu conhecimento nativo na discussão e processo de planificação. As paisagens de reposição voltadas aos programas internacionais de baixo carbono devem levar em conta as especificidades de cada domínio morfo-climático e fitogeográfico do Brasil, utilizando, prioritariamente a flora original para suas recomposições (ABAP, 2012).

O sexto princípio, por sua vez, destaca a importância da preservação paisagística ao enfatizar a necessidade de identificar e valorizar os componentes referenciais e simbólicos que são significativos para a comunidade que convive com determinado recorte cênico. Isso envolve reconhecer e proteger os elementos paisagísticos que possuem importância histórica, cultural ou estética para a comunidade, garantindo a continuidade desses valores ao longo do tempo.

O sétimo princípio aborda o direito à paisagem como parte fundamental da cidadania e da estrutura da cidade em termos sociais e físicos, destaca a importância de garantir que todos tenham acesso a paisagens saudáveis, tanto na perspectiva individual quanto coletiva, independentemente de sua origem social, econômica ou cultural, o que, por consequência lógica, também trata da promoção de espaços públicos de qualidade, a participação ativa da comunidade na tomada de decisões relacionadas à paisagem e a criação de políticas que assegurem a proteção e a relação sustentável com as paisagens urbanas e rurais.

6. A NECESSIDADE DO RESPEITO E DA PRESERVAÇÃO DE NOSSAS PAISAGENS É necessário que se reconheça a importância da preservação das

paisagens e seus compartimentos morfo-estruturais e fitogeográficos significativos como exemplares da memória coletiva dos nossos habitantes. [...] O reconhecimento, a partir das comunidades locais e suas referências, dos elementos simbólicos e significativos, a serem preservados dentre suas paisagens cotidianas. [...] Considerar o respeito à paisagem e o direito à paisagem como meios de garantia da cidadania e da própria sobrevivência das cidades.

7. O DIREITO DEMOCRÁTICO À QUALIDADE AMBIENTAL E PAISAGÍSTICA A qualidade ambiental e paisagística é direito de todos os brasileiros. A chancela da Paisagem Cultural Brasileira já significou grande passo que valoriza a relação harmônica do homem com a natureza, estimulando a dimensão afetiva com o território e tendo como premissa a qualidade de vida da população, assegurando assim a qualidade ambiental e paisagística como um direito de todos. Ainda precisamos de mais instrumentos a serem aplicados para assegurarmos este direito, como a obrigatoriedade dos Planos de Paisagem nas unidades de gestão territorial.

Assim, é possível observar que a paisagem vai além de sua mera existência física e adquire um significado enredado e multifacetado na vida humana, é moldada e interpretada pela sociedade, compondo uma intrincada teia que abrange desde elementos topográficos e climáticos até aspectos estéticos e memoriais.

A paisagem é impregnada de referências visuais que orientam e influenciam toda a sociedade, contribuindo para a construção da identidade dos indivíduos em relação ao território em que vivem, além de estar intrinsecamente ligada à dimensão afetiva da relação das pessoas com o seu entorno, colaborando para a construção de ícones familiares que proporcionam a sensação de pertencimento a um determinado grupo dentro do contexto urbano.

Desta feita, a necessária compreensão da paisagem como um patrimônio multifatorial que precisa ser preservado é crucial para entendê-la como um direito individual e difuso, tanto em sua dimensão ambiental quanto em sua dimensão cultural, justamente por isso é preciso que haja um amadurecimento na interpretação dos diversos conceitos que podem lhe ser atribuídos.

Noutra ponta, não se pode perder de vista que a paisagem é essencialmente interação, existindo a partir da antropização, do olhar do intérprete humano. Desta feita, é preciso ter cuidado com a tradição da área de preservação do patrimônio cultural que invariavelmente se reflete na proteção do patrimônio paisagístico pela sua indissociabilidade, pois aquele, no Brasil e no mundo, se debruça mais sobre o objeto a ser preservado, do que sobre o sujeito que o preserva e para quem, ao fim e ao cabo, se destina a preservação (CARSALADE, 2021).

Conforme defende Carsalade (2021), este processo se justifica pela origem histórica das iniciativas de preservação, inicialmente ligadas à conservação dos edifícios

dos nobres que passaram à propriedade do povo no período pós-Revolução Francesa, quando foi estruturado também no Brasil, um serviço estatal de proteção ao patrimônio cultural. Some-se a isso a tradição científica relacionada ao restauro de prédios e monumentos, muito presente Itália em razão das suas raízes clássicas, que também se centra no objeto a ser protegido, tudo relacionado a um “momento positivista” que defendia uma neutralidade estéril do cientista, de maneira a tentar expurgar o sujeito da experiência, ainda que não fosse possível.

Tais práticas culminaram em teorias que pretendiam envelopar a matéria, para brindá-la das intervenções humanas e temporais, para isolá-las a um patamar de excepcionalidade que os afastaria do fluir da vida.

Assim, a preocupação com o objeto a ser preservado, neste caso, a paisagem, não pode distanciá-lo da sua razão de existir, isto é, da sua função social e do valor que lhe é atribuído pelas comunidades que o elegem como símbolo.

Desta feita, tem-se que a valorização da paisagem como patrimônio, considerando todos os vieses que a compõem, são essenciais para a sua proteção também enquanto direito individual e difuso interdisciplinar.

Percebe-se, pois, que o atual quadro nacional de diluição normativa no que tange a paisagem, e a pulverização conceitual que cerca a temática não é caso único. O quadro europeu demonstra isto, tendo alguns de seus países como *cases*.

Seguindo o que foi exposto, tem-se como exemplo a Itália, que já precisou enfrentar a necessidade de robustecimento de interpretação legal, frente as inúmeras acepções, por vezes antagônicas, atribuídas à paisagem em seu escopo legal, notadamente no que diz respeito à um diagrama vernacular preso a pilares estéticos e de excepcionalidade, o que, como já explicitado, não abarca os recortes cênicos do dia-a-dia, aqueles com os quais os cidadãos desenvolvem relações mais estreitas quanto a própria identidade.

O caso italiano é uma ótima referência para se compreender as possíveis dificuldades e as necessárias soluções para que se consiga estruturar um modelo de proteção normativo de base constitucional, mas que também abarque uma legislação com traços restritivos que deverá ser adaptada sob a ótica dos regimentos internacionais e da atualização doutrinária sobre a matéria, como se verá a seguir.

2.5 Semelhança comparada: a evolução legal italiana, o Código de Bens Culturais e de Paisagem e a relação com a Convenção Europeia da Paisagem

Inicialmente, é preciso esclarecer que a elaboração do Código de Bens Culturais e de Paisagem Italiano, se deu para ser uma ferramenta que veio efetivar a aplicação da Convenção Europeia da Paisagem no país, como uma resposta intrinsecamente ligada tanto à rica herança histórico-cultural italiana, que vem desde o berço da civilização romana, passando por períodos que funcionam como marco da trajetória cultural ocidental, como renascimento e o barroco; quanto à perda de ícones e bens artísticos e estéticos nas guerras mundiais, que causaram perdas significativas e por vezes incontornáveis a sítios e monumentos históricos.

A Convenção Europeia da Paisagem, por sua vez, ajuda a consolidar a abordagem da temática paisagística no arcabouço normativo italiano, notadamente porque os países signatários devem, além de inserir a matéria na sua estrutura legal, se comprometer a instrumentalizar as regras criadas de modo a tornar a preservação e a compreensão paisagística parte do contexto social, político e legal.

Assim, segundo Mario Maesano (2020) a implementação do novo Código de Bens Culturais e de Paisagem (Decreto Legislativo n.º 42/2004) e a entrada em vigor, em 1 de março de 2004, da Convenção Europeia da Paisagem precisam, para permitir uma análise aprofundada, de uma revisão da evolução histórica da legislação que aborda a matéria, especialmente no tocante a perspectiva conceitual, visto que o mencionado código italiano traz diversos vernáculos para tratar da paisagem, ora de maneira sinônima, ora divergente, quais sejam “bens paisagísticos, bens ambientais, planos paisagísticos, etc. Esse uso promíscuo e indevido exige uma classificação definidora preliminar”¹³ (MAESANO, 2020, p. 1, tradução nossa). Melhor dizendo, a busca da coesão conceitual também foi uma questão para a interpretação e correta aplicação da teia normativa de proteção à paisagem na Itália.

A necessidade de estabelecer proteção jurídica para a paisagem teve seu primeiro reconhecimento no ordenamento jurídico italiano com a aprovação da Lei n. 411 de 16 de julho de 1905, promovida pelo então Ministro da Agricultura, Luigi Rava, que declarou os destroços do pinhal de Ravena como "inalienáveis". Essa abordagem de

¹³ “[...] beni paesaggistici, beni ambientali, piani paesistici ecc. Tale uso promiscuo e improprio esige una preliminare chiarificazione definitiva”.

"inalienabilidade" de propriedades imobiliárias foi, de fato, utilizada pelo governo dos Estados Unidos alguns anos antes para assegurar a integridade perpétua das florestas petrificadas do Arkansas, e provavelmente sob esta influência, que o legislador italiano adotou tal regime (MAESANO, 2020).

Contudo, a mencionada lei não abordava conteúdos especificamente voltados à proteção territorial, limitando-se à aplicação de valores estéticos e culturais previamente desenvolvidos no contexto da proteção dos monumentos.

Desta feita, a primeira medida normativa que efetivamente se debruçou sobre a proteção do patrimônio paisagístico foi implementada com a Lei n. 364 de 20 de junho de 1909, conhecida como "Lei Rosadi-Rava" dedicada as antiguidades e artes plásticas. Essa legislação proibia, em circunstâncias específicas, a exportação de bens móveis de extraordinário interesse histórico-artístico ou arqueológico. Posteriormente, foi modificada pela Lei n. 688 de 23 de junho de 1912, que estabeleceu regras para a proteção de vilas, parques e jardins de interesse histórico e artístico (MAESANO, 2020).

Sequencialmente, destaca-se a influência trazida pelo Ministro da Educação Benedetto Croce na legislação paisagística na Itália, defendendo a necessidade de intervenção estatal na proteção da paisagem, evidenciando-a como a representação material e visível do território e da cultura italiana, ressaltando seu viés moral e artístico. Tal perspectiva culminou na promulgação da Lei n. 778 de 11 de junho de 1922, conhecida como "legge Croce", que estabeleceu o primeiro modelo de legislação geral sobre a proteção de belezas naturais e propriedades de interesse histórico. Em que pese a importância de tal norma ter partido da gestão educacional do país e de ter sido de grande avanço, ainda tinha um conceito muito restritivo sobre as paisagens pois as vinculava ao espectro da "beleza" e "excepcionalidade", nos moldes do que trazem as constituições brasileiras de 1937, 1946 e 1967.

Ainda, em 1939, mais duas normas italianas surgiram voltadas à proteção da paisagem, a Lei n. 1089 de 1 de junho de 1939, sobre bens de interesse artístico e histórico e a Lei n. 1497 de 29 de junho de 1939, sobre a proteção das belezas naturais, mas, como aponta Maesano (2020), a justificativa para a proteção paisagística era fundamentalmente estética, ancorada em níveis de belezas notáveis, ou por características de singularidade geológica, contribuindo para aumentar, inclusive, a obsoleta distinção entre o caráter natural ou cultural da paisagem.

Já em relação aos dispositivos constitucionais, o artigo 9º, mais precisamente em seu parágrafo segundo, da Constituição italiana vigente, de 01 de janeiro de 1948,

desempenha um papel significativo ao estabelecer que a República tem a responsabilidade de proteger a paisagem e o patrimônio histórico e artístico nacionais, no entanto, a reforma constitucional de 2001 levanta questões em relação à atenção dada à paisagem, uma vez que a proteção ambiental e do patrimônio cultural é designada como um direito exclusivo do Estado, incluindo a valorização dos bens culturais e ambientais no poder legislativo concorrente (novo art. 117, parágrafo 3º).

Severini (2019) chama a atenção para o fato de que antes da promulgação do Código em 2004, desde 1922, com o surgimento da Lei n. 778 de 11 de junho, a legislação de proteção orgânica não mencionava explicitamente o termo "paisagem", mas sim se referia a belezas naturais. Eventualmente, adjetivos relacionados à paisagem foram empregados, como no caso do "plano territorial paisagístico"¹⁴ mencionado na 1497 de 29 de junho de 1939, ou na referência a "condicionantes paisagísticas nos termos da lei de 29 de junho de 1939, n. 1497"¹⁵ mencionada pela Lei Galasso n. 431 de 1985.

Destaque-se que a evolução de tais termos definidores ao longo do tempo reflete justamente a progressiva consideração e incorporação do conceito de paisagem nas disposições legais relacionadas à proteção ambiental, cultural, histórica e paisagística per si. Assim, a complexidade de identificar não apenas os métodos técnicos de proteção, mas também a extensão da relevância jurídica, advém do fato de que, no início do século XX, a defesa da paisagem foi legalmente teorizada.

Além disso, a crescente mobilização da opinião pública entre os séculos XIX e XX, que fundamentou a inovação legislativa, foi motivada pelas percepções de ofensas, danos e transformações causados ao sentido estético e ao valor identitário dos lugares. Isso levou ao entendimento de que a proteção paisagística não se baseia em um significado uniforme, mas principalmente em valores particulares, mutáveis, plenos de demandas sociais. É nessa necessidade socialmente emergente de direitos que a ideia de proteção da paisagem se moldava e, pela primeira vez no Estado moderno, introduziam-se limites qualitativos ao uso da propriedade imobiliária privada (SEVERINI, 2019).

No entanto, em que pese a compreensão de que a tutela jurídica da paisagem não possa prescindir os valores particulares, ao passo que a Constituição Italiana alçou a proteção da paisagem ao patamar de princípio fundamental, em seu art. 9º, isto é, uma tutela "nacionalizada", setorizou em seus arts. 117 e 118 um controle descentralizado de caráter urbanístico, ressaltando o desequilíbrio entre a legislação pré-existente à

¹⁴ "*piano territoriale paesistico*".

¹⁵ "*vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497*".

Constituição que tratavam de território e ambiente, apartando as questões de urbanística e paisagem, e que além de refletirem a centralização típica fascismo, as normas que abordavam o planejamento urbano, traziam um programa mais rigoroso para o controle da especulação imobiliária, enquanto que a lei que tutelava a paisagem se debruçava sobre a defesa do interesse público e a valorização dos pilares histórico-culturais (SANTOS, 2019).

A modificação da proteção conferida pelo modelo constitucional adotado sofreu significativa influência do aprofundamento das reflexões jurídicas nas décadas de 1960 e 1970, em que finalmente passou a haver uma conjugação entre as compreensões de paisagem e ambiente, transcendendo a finalidade puramente estética atribuída ao tema paisagístico.

Aqui é preciso observar o que diz Maria Clara Santos (2019, p. 135), acerca da necessidade de “superar o divórcio conceitual e institucional entre paisagem, território e ambiente ainda que, para tanto, não se faça necessário desconsiderar a importância teórica que permeia tal distinção”. Notadamente porque a negligência ao caráter plural da paisagem acaba por enfraquecer a instrumentalização efetiva da proteção, reduzindo a questão a disputas institucionais e de competência administrativa.

É bem verdade que a jurisprudência constitucional italiana, apesar de reconhecer a expansão da concepção de paisagem, inclina-se para a diminuição do conteúdo material da competência regional em assuntos urbanísticos. Nesse processo, tende a reforçar a competência nacional para a preservação da paisagem e do meio ambiente, fomentando a manutenção da distinção entre planejamento urbano e paisagem (SANTOS, 2019).

No contexto italiano, porém, é compreensível a intenção constitucional centralizadora, pois somada a concepção clássica da paisagem e de ícones históricos – tendência da cultura italiana – alimentam a ideia de manifestação visível do país e, vinculativamente, de uma identidade patriótica.

Assim, na "nacionalização" da proteção paisagística, associada a regionalização da gestão de desenvolvimento urbanístico, e consequente distinção conceitual entre paisagem, território e ambiente, a estrutura normativa italiana de proteção a paisagem cria padrões nacionais que por um lado mantem uma linha de avaliação da paisagem pela ótica estética, e por outro criam modelos de tutela que impõem quais elementos podem estar sob a égide da proteção da categoria territorial. Desta feita, aos entes regionais cabe apenas replicar os padrões elaborados e definidos pelas autoridades nacionais, sem que haja um aparelhamento que permita às regiões elaborarem medidas e instrumentos de

planejamento territorial considerando as funcionalidades da paisagem de maneira efetiva (SANTOS, 2019).

Entretanto, tal concepção não foi suficiente para cristalizar um sentimento de pertencimento à pátria apto a estabelecer a tão sonhada unidade do próprio país, nem também uma consciência social crítica a ponto de se opor às novas centralidades simbólicas da contemporaneidade.

Nessa linha de entendimento, Maria Clara Santos (2019), baseando-se em Salvatore Settis, pontua a necessidade de uma centralidade constitucional estratégica, em relação ao que está insculpido no art. 9º, que conte com uma aplicação baseada nas alterações normativas impulsionadas pela Convenção Europeia e pelo Código de Bens Culturais e de Paisagem, amparadas nas acepções de paisagem que abrangem tanto a manifestação visível da pátria, quanto o contexto regionalizado que vem da relação da comunidade com seu entorno.

Assim, é partir do advento da Convenção Europeia da Paisagem e a influência para promulgação e aplicação do Código de Bens Culturais e de Paisagem que passa a existir uma aplicação da proteção jurídica da paisagem com princípio constitucional fundamental, mas sem que a compreensão dos bens e elementos passíveis desta proteção estejam restritos aos conceitos clássicos de paisagem, subordinados a ideias de excepcionalidade e estética.

2.5.1 A evolução legal e reestruturação interpretativa italiana com o advento do Código de Bens Culturais e de Paisagem e a Convenção Europeia da Paisagem

Foi com a ratificação e recepção da Convenção Europeia da Paisagem, e a consequente promulgação do Código de Bens Culturais e de Paisagem, que houve uma virada de chave interpretativa no contexto italiano acerca da tutela jurídica paisagística.

A Convenção vem modificar a concepção elitista e limitante baseada em fatores estéticos e de excepcionalidade, ao fundar os seus princípios na compreensão de que a paisagem, enquanto bem comunitário, deve ser protegida e valorizada em todas os contextos e locais, mesmo que degradada ou desprovida de qualidades particulares. De acordo com esta perspectiva, o interesse paisagístico nunca pode ser excluído

antecipadamente, notadamente porque se baseia em apreensões sociais e identitárias de comunidades e indivíduos (PRIORE, 2005).

Para implementar a Convenção Europeia, a Itália inaugurou uma nova fase de planejamento paisagístico com a promulgação do Código de Bens Culturais e de Paisagem em 2004, introduzindo inovações tanto na compreensão do tema quanto na regulamentação. Essas inovações incluem a revisão e elaboração de planos territoriais paisagísticos em várias regiões, a exemplo da Calabria, Campania, Basilicata, Lombardia e Puglia. Para além, foram redigidos e revisados “a redação de atlas regionais de paisagem como instrumentos de interpretação e avaliação dos efeitos de projetos; observatórios de paisagem regionais e locais; comissões comunais de paisagem” (SANTOS, 2019, 128).

Tais modificações se alicerçam em normais regionais de aplicação do mencionado Código, e inserem a paisagem como questão central de quaisquer projetos territoriais.

De fato, a Convenção promove a conexão sensível e íntima entre as comunidades e o território, estipulando que a paisagem deve ser legalmente reconhecida e protegida independentemente do valor concretamente atribuído a ela. A tese de que a proteção jurídica da paisagem só é possível quando ela possui um valor específico (excluindo a proteção quando esse valor não está presente) é substituída pela abordagem da Convenção.

Nesse sentido, a participação comunitária, a identificação dos agentes responsáveis pela gestão e inserção de recursos, sejam eles públicos ou privados, além da compatibilização de políticas de planejamento territoriais mereceriam mais atenção da normatividade italiana, especialmente porque a conveniência dos interesses econômicos se beneficia da falta de planejamento (SANTOS, 2019).

Em razão disto, conforme defende Priore (2005), a implementação na realidade público-institucional italiana do novo conceito de paisagem, fundamentado na Convenção, impõe modelos específicos de divisão de competências. Essa abordagem implica que, ao estender sua aplicação a todo o território nacional, a Convenção requer dos Estados signatários uma distribuição de competências institucionais no domínio da paisagem que aproxime mais os cidadãos das decisões públicas, em consonância com o princípio de respeitar suas vontades, expressas a nível local.

Ilustrando o que foi dito acima, assim fala o artigo 4º da Convenção Europeia da Paisagem:

Cada Parte implementará a presente Convenção, em particular os artigos 5.º e 6.º, de acordo com a sua própria divisão de competências, em conformidade com os seus princípios constitucionais e disposições administrativas, e respeitando o princípio da subsidiariedade, tendo em conta a Carta Europeia de Autonomia Local¹⁶. (Tradução nossa)

Maria Clara dos Santos (2019) explica que a principal mudança introduzida pela Convenção e incorporada pelo Código de Bens Culturais e de Paisagem é, indiscutivelmente, o conceito de paisagem de modo a abranger a participação da população nas decisões e ações relacionadas, mesmo que ainda haja uma persistente negligência por parte na estrutura normativa italiana ao se manter indiferente a aspectos econômicos que poderiam promover o desenvolvimento e a ocupação ordenada do território. Isso se dá em razão de uma ênfase equivocada no planejamento paisagístico sem que sejam indicadas de maneira apropriada diretrizes de gestão, resultando em uma incompatibilidade de atuação entre o governo do território e o modelo de planejamento.

Apesar dos ruídos conceituais e normativos que persistem, é inquestionável a amplitude inovadora do Código e sua conexão com os princípios da Convenção são evidentes.

De uma perspectiva geral, essa inovação e vinculação são refletidas não apenas no título direto e específico do Código, que menciona explicitamente a paisagem, mas também em seu enquadramento conceitual. Apesar de não ser de maneira direta e linear, este enquadramento conceitual sugere que as atividades de proteção e valorização da paisagem devem abranger efetivamente todo o território nacional (PRIORE, 2005). Mas, não delega apenas às autoridades nacionais o dever de instrumentalizar esta proteção, ao contrário, absorvendo os princípios essenciais da Convenção Europeia da Paisagem, passa a estratificar e delimitar de maneira clara no ordenamento interno o que institui o supramencionado artigo 4º da Convenção.

Como explica Priore (2005), o Código explica a regionalização das competências de maneira direta e clara, definindo atribuições de planejamento territorial e competências nacionais com o adendo de que devem também focar em atividades educacionais na matéria. Assim defende o autor (PRIORE, 2005, p. 11).

[...] b) no artigo 135º, relativo ao ordenamento paisagístico das regiões, está instituído que tal ordenamento deve abranger todo o território regional,

¹⁶ “Each Party shall implement this Convention, in particular Articles 5 and 6, according to its own division of powers, in conformity with its constitutional principles and administrative arrangements, and respecting the principle of subsidiarity, taking into account the European Charter of Local Self-government. Without derogating from the provisions of this Convention, each Party shall harmonise the implementation of this Convention with its own policies”

alargando assim, implicitamente, o seu âmbito de aplicação a todo o território nacional;

c) O artigo 132º, reservado à cooperação entre administrações públicas, refere-se à formulação de políticas paisagísticas gerais pelo ministério competente e pelas regiões, e reserva um parágrafo específico para atividades de formação e educação;

d) no artigo 143.º, relativo aos planos paisagísticos das regiões, afirma-se a importância das metas de qualidade paisagística tendo em vista a proteção ou valorização das paisagens consideradas[...]¹⁷. (Tradução nossa)

Note-se que o art. 135 diz que o ordenamento paisagístico deve abranger todo o território regional, ampliando desse modo, seu alcance para todo o território nacional associando, portanto, as duas competências de maneira complementar, em sentido similar, o art. 132 faz referência à cooperação dos entes da administração pública em relação a elaboração e implementação de políticas gerais sobre a matéria. Noutra ponta, o art. 143 fala dos planos paisagísticos regionais, trazendo os objetivos de qualidade dos recortes cênico-visuais com fins de valorização da paisagem.

Ainda, é importante ressaltar que o art. 131 do Código traz uma definição mais precisa sobre o que se entende por paisagem, sendo um avanço significativo e uma grande inovação, possibilitando um reconhecimento mais robusto da paisagem como um bem digno de proteção jurídica específica, visto que para bem definir o alcance da proteção é necessário que o objeto alvo desta proteção esteja bem compreendido conceitualmente e razoavelmente delimitado.

Nessa mesma perspectiva interpretativa, e mantendo sempre em mente os princípios essenciais da Convenção, é possível concluir que, em que pese a persistência de algumas anacronias herdadas da estrutura legal pré-codificada, com o advento da Convenção Europeia da Paisagem e o Código de Bens Culturais e de Paisagem houve uma evolução visível tanto na interpretação, quanto na aplicação da estrutura normativa italiana acerca da proteção paisagística.

A partir de uma adequação às atualizações doutrinárias, percepção das demandas sociais e, notadamente, de uma renovação legal e interpretativa, a Itália logrou êxito em alcançar considerável coesão conceitual sobre o que é paisagem, a partir da premissa de

¹⁷ Texto original: b) all'articolo 135, relativo alla Pianificazione paesaggistica delle regioni, stabilisce che tale pianificazione deve riguardare l'intero territorio regionale, estendendo così implicitamente il suo campo di applicazione all'intero territorio nazionale;

c) all'articolo 132, riservato alla Cooperazione tra amministrazioni pubbliche, si riferisce alla formulazione di politiche paesaggistiche generali da parte del ministero competente e delle regioni e riserva un comma particolare alle attività di formazione e di educazione;

d) all'articolo 143, relativo ai Piani paesaggistici delle regioni, afferma l'importanza degli obiettivi di qualità paesaggistica in vista della tutela o valorizzazione dei paesaggi considerati

que a simbologia e valor desta é atribuído a partir das demandas sociais, da relação social com o entorno e das particularidades regionais e territoriais.

Ainda, é nítido que houve o alcance de uma instrumentalização mais eficiente das normas que regem a matéria, não só pela clarificação da confusão axiológica, mas também pela melhor divisão de competências de gestão e elaboração de políticas públicas para formação e educação sobre o tema, e para valorização e proteção do patrimônio paisagístico, que com a realização da delimitação de um conceito mais claro, também ganhou força para se estabelecer como categoria jurídica per si, e não apenas como um apêndice do patrimônio cultural, histórico ou ambiental, que não obstante possam estar interligados com os valores paisagísticos não os esgotam.

Percebe-se, pois, que a Itália encontrou meios de gerir as dificuldades oriundas tanto do engessamento legal vindo da escola clássica que entende de maneira restritiva a preservação do patrimônio de qualquer ordem, como também a fragilidade conceitual que, assim como no Brasil, fragilizava a própria aplicação legal sobre a matéria, e o fez a partir da renovação normativa, interpretativa e o robustecimento axiológico lastreado na compreensão do caráter plúrimo inerente ao entendimento da paisagem.

3 O TURISMO E A APREENSÃO DA CIDADE – CONCEITO, PAPEL DA OMT E ESTRUTURA REGULAMENTAR NACIONAL

O turismo é uma ocorrência global de grande magnitude, que teve sua origem na Europa há cerca de dois séculos. Atualmente, milhões de pessoas são envolvidas em atividades turísticas ao redor do mundo, e o setor correspondente desempenha um papel fundamental na orientação de políticas públicas, na influência das atividades de lazer e sociabilidades, na transformação de territórios e nas percepções sobre estes, bem como na modelagem das identidades coletivas (ALVES; LEMOS; NEGREIOS, 2014).

A origem do turismo como conhecemos remonta ao século XVIII e está estreitamente relacionada ao nascimento da modernidade, período esse marcado por uma série de mudanças significativas na sociedade, incluindo uma nova relação com o corpo e a transformação das práticas de lazer e de consumo das elites.

A industrialização e a melhoria das infraestruturas de transporte, como ferrovias e navios a vapor, a criação das viagens organizadas e a conquista das férias pagas

impulsionaram a percepção do turismo. O acesso a diferentes destinos se tornou mais fácil, permitindo que um número maior de pessoas pudesse desfrutar dessas experiências.

As necessidades geradas pela prática turística, como viagens, hospedagem, alimentação e entretenimento, impulsionaram o crescimento do turismo como uma atividade econômica significativa. O setor do turismo atualmente representa cerca de 10% da riqueza mundial, e dentro desse contexto, o turismo cultural tem um papel importante, representando de 8% a 20% do mercado turístico (ALVES; LEMOS; NEGREIOS, 2014).

Contudo, a própria expressão “turismo cultural” é pleonástica, haja vista o próprio termo “turismo” ter nascido em um contexto cultural do século XIX, a partir do vocábulo *tour* (ALVES; LEMOS; NEGREIOS, 2014).

Com a modernidade, houve uma crescente valorização do lazer e do tempo livre, especialmente entre as classes mais abastadas. As viagens e excursões se tornaram uma forma popular de entretenimento e status social. Grandes percursos turísticos foram criados, como o *Grand Tour* da Europa Continental, realizado por aristocratas britânicos para visitar os principais centros das civilizações antigas, notadamente na Itália e na Grécia, para incrementar sua educação e potencializar suas experiências. Ou seja, o turismo pela própria origem do termo é essencialmente cultural, assim como a paisagem.

Segundo Alves, Lemos e Negreiros (2014) o turismo além de ser uma temática articuladora, abrangendo inúmeras matérias, notadamente a paisagem, geografia, história, arquitetura e artes, pode ser uma ferramenta incomparável para o impulsionamento do desenvolvimento local, desde que sejam consideradas as variáveis concernentes ao ambiente local e as necessidades e preferências da população que habita o entorno que receberá o fluxo turístico.

Nesta perspectiva, o projeto europeu voltado à análise e melhorias no impacto turístico nos recursos e economia urbanos, o PICTURE - *Pro-active management of the impact of cultural tourism upon urban resources and economies*¹⁸, define o turismo cultural como o segmento do turismo que se debruça sobre a cultura em todos os aspectos: meio ambiente cultural, paisagens de destino, estilos de vida, patrimônio histórico e arquitetônico, tradições e demais vieses que caracterizem culturalmente um determinado lugar, tudo em busca de uma vivência autêntica e ligada às identidades daquele espaço.

Assim, evidencia-se que justamente por ser a soma de recursos de diversas ordens (culturais, ambientais, étnicos, etc.), o turismo é pluricausal, não apenas um nicho, mas

¹⁸ Para mais informações sobre o "ICTURE - *Pro-active management of the impact of cultural tourism upon urban resources and economies*", acesse: <https://cordis.europa.eu/project/id/502491/reporting>

um acontecimento de muitas frentes e precisa ser analisado de maneira polivalente, ou, como ensina Mário Carlos Beni (2019, p. 18), “é preciso dispor de um quadro referencial dinâmico, flexível, adaptável, de leitura e compreensão simples e fácil, que integre toda essa colossal complexidade e a represente por inteiro em suas combinações”.

Melhor dizendo, em que pese o forte viés voltado ao impulsionamento de capital e giro financeiro, o turismo não deve ser considerado como uma atividade econômica restrita, mas sim como uma atividade que abranja experiências peculiares a serem vividas pelos visitantes, que se distingam dos hábitos de sua vida corriqueira.

No entanto, a falta de gerenciamento e a ausência de programas e políticas para a correta instrumentalização do turismo nos centros urbanos também pode apresentar desafios significativos. A superlotação de destinos urbanos pode sobrecarregar a infraestrutura local, levando a problemas de tráfego, poluição e pressão sobre os recursos naturais e culturais.

A mercantilização da cultura igualmente é uma preocupação, pois pode levar à descaracterização dos elementos culturais autênticos em busca de uma comercialização mais apelativa aos turistas, resultando em perdas de identidade e autenticidade.

Assim, pela perspectiva da atividade econômica, o turismo engloba um extenso setor produtivo e, por outro, um importante setor não produtivo, ambos amplamente interligados, contudo, segundo Beni (2019), existe um déficit acerca da produção de pesquisa e conteúdo de referência sobre a temática, pois existem análises minuciosas sobre os componentes do conteúdo turístico de maneira setorizada, mas sem correlacioná-los e avaliá-los no modo como se entrelaçam e resultam no fenômeno do turismo.

Nessa linha de compreensão, o autor propõe que a matéria seja estudada a partir da ótica da Teoria Geral dos Sistemas, e da premissa básica de que “cada variável, em um sistema, interage com as outras variáveis, de forma tão completa que causa e efeito não podem ser separados” (BENI, 2018, p.18). Desta feita, construiu-se o Sistema de Turismo (Sistur), para basear uma metodologia de análise apta a compreender os complexos vieses de causa e efeito que devem ser levados em conta nos estudos sobre o tema.

Beni e Moesch (2017) defendem que a dificuldade de compreensão do turismo como uma realidade de caráter fenomênico, vem da maneira dominante de produção do conhecimento científico na atualidade. Os autores se posicionam no sentido que o tratamento acadêmico usualmente dado ao tema, se baseia no método analítico cuja premissa mais primária se baseia em dissecar problemas de alta complexidade em partes, para assim diminuir a intensidade de suas informações.

Desta feita, o hábito monodisciplinar, que setoriza problemas para encontrar soluções por partes, acaba por reduzir o turismo a fragmentos que dificultam a compreensão global de seus fatores, de maneira muito semelhante ao que acontece com a paisagem na dificuldade de sua categorização muito em razão de sua interdisciplinaridade. Assim, ora o turismo é classificado como setor, ora como apenas uma atividade, ora como indústria, em razão da falta de coesão das metodologias de cada campo que o compõe, de modo a delinear de maneira robusta seu objeto (BENI; MOESCH, 2017).

É pela necessidade de entendimento multifacetado do turismo que Beni (2019) defende que o Modelo Referencial do Sistur deve se ancorar em todos os elementos que montam a relação do sistema e que estão em estado de interdependência, estando estruturado o modelo em cinco pilares, quais sejam, (i) o estudo do espaço turístico, compreendendo a delimitação espacial e análise de estrutura; (ii) a avaliação do perfil socioeconômico da área receptora; (iii) o estudo da ordenação geopolítica e administrativa da área receptora; (iv) a previsão de comportamento do mercado turístico na área receptora e (v) a análise da influência que o turismo possui no desenvolvimento econômico da área receptora.

Tais indicadores são necessários para que se conhecendo com maturidade a composição holística do fenômeno turístico e os efeitos práticos de seus vieses, seja possível elaborar prognósticos sobre o contexto das áreas receptoras, a fim de que sejam feitos os ajustes necessários para se atingir o equilíbrio social, ambiental e mercadológico, equilíbrio este que se reflete na capacidade preservação dos elementos locais (históricos, culturais, sociais, ecológicos, etc.) desde a instalação dos aparelhos turísticos até a instrumentalização da atividade.

Ora, no mundo contemporânea a relevância do turismo está consolidada, para citar apenas um exemplo a Organização Mundial do Turismo (OMT) já sinalizou que, em 2023, os patamares de fluxo turístico pré-pandêmicos já estão praticamente recuperados, visto que entre janeiro e setembro já havia o registro de mais de 975 milhões de turistas em fluxo, o que corresponde a 38% a mais que o mesmo período de 2022. Para além, as receitas estimadas para o setor remetem a US\$ 1,4 trilhão (um trilhão e quatrocentos milhões de dólares), o que remete a cerca de 93% das cifras de 2019¹⁹, antes da pandemia (UNTWO, 2023).

¹⁹ Para mais informações, acesse: <https://news.un.org/pt/story/2023/12/1825097#:~:text=Segundo%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20M>

É, pois, fácil observar que ao se abordar o turismo em razão de sua capilaridade, poder e influência, é inevitável que se resvale em questões sociais e culturais, mas notadamente, em questões espaciais que envolvem não só o território como os dois itens mencionados há pouco. Ao se falar da capacidade de influência da matéria nas áreas receptoras é preciso ter em mente que

[...] o turismo do ponto de vista geográfico pode produzir e reproduzir espaços, construir e reconstruir identidades além de mudar as funções de alguns espaços por se projetar diferentemente no território das mais variadas formas (GARCIA, 2018, p. 15).

De acordo com Ana Fani (2007), ao falar do turismo pela perspectiva da mundialização, o setor turístico se lastreia em uma diversidade de atividades que em primeira instância estão relacionadas à configuração prática de um local, ou seja, delimitação espacial e desenvolvimento de infraestrutura que engloba desde simples caminhos até heliportos, autoestradas, aeroportos, hotéis, e todas as suas ramificações. Isso inclui também ruas, centros comerciais, áreas de restaurantes e até mesmo cidades inteiras. E além da indústria da construção, diz a autora que o setor turístico envolve outras

[...] como a têxtil que produz, em todos os lugares, camisetas com as inscrições que marcam a presença dos turistas, a indústria alimentícia ou mesmo de bebidas, a indústria gráfica e editorial com a produção de centenas de títulos sobre “lugares paradisíacos”, que direcionam os fluxos e os passos dos turistas; mas também cria um vasto setor de comercialização e serviços de todos os tipos desde agências com seus guias e sacolas uniformizados, até atendimento pela internet, além de uma mídia muito bem montada sem a qual o turismo – enquanto mercadoria – não poderia se desenvolver num contexto de lugares mundializados (CARLOS, 2007, p. 56).

Em outros termos, compreende-se que o turismo exerce intervenção nas relações que sucedem no e com o território, é dizer, o turismo afeta o entorno, de modo que a sua compreensão e o seu exercício devem se dar de maneira dinâmica e plúrima, priorizando as demandas e necessidades locais para que os efeitos gerados sejam positivos, inclusive porque a atividade turística só faz sentido com o deslocamento do indivíduo para um entorno que se distinga da sua vida cotidiana, possibilitando uma vivência diversa, ou seja, se o turismo se tornar uma atividade nociva, destruindo peculiaridades, fagocitando

aspectos caracterizadores e matando estruturas que funcionam, acabará por perder a sua própria essência: o trânsito territorial saudável dos indivíduos.

3.1 O processo de turistificação dos espaços urbanos

Na esfera acadêmica voltada ao turismo, tem-se adotado a expressão "turistificação" para descrever o processo de apropriação especial no qual os agentes envolvidos no setor turístico efetuam a incorporação, aparelhamento e uso de determinadas porções do espaço. Essa ação visa viabilizar a instauração da atividade turística, englobando tanto a introdução de novos elementos permanentes quanto a reconfiguração de estruturas preexistentes. Tal dinâmica compreende também a elaboração de novos fluxos turísticos e a formação de relações que consolidam o turismo enquanto fenômeno socioespacial contemporâneo (FRATUCCI, 2008).

Paralelamente, a turistificação também pode ser ilustrada como um movimento de "fora para dentro", que influencia intensamente as estruturas ocupacionais das populações que a recebem, que segundo Fratucci vão

[...] desde o abandono das atividades primárias (pesca, agricultura e pecuária), substituídas por aquelas do setor de prestação de serviços, até a migração de trabalhadores de outras áreas e a construção de empreendimentos direcionados para as funções de lazer e recreação (FRATUCCI, 2008, p. 62).

O autor defende que a turistificação é um amálgama entre a lógica de produção local (esfera do trabalho) e a lógica adquirida do lazer.

Ainda, de maneira menos técnica, é possível dizer que o processo de turistificação refere-se à apropriação dos espaços urbanos pelo turismo, constituindo-se como um evento socioespacial que deve ser considerado em todos os seus aspectos, em razão das muitas alterações que proporciona. A necessidade de consideração do turismo em todas as frentes vem justamente da sua complexidade, multiplicidade de camadas, e as muitas searas em que exerce influência, desde aspectos ambientais, passando pelas relações espaciais e culminando nas socioeconômicas.

A mencionada apropriação, implementada de maneira ordenada e deliberada teve um impulso notável no período pós-segunda guerra, quando líderes nacionais de várias

origens, principalmente europeias, identificaram a possibilidade de melhorar o quadro financeiro por meio do aumento do número de turistas estrangeiros. Com o intuito de estimular o aumento no número de visitantes, iniciaram a implementação de extensos projetos urbanísticos, dedicando áreas específicas para se tornarem centros turísticos. Tais locais foram equipados com uma infraestrutura urbana, hoteleira e de entretenimento meticulosamente planejada para atender às demandas dos turistas, em similaridade latente ao que acontece ainda hoje no preparo de grandes cidades para o recebimento de megaeventos (FRATUCCI, 2008).

No entanto, devido ao forte potencial econômico desse evento, a transformação dos espaços urbanos pela atividade turística tende a priorizar os aspectos financeiros em detrimento de outros, o que pode levar à degradação dos aspectos paisagísticos locais, à excessiva intervenção e modificação de hábitos nativos, à agressões ecológicas dentre outras questões que afetem negativamente o entorno que recebe a atividade (FRATUCCI, 2007).

O turismo, como fenômeno que é, possui múltiplas camadas e dimensões, dentre elas, porém, continuamente se destaca a econômica devido à sua abrangência e à prioridade que lhe é atribuída pelo atual sistema global de gestão, fundamentado em balizadores de produção enraizados no neoliberalismo, que acabam por beneficiar prioritariamente os interesses e as influências do capital financeiro. A partir desse entendimento, é necessário consolidar que o turismo não é um acontecimento flutuante, ou seja, a sua análise não pode ser dissociada dos aspectos que o completam, e dos efeitos que gera.

Nessa linha de entendimento, Fratucci (2014) defende que quando examinada isoladamente, considerando apenas vieses financeiros, a atividade turística emerge como resultado da atuação de apenas alguns dos agentes sociais que nela atuam, notadamente os empresários e o poder público. Os demais intervenientes, incluindo os próprios turistas, são reconhecidos e incorporados apenas como coadjuvantes, stakeholders de segundo plano, um espaço desprovido de uma influência significativa.

As análises sobre turismo são, ainda, ancoradas em fluxos econômicos, o que torna míope qualquer avaliação feita, seja do próprio mercado, seja das demandas sociais, seja dos aspectos ambientais. Fortalecendo o dito, Knafou (1996) defende que os principais perigos nos quais os operadores de mercado turísticos podem cair é ignorar e subestimar as modificações nas práticas turísticas. Tal perspectiva se dá pois os mencionados operadores devem conhecer as peculiaridades do local de onde saem os

turistas e do local que os recebe, pois, por definição, os turistas não se originam do lugar que, em razão do seu fluxo, torna-se turístico.

Nesse sentido, é preciso observar o que diz Rodrigues (2014), ao apontar que a promoção do turismo como uma estratégia de desenvolvimento tem sido alvo de críticas por diversos estudiosos da área, pois as informações oriundas de pesquisas realizadas em países que escolheram o turismo como atividade central de sua economia apresentam aspectos favoráveis, tais como o aumento nas oportunidades de emprego e a criação de novos nichos de mercado. Contudo, também se observa um considerável número de desvantagens associadas a essa prática, especialmente no caso do turismo em massa.

Dentre os muitos aspectos negativos, verifica-se que os estímulos ao fomento do setor turístico países tidos como “em desenvolvimento” que têm beneficiado predominantemente os grandes investidores estrangeiros, como as gigantes companhias de cruzeiros, as operadoras turísticas e as redes hoteleiras de grande porte, todas com capital externo a essas nações, o que alimenta uma dependência de serviços produzidos nestes países, e ao fim e ao cabo, define que o maior lucro auferido pela atividade turística retorna aos países ricos (RODRIGUES, 2014).

Noutra ponta, existe um aspecto de extrema relevância que diz respeito aos conflitos fundiários e territoriais gerados pela apropriação espacial da atividade turística, que podem afetar aspectos culturais, identitários, visuais e de práticas de sustento das comunidades nativas.

A indústria do turismo depende essencialmente de espaços específicos, os quais se dividem principalmente em espaços naturais e espaços patrimoniais. Os espaços naturais abrangem, por exemplo, praias, montanhas e parques naturais, espaços estes que muitas vezes são ocupados por comunidades de pescadores artesanais, no caso das regiões litorâneas, e por agricultores e coletores praticantes de agricultura de subsistência, nas áreas naturais e montanhosas. Em ambas as perspectivas, pode ocorrer que grandes investidores ou o próprio Estado promovam o deslocamento forçado das populações que habitam essas áreas turísticas, o que ocasiona conflitos significativos, comprometendo não apenas a estabilidade dessas comunidades, mas também levantando questões éticas e sociais no âmbito do desenvolvimento turístico (RODRIGUES, 2014).

Se a lente for direcionada ao Brasil, especificamente, tais questões são catalisadas pelos conflitos territoriais preexistentes e inerentes à estrutura social nacional, existindo três pilares de celeuma, conforme diz Rodrigues

[...] a não resolução da questão agrária; 2) a ausência de mecanismos claros que garantam os direitos das populações tradicionais, como previstos em lei; 3) as fortes desigualdades sociais que se traduzem em diferenciais de poder na arena política e nas instâncias públicas” (RODRIGUES, 2014, p. 85).

É, portanto, de fácil observação que a instrumentalização do turismo precisa ser atenta e cuidadosa. Nessa linha intelectual, Knafou (2017) defende que o turismo não deve ser vilanizado, tampouco o turista deve ser culpabilizado ou infantilizado, ao contrário, o turista deve se sentir parte do sistema turístico de modo a refletir sobre o que está em jogo na prática do setor e nos fluxos dos locais que os recebem, para que assim a troca de influências seja positiva combinada com a descoberta de novas alteridades.

Assim, o autor apresenta o conceito de "turismo reflexivo", oriundo da convergência entre sua vivência pessoal, décadas de experiência profissional na pesquisa sobre turismo e diversas práticas turísticas, em combinação com um envolvimento, também pessoal, no âmbito da memória, especificamente no contexto do Memorial Camp des Milles, em Aix-en-Provence, na região do sul da França, inaugurado em setembro de 2012. Notavelmente distinto dos memoriais convencionais, incorpora uma terceira seção intitulada "Compreensão para o Amanhã", destacando-se como sua característica mais inovadora.

A proposta se presta a instigar o visitante, após absorver informações na primeira etapa da visita e experimentar as emoções suscitadas pela preservação do local, a refletir sobre os mecanismos que culminaram em eventos de criminalidade em massa. Sequencialmente, almeja mobilizar o visitante a fim de prevenir a repetição desses mecanismos, evitando novas situações de crise e desastre. A singularidade do projeto não reside apenas na abordagem convencional de lições históricas, mas sim em induzir uma reflexão profunda no visitante, proporcionando uma compreensão das situações em sua complexidade e, conseqüentemente, incitando o amadurecimento de uma consciência ativa. A partir desta experiência, Knafou (2017) metaboliza as condições e questões da reflexão aplicada, considerando que faria sentido em inúmeras áreas, dando destaque para o turismo, seu campo primordial de investigação notadamente por ser uma questão social de relevância substancial.

A conclusão a que se chega é que o processo de apropriação dos espaços e comunidades pelo turismo demanda reflexão, uma reflexão que realmente enxergue a cadeia de pilares que o compõem, mapeamento comportamentos, deficiências, carências e interesses de quem vem de lá, e de quem está aqui. Igualmente, é preciso observar

aspectos estruturais, espaciais, socioambientais, socioculturais, de hábito e costumes, dentre tantos outros que desenham as peculiaridades e demandas do lugar que está sob turistificação.

A turistificação não é, pois, um problema per si. Ao contrário, pode ser solução e renovação, sua instrumentalização é o que precisa de atenção, inclusive porque o turismo é por essência duradouro, como ilustra sua dimensão histórica, pois existe há mais de dois séculos, e mobiliza lugares e ativo humano de maneira mais sustentável do que a industrialização que nasceu contemporaneamente a ele, como referencia Knafo (2017) lastreando-se em dados trazidos pela Equipe Mobilités, Itinéraires, Tourismes (MIT)²⁰.

Como defende o autor, o turismo sustentável é uma presença real, que se faz ver no discurso, nas ações políticas e na oferta comercial, a sua implementação, todavia, é o grande entrave, usualmente demorada e difícil, mas que deve manter o lastro em objetivos desejáveis, especialmente aqueles indicados pela Organização Mundial do Turismo, voltados ao desenvolvimento de um turismo que atenda às necessidades dos turistas e da comunidade anfitriã, mantendo a visão de preservação para o futuro (KNAFOU, 2017).

Nesse contexto, embora tais metas possam parecer pertencentes a uma situação ideal, a administração da turistificação dos espaços urbanos deve levar em consideração a otimização dos recursos empregados no processo. Isso visa assegurar que as demandas econômicas, sociais e estéticas sejam atendidas, ao mesmo tempo em que se preserva a integridade cultural, os processos ecológicos fundamentais, a diversidade biológica e os sistemas vivos.

Portanto, a abordagem do planejamento e da gestão de espaços destinados ao turismo, isto é, a estrutura gerencial de como o processo de turistificação se dá, deve contemplar normas e políticas públicas voltadas à sua organização, apoiando-se na convergência das ações dos diversos agentes envolvidos nos respectivos processos (FRATUCCI, 2014).

Note-se que desde 1990, com a Conferência Mundial do Turismo, ocorrida nas Filipinas, em que foi recomendado aos países que compõem a Organização Mundial do Turismo que atuassem no setor em consonância com as tendências de desenvolvimento mundial (FRATUCCI, 2008). É dizer, há muito se observa um movimento de adaptabilidade da gestão turística, seja comercial, seja normativa, seja de políticas

²⁰ Equipe MIT é primeiro grupo francês de pesquisas sobre o turismo. Os dados que baseiam o comentário do autor são retirados de “Equipe MIT (2011). *Tourismes 3: la révolution durable*. Paris: Belin”.

públicas, para que assim o turismo, na qualidade de fenômeno multifacetado seja apreendido em todas as suas ordens.

O que há é, como diz Knafou (2017), a dificuldade de implementação de tal visão. Existe, contudo, uma tendência global de promover um turismo cujas políticas públicas se voltem à harmonização entre os princípios de liberdade de mercado e de empresa, garantindo simultaneamente a preservação das vantagens estruturais necessárias para assegurar a continuidade da atividade em condições apropriadas (OMT, 2001, *apud* FRATUCCI, 2008).

Melhor dizendo, a base legal e de políticas públicas não deve se restringir às iniciativas orquestradas pelo mercado, baseadas prioritariamente em seus interesses, e apenas mediadas pelas ações do Estado, sob o risco de promoverem exclusivamente a atividade econômica do turismo, negligenciando as diversas dimensões sociais abrangidas pelo fenômeno, existindo há muito, por parte da OMT, a propagação da ideia de que a apropriação dos espaços pelo turismo deve ser avaliada e implementada considerando todas as nuances do fenômeno.

3.2 A OMT e o Código Mundial de Ética para o Turismo

A OMT remonta ao Primeiro Congresso Internacional de Associações Oficiais de Tráfego Turístico, ocorrido em Haia em maio de 1925. Tal evento, inicialmente chamado de Congresso Internacional de Associações Oficiais de Tráfego Turístico (ICOTT), foi criado para abordar os desafios decorrentes do crescimento significativo do turismo. Posteriormente, em 1934, o ICOTT evoluiu para a União Internacional de Organizações Oficiais de Propaganda de Turismo (UIOTPO), mas teve pouca atividade operacional (PAKMAN, 2014).

Com o impacto da Segunda Guerra Mundial, a UIOTPO cessou suas atividades, sendo posteriormente reativada no período pós-guerra, por volta de 1946, e neste mesmo ano, durante o primeiro congresso internacional de entidades turísticas em Londres, surgiu a decisão de criar uma organização internacional não-governamental para substituir a UIOTPO. Assim, durante reunião realizada no ano posterior, em Paris, a UIOTPO passou por uma reformulação e foi renomeada como União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (UIOOT) (PAKMAN, 2014).

No término de 1969, a UIOOT empreende uma revisão de seus estatutos visando estabelecer uma nova entidade mais abrangente, dotada de caráter intergovernamental, e que posteriormente viria a ser vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU). Os estatutos reformulados foram ratificados em 27 de setembro de 1970, durante uma assembleia geral extraordinária da UIOOT realizada na Cidade do México. No entanto, sua efetiva implementação ocorreu somente em 2 de janeiro de 1975 (PAKMAN, 2014).

Em maio de 1975, a UIOOT foi oficialmente renomeada e extinta, dando lugar à OMT. O marco desse acontecimento ocorreu durante a primeira reunião da Assembleia Geral da OMT, realizada em Madri. Além disso, naquele mesmo ano, a OMT transformou-se em um órgão executor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, sequencialmente, em 1977, firmou acordo oficial de cooperação com a ONU, acompanhando o desenvolvimento turístico mundial desde então (BADARÓ, 2005b).

No que tange ao Brasil, o Decreto Legislativo nº 56, de 18 de setembro de 1972, aprovou o texto dos estatutos da OMT, a época ainda UIOOT, que foram formulados na mencionada assembleia geral na Cidade do México em 1970. Sequencialmente, em 20 de dezembro de 1974, foram efetivamente publicados os estatutos no país, após o início da entrada em vigor internacional dos documentos em 1º de novembro de 1974. Em que pese tais publicações tenham se dado em período ditatorial, e em uma época em que o Brasil ainda não tinha entendido o turismo como setor estratégico, é preciso observar que a receptividade à auto-inclusão nos regramentos internacionais sobre a matéria é um posicionamento antigo e consolidado no país (BRASIL, 2015).

A OMT executa há muito um papel primordial no fomento da reflexão sobre a influência do turismo na sociedade mundializada, estimulando que o setor se volte a uma atuação em que os custos sejam menores que os benefícios, e que os pilares nos quais se amparam sejam de muitas ordens, e não apenas econômicos. Justamente por este compromisso de melhoria, já mudou de posicionamento quanto às suas recomendações mais de uma vez.

Em 1975 assumiu uma postura de mais gerenciamento público, indicando que o turismo estaria inserto na estrutura da administração pública, dez anos depois, porém, mudou o posicionamento ao verificar a insuficiência do protagonismo estatal no setor, passando a defender uma flexibilização que permitisse maior participação do mercado no planejamento, guiança e realização de atividades (BENI, 2019).

Já outra década depois, em 1995, a OMT propôs-se a fazer outra avaliação do sistema institucional público dos países-membros, tendo verificado desta vez,

[...] um excesso de liberalismo da iniciativa privada, que se concentrou muito no desenvolvimento e desempenho daquelas atividades mais lucrativas em curto prazo, descuidando de outras que beneficiariam o componente social e até cultural de suas decisões (BENI, 2019, p. 173).

Naquele mesmo ano, o diretor de marketing institucional da OMT posicionou-se no sentido de que, naquele momento, as orientações almejavam chegar ao equilíbrio na atuação estatal e empresarial, permitindo uma conduta articulada e produtiva para o turismo, a partir da junção de esforços, capital e investimento em estrutura.

Assim, seguindo a lógica anteriormente declarada de defesa de uma conjugação de esforços entre todos os agentes primordiais para a efetivação do turismo, em 1º de outubro de 1999, por meio de uma resolução da XIII Assembleia Geral da OMT, que ocorreu em Santiago do Chile, foi formalmente adotado o Código Mundial de Ética para o Turismo.

Tal documento não surgiu de maneira isolada, mas é fruto de uma extensa linha de antecedentes, identificados nas seções iniciais do Código, que se propõe a ser uma extensão dos temas previamente discutidos que o influenciaram. Destaca-se, como um marco significativo, a Declaração de Manila sobre Turismo na Copa do Mundo, datada de 10 de outubro de 1980, a qual contextualiza o turismo em suas diversas inter-relações com outras esferas da sociedade (NODAR, 2009).

O Código Mundial de Ética para o Turismo é composto por dez artigos, estruturados em seções que delineiam sua orientação geral.

O primeiro artigo destaca a contribuição do turismo para a promoção de relações respeitadas entre comunidades entre os indivíduos que as compõem. O segundo artigo enfatiza o turismo como uma ferramenta de desenvolvimento, tanto na esfera coletiva quanto individual. O terceiro artigo aborda o desenvolvimento sustentável pela perspectiva do meio ambiente. O quarto artigo trata do turismo como pilar de enriquecimento cultural, além da necessidade de proteção cultural dos locais que o recebem. O quinto artigo aborda os benefícios sociais, econômicos e culturais que o turismo deve proporcionar aos destinos visitados, considerando notadamente a perspectiva a troca contributiva entre os residentes e os turistas. O sexto artigo aborda as obrigações e responsabilidades dos agentes profissionais do turismo. O artigo oitavo traz

a liberdade de uso de meios de comunicação e gozo de todas as possibilidades de deslocamento.

Por último é preciso dar destaque aos artigos sétimo, nono e décimo, que tratam, respectivamente, do turismo como direito, dos direitos dos trabalhadores e empresários do setor e da aplicação das premissas postas no Código nas atividades diuturnas do ramo.

O artigo sétimo se evidencia neste trabalho pelo escopo da sua abordagem, e por falar da acessibilidade direta e pessoal à exploração das riquezas globais, que emerge como um direito franqueado a todos os habitantes do planeta, além de instituir que a crescente participação no cenário turístico, tanto em âmbito nacional quanto internacional, é uma das manifestações mais auspiciosas do contínuo aumento do tempo de lazer, devendo ser sempre incentivada e não obstaculizada. Sequencialmente, em seu subitem 7.2, aborda o contexto do direito universal ao turismo, pela perspectiva de que tal prerrogativa seria decorrência direta do direito ao repouso e ao tempo livre, especialmente atrelada à razoável limitação da jornada de trabalho e à concessão de licenças periódicas remuneradas, conforme estabelecido no Artigo 24 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ainda, o mencionado artigo sétimo, estabelece que deve ser fomentado pelas autoridades públicas o turismo social, notadamente por meio de iniciativas associativas que viabilizam a participação da maioria dos cidadãos em atividades recreativas, viagens e períodos de férias. Além disso, define que deve ser encorajado e facilitado o turismo por parte de grupos específicos, como famílias, jovens, estudantes, idosos e pessoas com deficiência, reconhecendo a importância desses segmentos e buscando criar condições propícias para sua participação efetiva.

Ressalte-se que, com o intuito de supervisionar a observância das disposições por parte daqueles que aderiram ao Código Mundial de Ética no Turismo, foi estabelecido um comitê composto por especialistas e representantes do setor. Tal comitê desempenha um papel crucial na fiscalização e avaliação da conformidade, garantindo a integridade e eficácia das práticas éticas estabelecidas no referido código (GORENSTEIN, 2008).

É, pois, facilmente observável que o Código Mundial de Ética para o Turismo já traz em sua sistematização uma abordagem holística sobre o tema, considerando desde a ótica do turismo como um direito usufruível, passando pela preservação do patrimônio ambiental e cultural, até a garantia de condições dignas de trabalho pelos operadores do ramo. Sua abrangência não se restringe meramente aos domínios ambiental e cultural,

estendendo-se de maneira incisiva sobre a esfera social, visando efetivar benefícios significativos para os residentes dos locais que recebem o fluxo turístico, consolidando-se como um guia essencial para o avanço sustentável, saudável e responsável do respectivo fenômeno em escala global.

Em outras palavras, observa-se que em conformidade com seus objetivos prioritários e em alinhamento com as premissas defendidas pela ONU, a OMT busca assegurar o cumprimento do Código Mundial de Ética para o turismo, intentando garantir que os Estados membros, empresas e destinos maximizem os efeitos positivos do setor turístico e minimizem os impactos negativos (MACHADO, 2016).

Afunilando a relação do Brasil com o Código Mundial de Ética para o Turismo (1999), Lanzarini e Barreto (2014) defendem que no contexto nacional é mais funcional e menos utópico promover um turismo responsável baseado no Código, do que nas ações atreladas ao plano de desenvolvimento instituídos nos dois primeiros governos Lula, e replicados no governo de Dilma Rousseff priorizando captação de recursos e ampliação de estruturas para recepção de megaeventos, cuja mensuração de avanços, estaria baseada principalmente em relações quantitativas, as quais, por vezes, proporcionam uma visão limitada da qualidade e continuidade dos processos locais de expansão e aprimoramento da atividade turística.

Assim, é mais promissor, no contexto brasileiro, basear as políticas públicas e de orientação mercadológica e ações governamentais nas diretrizes de planejamento do Código Mundial de Ética para o Turismo por estar este próximo da ideia de sustentabilidade, centrada no destino turístico e na sua melhoria como um ambiente mais propício para a vida das pessoas, e, por consequência, para quem visita, representando um processo de aprimoramento que se consolida da perspectiva interna para externa (LAZARINI; BARRETO, 2014).

Nessa perspectiva, a responsabilidade por tal atividade recai sobre todos os intervenientes, incluindo o Poder Público, a comunidade local, os empresários e os próprios turistas, abordagem esta que se observa na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre política nacional do turismo e além de absorver premissas instituídas pela OMT, abrange desde os deveres empresariais, passando pelas obrigações estatais, até a necessidade de inclusão das comunidades receptoras nos benefícios oriundos da atividade, o que demonstra um amadurecimento normativo no país, como se verá adiante.

3.3 Histórico da estrutura regulamentar nacional sobre o Turismo

As primeiras incursões legais relacionadas ao turismo no Brasil datam aproximadamente do ano de 1930, mas tratando-se, apenas, de ações pontuais e com direcionamentos exclusivistas e pouco abrangentes. As medidas em questão envolveram a criação do primeiro órgão público voltado ao turismo no país, chamado “Divisão de Turismo” (MARANHÃO, 2017).

As mencionadas ações instrumentalizadas na época abarcavam a padronização de acordos de cooperação com outras nações, a regulamentação de empresas no âmbito turístico e de transporte, bem como o controle da entrada de estrangeiros no território nacional. Adicionalmente, incluíam estímulos a eventos, a concessão de licenças para a operação de instalações de lazer, além de outras regulamentações específicas (CARVALHO, 2016).

Mais especificamente, durante os anos 1930, houve a implementação de duas instituições: a criação da Comissão Permanente de Feiras e Exposições, ocorrida em 1934, e a fundação da mencionada Divisão de Turismo, estabelecida em 1939, sendo esta última um órgão vinculado ao então Departamento de Imprensa e Propaganda, destinado a estimular estudos sobre questões relacionadas ao turismo nos estados do Brasil.

Tais iniciativas marcam os primórdios da regulamentação no setor turístico nacional e geraram o primeiro esforço para elaboração de regras incidentes sobre as empresas do setor (agências de viagens, por exemplo), por meio do Decreto-Lei nº 2.440, de 23 de julho de 1940; para a celebração de acordos de cooperação entre nações; para a regulamentação de transporte aéreo no território brasileiro e para uma maior atenção a fiscalização de equipamentos de lazer (CARVALHO, 2016).

Segundo Carvalho (2016), apesar do movimento de maior priorização do turismo a partir da década de 1940, até 1956 não se registrou nenhum movimento significativo no setor, quando finalmente neste ano, a Resolução nº 57 da Câmara dos Deputados, que criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para tratar das dificuldades enfrentadas pelo setor turístico no Brasil. Essa abordagem tinha como meta diagnosticar as questões emergentes e propor medidas legislativas específicas para alcançar mais eficiência nas atividades inerentes ao turismo.

Pelos longos períodos sem nenhuma ação substancial, bem como a nítida desarticulação entre os decretos publicados e entre estes e as políticas setoriais, não obstante houvesse a busca de posicionamento nesse nicho, percebe-se que o turismo não era ainda um setor considerado estratégico no país, exemplificando o dito, Maranhão (2017, p. 242) pontua que, de fato, as muitas normas lançadas “objetivavam mesmo que timidamente, normatizar as primeiras ações turísticas de cunho nacional”, mas que pela sua excessiva setORIZAÇÃO e fragmentação temática, tornavam-se limitados.

A título de exemplo, o Decreto-lei nº 406 de 04 de maio de 1938, versava exclusivamente sobre a venda de passagens.

A movimentação estrutural, contudo, continua nos anos seguintes, ainda que não na perspectiva ou velocidade ideal. Em 1958, ocorreu a instituição da Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), diretamente ligada à Presidência da República, representando uma medida de suma importância para a consolidação das políticas voltadas para o turismo (LOPES; NETTO, 2021). A mencionada comissão desempenhou um papel fundamental na coordenação das atividades direcionadas ao desenvolvimento do setor turístico no país.

Entretanto, apenas em 1966 houve a implementação de uma estrutura federal para o turismo no Brasil, o que ocorreu tardiamente. Destaca-se o papel do Decreto-lei nº 55, datado de 18 de novembro desse ano, que preconizava a criação de órgãos e instrumentos oficiais para o setor. Tal medida trazia a recomendação de constituição do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), de natureza normativa; da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), enquanto órgão executor; e do Primeiro Plano Nacional de Turismo (Plantur), que delineava atribuições e diretrizes para os operadores turísticos no Brasil (MARANHÃO, 2017).

Também em 1966, criou-se o Sistema Oficial de Turismo, por meio do qual, inclusive, foram criados a Embratur e o CNTUR, além de ter sido criado o Programa de Ação Econômico do Governo (PAEG), que alçou o turismo a um patamar de importância até então desconhecido, passando a compreendê-lo como uma ferramenta para o alcance de equilíbrio econômico no país.

Porém, a jornada do setor não foi apenas evolutiva, em verdade se intercalavam avanços e retrocessos em razão da compreensão ainda setORIZADA e restritiva sobre a importância do fenômeno turística.

Como exemplo, tem-se que em 1971, com o Decreto-Lei n. 1.191, as atividades turísticas foram colocadas no mesmo pacote daquelas inerentes à indústria básica no

tocante a concessão de incentivos fiscais, o que implicou a perda de investimentos para o turismo frente ao apelo mais “agressivo” do setor industrial (MARQUES, 2018), ainda que o mesmo Decreto tenha instituído o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) o que conferiu ao setor um papel proeminente na administração pública nacional (MARANHÃO, 2017).

Posteriormente, em 1974, por meio do Decreto-lei nº. 1.376, foram introduzidos novos instrumentos de fomento econômico, notadamente o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM). Os mencionados mecanismos proporcionaram vantagens substanciais ao viabilizar a captação de recursos destinados às regiões Norte e Nordeste, o que correspondia aos objetivos de desenvolvimento regional da época (MARANHÃO, 2017).

Segundo Endres (2012), no período que abrangeu de 1971 até os primeiros anos da década de 1980, o modelo turístico adotado pelo Brasil refletia uma abordagem centralizada e intervencionista por parte do Estado, que refletia a expectativa de crescimento econômico associada ao setor, que passava, de fato, a entendê-lo como uma atividade geradora de empregos, renda e impulsionadora da produção e circulação de divisas.

Em 1986, contudo, por meio do decreto-lei 2.294, o presidente José Sarney promulgou a liberdade da atividade turística no Brasil, alinhando-se à tendência global da época de desregulamentação econômica, impulsionada pelo predomínio neoliberalismo. Essa mudança refletiu as orientações da OMT e marcou o desmantelamento da estrutura intervencionista que ainda estava em vigor até então (FRATUCCI, 2008).

A década de 80, na perspectiva da normatização e regulamentação do turismo também se destaca pela ótica da redemocratização do país após mais de vinte anos sob regime ditatorial militar. O autoritarismo, as restrições de mercado, a resistência política e uma imagem antidemocrática tornavam-se desfavoráveis para a reputação internacional do Estado brasileiro. Diante desse contexto, tornou-se imperativo que o Brasil se adaptasse a padrões mais alinhados com as práticas democráticas e a abertura econômica para garantir uma melhor inserção no cenário mundial (CERQUEIRA *et al.*, 2009).

Nesta década, foi evidenciado um movimento na criação de programas federais, vinculado à descentralização e à transferência de autonomia, recursos e responsabilidades

de execução para os governos subnacionais nas políticas públicas de turismo, o que se notabilizou a partir da promulgação da Constituição de 1988 (LOPES; NETTO, 2021).

Note-se que a Constituição Federal, em seu art. 180, institui que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988), estabelecendo um dever comum de fomento, ao mesmo tempo que estabelece competência concorrente de todos os entes, em seu art. 24, incisos VII e VIII, para legislar sobre a proteção do patrimônio turístico, e sobre a responsabilidade por danos a bens e direitos de valor turístico.

Sequencialmente, os primeiros anos da década de 1990, ocorreu uma mudança substancial na estrutura política brasileira voltado ao turismo, impulsionada pela Lei nº 8.181/91 e pelo Decreto nº 448/92. Essas normativas, dentre outras medidas, promoveram modificações na estrutura jurídica da Embratur, conferindo-lhe status de autarquia especial vinculada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Regional.

A década de 1990 é reconhecida como um ponto de virada, manifestando o paradigma da economia globalizada que introduzia novos elementos, com destaque para a competitividade, o que gerou novos posicionamentos para o setor turístico. Diante desse contexto, as vantagens competitivas assumem um papel crucial, uma vez que se reconhece a necessidade de atender a requisitos e desenvolver atributos que proporcionem condições mais favoráveis para competir no cenário internacional (MARANHÃO, 2017).

Ainda por meio do Decreto nº 448/92, foi instituída a Política Nacional de Turismo, marcando um avanço ao abordar, pela primeira vez em dispositivo legal, a atividade do turismo como um elemento crucial para o desenvolvimento, geração de emprego e renda. O texto propôs uma política de que mantinha o direcionamento de descentralização iniciado na década anterior, buscando uma distribuição mais equitativa de responsabilidades e iniciativas entre os diferentes níveis de governo (LOPES; NETTO, 2021).

Na mencionada década, destaca-se como uma política emblemática para a internacionalização do turismo no Brasil o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), além da implementação de um experimento voltado para a gestão municipal da atividade turística, impulsionando a municipalização por meio de parâmetros territoriais. Dessa iniciativa, surgiu o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), desenvolvido com base em uma metodologia estrangeira (MARANHÃO, 2017).

O PNMT se destacou como um programa de descentralização da gestão do turismo, caracterizado pela ausência de repasse financeiro direto aos municípios. A participação no programa não era obrigatória, e os municípios que optavam por aderir recebiam apenas o repasse de tecnologia e informações. Tal programa envolvia uma série de oficinas de planejamento participativo, fundamentadas em técnicas de dinâmica de grupo que combinavam diversos métodos (FRATUCCI, 2008).

Segundo Fratucci (2008), no intervalo de 1994 a 2002, de forma concomitante às outras iniciativas conduzidas pelo Ministério dos Esportes e do Turismo e pela EMBRATUR, é possível identificar uma transformação significativa na gestão do setor de turismo pelas diversas esferas do poder público. Mesmo considerando os percalços e inevitáveis dificuldades, houve uma busca pela articulação de uma visão sistêmica do setor, incorporando a participação da iniciativa privada, organizações civis e da própria comunidade em discussões estratégicas, além da implementação de conselhos municipais de turismo, mostrando o intento de consolidação de uma gestão turística que envolvesse as escalas locais, alcançando as comunidades e enxergando o processo em seu viés de prática social, o que representa uma mudança estrutural de impacto considerável nesse contexto.

Entretanto, apesar da relevância da década de 1990, o marco regulatório para a organização e planejamento do turismo brasileiro, juntamente com a constituição de uma política para o setor, atingiu seu ápice com o fato institucional da criação do Ministério do Turismo (MTUR) no ano de 2003. No processo de reordenamento, o recém-criado Ministério do Turismo avocou as funções da Embratur que passou a oferecer apoio logístico à execução das atividades transferidas, conforme delineado pelo Decreto nº 4.898, datado de 26 de novembro de 2003 (CARVALHO, 2016).

A atividade turística, finalmente, passava a ter acesso às prerrogativas ministeriais, sendo oficialmente reconhecida como instância federal. Como resultado direto da criação do MTUR em abril de 2003, emerge o Plano Nacional de Turismo (PNT), considerado o principal instrumento de planejamento para o setor turístico dessa década. A elaboração desse plano teve como base os resultados de um diagnóstico que identificou os equívocos acumulados pelas gestões passadas (MARANHÃO, 2017).

Outro fator significativo desse período foi a instalação da Câmara Temática de Regionalização, iniciando debates nas reuniões do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) com o uso de elementos e escalas espaciais até então incomuns no planejamento do turismo. Como resultado dessas discussões, foi lançado o Programa de

Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, na Confederação Nacional do Comércio (CNC) em Brasília. A partir de tais ações o movimento de regionalização turística ganhou protagonismo efetivo, com o fomento de estudos e análises sobre o tema, publicação de normas e propostas de iniciativas que se alinhavam com esta ótica, impulsionando-a como um dos pilares mais relevantes das políticas do setor (MARANHÃO, 2017).

Já em 2008, foi promulgada Lei nº 11.771, conhecida como Lei Geral de Turismo, definindo as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e revogando as Leis nº 6.505/77 e o DL nº 2.294/86, bem como dispositivos da Lei nº 8.181/91. Destaque-se que, até sua aprovação, a lei passou por diversos ajustes e enfrentou desafios para ser aprovada no Congresso Nacional, especialmente devido à abrangência de temas relacionados a pelo menos 12 ministérios diferentes (CERQUEIRA *et al.*, 2009).

É preciso ressaltar que, mesmo indo de encontro à tendência mundial de desregulamentação, a criação de uma lei abrangente acerca da matéria turística se fazia necessária no contexto brasileiro para a estruturação do planejamento no setor (LOPES; NETTO, 2021), mas também para o amadurecimento da compreensão sobre o tema.

Melhor dizendo, como se demonstrou até aqui, por muito tempo as normas, políticas públicas e entidades responsáveis pelo turismo eram excessivamente segmentadas e diluídas, em triste semelhança com a estrutura normativa e gerencial dedicada à paisagem, contudo pelo apelo que o setor econômico tem sobre o turismo, fez-se urgente a demanda de sua compreensão como fenômeno complexo e com denso poder de influência em aspectos sociais, mercadológicos e culturais.

No intervalo temporal entre 2003 e 2008, a partir da análise (i) dos atores públicos e privados que compunham o Conselho Nacional de Turismo, (ii) as reuniões do Conselho que aconteceram entre 2003 e 2008, e das (iii) 22 atas das referidas reuniões do CNT no período, observa-se que a Política Nacional de Turismo no Brasil obteve resultados significativos no modelo de gestão descentralizada e participativa. Um aspecto importante desse sucesso é a criação de fóruns e conselhos nacionais, estaduais e municipais de turismo, que possibilitaram a existência de um espaço para a participação e interação dos diversos atores envolvidos na rede política do turismo no país. (BRANDÃO *et al.*, 2014).

Não obstante a descentralização e a participação ativa desses atores tenham contribuído para o desenvolvimento e a implementação de estratégias mais alinhadas às

características e necessidades específicas de cada região, resultou também na redução do poder do Estado em favor do Mercado que se consolidou como protagonista na elaboração dos Planos Nacionais de Turismo (BRANDÃO *et al.*, 2014).

Sequencialmente, no ano de 2010, foi promulgado o Decreto nº 7.831/2010 que regulamenta a Lei Geral do Turismo, detalhando as funções, método de gestão e direcionamentos da Política Nacional de Turismo tripartida nos pilares do (i) PNT (art. 3º); (ii) Sistema Nacional de Turismo (arts. 4º ao 6º) e (iii) Comitê Interministerial de Facilitação Turística (arts. 7º ao 10º). Além disso, trata do fomento da atividade, das especificações das atuações dos profissionais da área, bem como de possíveis infrações e o correspondente poder fiscalizatório estatal.

Em 2011 e 2012, nos dois anos iniciais da gestão da Presidente Dilma Rousseff (PT), não houve a apresentação do Plano Nacional de Turismo. Tal evento somente ocorreu no terceiro ano de seu mandato, com a divulgação do PNT 2013/2016 intitulado "O turismo fazendo muito pelo Brasil" (BRASIL, 2013). Este plano foi elaborado conforme as diretrizes do Governo Federal e alinhado ao Plano Plurianual 2012/2015, sua publicação coincidiu com a iminência da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Tais acontecimentos foram percebidos pelo então Ministro do Turismo, Gastão Dias Vieira, como cruciais para posicionar o Brasil como o terceiro maior Produto Interno Bruto turístico global até 2022, uma das metas estabelecidas pelo PNT 2013/2016 (LOPES; NETTO, 2021).

Com a ascensão de Michel Temer à Presidência da República em agosto de 2016, o Brasil novamente careceu de um Plano Nacional de Turismo, pois a proposta governamental para o setor foi apresentada apenas em 2018 sob o título "PNT 2018/2022 – Mais emprego e renda para o Brasil" (BRASIL, 2018). O encerramento do mandato presidencial de Michel Temer em 2019, transferiu a responsabilidade pela implementação do Plano Nacional de Turismo para o então presidente Jair Bolsonaro. As metas e programas desse plano abrangiam o período até 2022, sendo sua aprovação formalizada por meio do Decreto nº 9.791, em maio de 2019.

Contrastando com a perspectiva otimista anterior, o PNT 2018/2022: Mais emprego e renda para o Brasil inicia reconhecendo os avanços do setor desde a criação do Ministério do Turismo em 2003, embora faça ressalvas quanto aos desafios enfrentados pela atividade, derivados da conjuntura econômica e dos impactos da crise na segurança pública (LOPES; NETTO, 2021).

Como mudança estrutural mais recente associada a este último período, tem-se a conversão da Embratur em Sistema Social Autônomo em 2020.

Note-se que até 2003, com a criação do Ministério do Turismo pela Lei nº 10.683/2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Embratur era o único órgão a nível federal responsável pelo turismo nacional, e sua natureza jurídica estava alinhada com suas funções. No entanto, após a criação do MTUR, mais especificamente em 2007, a Embratur passou a ter competências relacionadas à promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior. Essa atribuição foi mantida até 2020 (SANTOS, 2020).

Naquele ano, em maio, a Lei nº 14.002 foi publicada no Diário Oficial, e, entre outras providências, extinguiu o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e autorizou o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

A mudança, que ocorreu pela Medida Provisória 907/19, permitiu que a Embratur, enquanto agência, possa assinar contratos de prestação de serviços com pessoas físicas e jurídicas, possa receber fundos do FUNGETUR e do Sistema S, e seu modelo de contratação será via Consolidação das Leis do Trabalho (SANTOS, 2020).

A mencionada alteração de natureza jurídica da Embratur mostra a sequencial mudança que a postura jurídico-política nacional vem passando em relação ao setor turístico. Ainda que a Lei que formalizou a transformação em agência não tenha indicado a rubrica fiscal da qual sairiam os fundos do Sistema S direcionados à Embratur, o novo formato condiz com a tendência internacional do setor e de compreensão do turismo como fenômeno multifacetado, haja vista garantir a intervenção estatal e regulamentação advinda do Ministério, e a inserção de mercado e promoção publicitária no quadro internacional com a competitividade exigida pelo mercado, associando-se às premissas de sustentabilidade e mitigação de impactos negativos na esfera social, cultural e ambiental, defendidas pela OMT.

Por todo o exposto, observa-se que o período que abrange da década de 30 até o início da década de 80 testemunhou uma abordagem fragmentada e desconexa nas normas, estrutura de gestão e políticas públicas voltadas ao turismo. Esta época foi marcada pela dificuldade em compreender o turismo como um fenômeno complexo, composto por diversos vieses interligados.

No entanto, a partir da década de 90, observou-se uma mudança significativa tanto nas normas quanto na estrutura administrativa, com uma nova postura que, embora

priorizasse o mercado, passou a reconhecer a complexidade intrínseca ao turismo. Esta evolução foi benéfica, contribuindo para uma compreensão mais holística do setor.

Atualmente, embora ainda não se tenha atingido um quadro legal ideal, abrangente o suficiente, é notável o avanço na consideração de fatores sociais e culturais que fundamentam o turismo, assim como a crescente ênfase em seu caráter de sustentabilidade. Este panorama sinaliza um progresso promissor na formulação de políticas públicas mais abrangentes e alinhadas às necessidades dinâmicas desse setor tão multifacetado.

3.4 O perfil da política do turismo hoje e os efeitos hodiernos da Lei Geral do Turismo (LGT)

A estrutura regulamentar do setor turístico que vigora hoje no Brasil, determina que as entidades e órgãos envolvidos na área, seja na esfera federal, estadual ou municipal, tem o dever de concatenar todos os agentes que atuem em qualquer das etapas da implementação do turismo, sendo estes de natureza pública ou privada.

A estes órgãos caberá o papel de elaborar ações, projetos e programas diversos, em todos os âmbitos, internacional, nacional, regional, estadual e municipal, todos reunidos sob a égide de um plano de turismo (CERQUEIRA *et al.*, 2009).

Hoje, é papel do Ministério do Turismo formular o PNT, em que se direciona a distribuição de recursos e são definidas as metas a serem atingidas no setor. É a partir do PNT que se ramificam programas e projetos, os quais, por sua vez, fragmentam-se em diversas ações e atividades.

O Plano Nacional de Turismo se originou da demanda identificada a partir de debates e reuniões com as entidades ligadas ao tema, com o objetivo macro de harmonizar os agentes envolvidos em prol do desenvolvimento turístico. A partir das sugestões e questões trazidas nas discussões, foi possível ampliar compreensão dos desafios e metas e robustecer os próximos passos no posicionamento brasileiro em relação à temática (BADARÓ, 2005b).

O PNT é o principal instrumento de planejamento a ser utilizado pelo MTUR para manifestar o posicionamento governamental e do setor produtivo, bem como para orientar os programas e atividades necessários para o desenvolvimento no nicho turístico, e é

justamente pela observação do alcance ou não de suas metas que se diagnóstica o amadurecimento do país diante do turismo em seu viés fenomênico.

Nesse sentido, observa-se que a adoção do modelo de gestão descentralizada e participativa, gerou resultados significativos, notadamente no estabelecimento de fóruns e conselhos nacionais, estaduais e municipais de turismo. Contudo, é imperativo reconhecer que a estrutura e operação dessas instâncias seguem um modelo hierárquico que resulta na concentração de poder no setor privado, o que significa que ainda que o paradigma descentralizador promova uma gestão mais participativa, também implica na redução do poder estatal em prol da influência do mercado (BRANDÃO *et al.*, 2014).

O mercado, portanto, se evidencia como um protagonista na influência da elaboração dos Planos Nacionais de Turismo. Justamente por isso a atuação estatal se faz imprescindível, devendo, contudo, ser assertiva, mas não restritiva, garantindo equilíbrio para que o mercado se posicione de modo a fazer florescer o aspecto econômico, mas também para que o fenômeno turístico como um todo

A predominância do poder de influência das entidades empresariais impulsiona o crescimento econômico na indústria do turismo, contribuindo para atingir as metas estabelecidas pelo PNT. Tal dinâmica é fundamentalmente motivada pelos investimentos, resultando em aprimoramentos nas condições competitivas do produto turístico nacional. Contudo, essa supremacia também se traduz na exclusão de temáticas de interesse coletivo na formação da agenda governamental, na exclusão social, e em todos os efeitos subsequentes que comprometem uma gestão participativa e democrática (BRANDÃO *et al.*, 2014).

É bem verdade que o enfoque econômico permeia significativamente a maioria das iniciativas públicas voltadas para o estímulo ao turismo, o que direciona as questões gerenciais para a rota do lucro imediato, priorizando soluções de curto prazo. Segundo Maranhão (2017), raramente o turismo tem sido concebido e implementado como uma política pública de abrangência mais ampla, visando não apenas o desenvolvimento econômico, mas também proporcionando lazer, bem-estar e a inclusão dos residentes das áreas receptoras nos benefícios auferidos.

Contudo, entende-se que, ao limitar a abordagem do turismo exclusivamente ao seu aspecto econômico, as iniciativas promovidas pelo poder público têm a tendência de acentuar as disparidades sociais já existentes no país. De modo que, tal conduta se contrapõe a narrativa frequentemente difundida nos discursos políticos, que enfatiza o

turismo como uma oportunidade para atenuar as desigualdades regionais (MARANHÃO, 2017).

Segundo Fratucci (2008, p. 64)

De um modo geral, as políticas públicas de gestão do turismo editadas pelas diversas instâncias governamentais brasileiras nos últimos anos, seguindo o paradigma da teoria do marketing de lugares de Kotler (1993), têm se norteado apenas pelas dimensões econômicas e mercadológicas do setor, deixando de fora dos seus estudos e estratégias outras dimensões dessa prática social que repercutem, sobremaneira, no cotidiano das áreas receptoras e das áreas emissoras.

Neste ponto, é preciso observar que o a lei do turismo, na condição de marco legal, surge para consolidar a instrumentalização de políticas públicas no setor, definindo os limites de atuação dos envolvidos, estabelecendo direitos e deveres daqueles que são afetados pelos impactos do turismo.

Até a promulgação da Lei Geral do Turismo, o setor turístico no Brasil estava sujeito a uma série de instrumentos normativos transitórios e pontuais, que careciam de uma integração coesa. A ausência de uma regulamentação unificada limitava o desenvolvimento harmonioso da atividade turística como um todo, por isso, a mencionada norma é reconhecida como o principal marco normativo do turismo, unificando e balizando o regramento que existia, além de estabelecer competências para o planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor. Para mais, define a política nacional de turismo, exercendo papel regulatório e orientador das políticas públicas no âmbito nacional (SILVA *et al.*, 2022).

A dita norma traz 47 artigos, dos quais dois dos originais foram integralmente vetados (arts. 46 e 47) distribuídos em seis capítulos: Das Disposições Preliminares; Da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Turismo; Da Coordenação e Integração de Decisões e Ações no Plano Federal; Do Fomento à Atividade Turística; Dos Prestadores de Serviços Turísticos e Das Disposições Finais.

O primeiro capítulo da lei resume as finalidades, delimita a atuação do Ministério do Turismo e fornece uma definição legal de turismo, alinhada com a precisão estabelecida pela OMT. Já o segundo capítulo aborda a política de turismo, apresentando diversas promessas, principalmente a assertiva comum nos governos sobre o desenvolvimento do turismo como gerador de empregos e distribuição de renda para a sociedade. Contudo, destaca-se que essa efetividade demanda uma estrutura prévia de preparação, englobando aspectos como capacitação profissional, identificação de

demandas, participação comunitária na tomada de decisões, infraestrutura adequada e normativas eficazes para a proteção do patrimônio, entre outros fatores que a mera disposição legal não garante (OLIVEIRA, 2009).

O capítulo terceiro fala da integração das iniciativas no plano federal, abordando os programas e ações com os respectivos incentivos, já o capítulo quarto aborda o fomento à atividade turística, detalhando a viabilização do suporte financeiro, bem como o funcionamento do Novo FUNGETUR. O capítulo quinto, por sua vez, traz os prestadores de serviço, desde a categorização do ofício (nichos em que os profissionais atuarão), até o funcionamento da atividade e, por último, o capítulo sexto trata das disposições finais.

É importante esclarecer que a Política Nacional de Turismo, tratada na LGT, é um compêndio de normas e leis que versa sobre o ordenamento de tudo que resvala no setor turístico nacional, estabelecendo diretrizes, metas e, principalmente, os programas do Plano Nacional de Turismo. Melhor dizendo, a elaboração do Plano Nacional de Turismo é feita por meio da estrutura regulamentar da Política Nacional de Turismo.

Ilustrando o que foi dito, o Plano Nacional de Turismo, altamente, é tratado no art. 4º da Lei Geral do Turismo, que define que

A Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo - PNT estabelecido pelo Governo Federal.

A mesma lei possui seção exclusiva para tratar do PNT, a seção II do Capítulo II, que em dois artigos (arts. 6º e 7º) indica o que deverá promover, e quais informações os relatórios elaborados sobre sua implementação devem conter. Ainda, o Decreto nº 7.831/2010, que regulamenta a Lei Geral de Turismo, dispõe sobre o PNT na seção I, do Capítulo II, dedicado à Política Nacional de Turismo, instituindo que cabe àquele orientar a atuação do MTUR as diretrizes e programas estabelecidas nesta.

Noutra ponta, é preciso entender que os Planos Nacionais de Turismo, delineados pela Lei Geral, são designados para serem elaborados pelo Ministério do Turismo, com a participação de setores públicos e privados interessados, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo. Esses planos visam, entre outros objetivos, estabelecer as estratégias de instrumentalização da Política Nacional de Turismo, demonstrando que, ao menos a nível federal, há uma intenção clara de que os instrumentos da política pública de turismo se complementem (SILVA *et al.*, 2022).

Note-se que que dentre os objetivos da Política Nacional do Turismo como estabelecida pela LGT, e como já foi largamente apresentado, estão a regionalização e a descentralização, entretanto, esses são pontos que têm estado presentes nas políticas públicas de turismo desde a criação do Programa de Regionalização do Turismo em 2003 (SILVA *et al.*, 2022). Logo, na época da elaboração da Lei Geral do Turismo, esse objetivo já estava formalizado como política pública no setor turístico, o que denota que a dita Lei não teve caráter inaugural nesse sentido, mas de amadurecimento e aperfeiçoamento.

Portanto, apesar dos notáveis progressos, o percurso ainda se encontra em um estágio de amadurecimento e não de maturidade consolidada. Isso se deve ao fato de que o Estado ainda está em processo de desenvolvimento de uma perspectiva prospectiva para o turismo. Como resultado, as políticas públicas, órgãos, pesquisas e outros desdobramentos que buscam avançar nas relações entre as diversas interfaces do turismo, como as dimensões social e cultural, ainda não alcançaram uma abrangência suficiente a englobar todos os traços do fenômeno (MARANHÃO, 2017).

Dessa forma, torna-se evidente que a ampliação da compreensão do turismo, indo além das concepções restritas ao mercado e ao viés econômico, é um passo crucial para avançarmos na abordagem dessa matéria. É imperativo que essa compreensão atinja um nível fenomênico, possibilitando a adaptação da interpretação das normas, a criação de novas leis e a implementação de políticas públicas de acordo com as demandas sociais das comunidades receptoras. Isso inclui a inclusão comunitária na tomada de decisões, a preservação de elementos imagéticos e espaciais que possuem significado no contexto local, bem como outras questões que se destacam diante das circunstâncias.

3.5 O direito do turismo

A partir da definição do direito como um conjunto de normas que regulam e parametrizam o comportamento humano em uma sociedade específica, pode-se inferir sua semelhança com o turismo pela perspectiva de também ser um modo de regulação, caracterizado como um conjunto estrutural, específico, local e histórico de acordos institucionais entre agentes econômicos e sociais. Esses acordos têm o propósito de

coordenar comportamentos e decisões individuais, reduzir a complexidade e padronizar as relações de produção e consumo turísticas (MACHADO, 2014).

Para além dos aspectos teóricos e formais, é importante que se entenda o turismo também como direito exercível por duas óticas, tanto daqueles que se deslocam, pela compreensão de direito ao descanso, ao lazer, à educação e à cultura, quanto daqueles que são residentes das áreas receptoras, em relação a usufruírem dos benefícios que a turistificação do seu entorno venha a gerar.

Como ensina Badaró (2005a, p. 111), no direito do turismo, o próprio objeto define o a estrutura da normatividade, “já que o fenômeno turístico não pode ser conceituado de maneira puramente objetiva devido a sua constituição por produtos e consumos diversos”. É preciso ainda evidenciar que pelo seu caráter plural, o turismo se torna matéria específica que age transversalmente sobre o direito, de modo a romper com a sua dualidade fundamental de “público x privado”, em razão da sua polivalência e das consequentes demandas particulares e nichadas que carecem de soluções originais e tornam o direito do turismo uma vertente única.

Em suma, o direito do turismo perpassa questões atinentes ao direito da cidade nas questões da apropriação dos espaços e na maneira como os residentes podem ser afetados na sua relação com o entorno; ao direito urbanístico no tocante às demandas de infraestrutura; ao direito ambiental no que concerne à necessidade de proteção e preservação; e tantas outras áreas do direito público ao mesmo tempo que repercute de maneira incisiva nas searas jurídicas trabalhista, consumerista e empresarial. É dizer, o direito do turismo tem caráter plúrimo e diverso em decorrência do viés fenomênico do seu próprio objeto.

Observa-se que, em virtude do disposto no art. 180 da Constituição Federal (CF), os gestores públicos e legisladores do país têm a obrigação de favorecer a via turística como uma alternativa constitucionalmente escolhida para o desenvolvimento nacional. Essa garantia constitui um dos objetivos fundamentais da democracia brasileira, conforme estabelecido no artigo 3º, II da CF/88.

Nessa senda, à luz da abordagem constitucional que reconhece o turismo como instrumento de desenvolvimento e concretização de garantias, é razoável presumir que a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve ser orientada não apenas para a obtenção de resultados econômicos, mas também para alcançar metas sociais. Em outras palavras, busca-se atender a outros objetivos fundamentais da República: (i) a eliminação da pobreza e marginalização, e a redução das desigualdades

sociais e regionais, conforme estabelece o artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, e (ii) a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, como preconizado nos artigos 1º, incisos II e III, da Carta Magna (MAMEDE, 2001).

A Carta Magna, desse modo, reconhece o turismo como um domínio de interesse social e, concomitantemente, como uma esfera econômica legítima. Observa-se que, ao longo da história, as constituições têm sistematicamente entrelaçado os elementos formais e materiais dos aspectos econômicos e sociais, com a exceção notável da Constituição de 1988, que estabeleceu uma distinção formal nos Títulos VII e VIII. Contudo, essa dissociação formal não resultou na perda da ligação material entre essas dimensões, aspecto que pode ser considerado intrínseco tanto ao conceito social quanto econômico (BADARÓ, 2019).

É imperativo observar que, dado que a Constituição reconhece o turismo como integrante da esfera econômica, é lógico inferir que os princípios da ordem econômica delineados no Título VII, Capítulo I da Carta Magna, são igualmente aplicáveis ao turismo, uma vez que este se destaca como um setor significativo da atividade econômica. Nesse sentido, é crucial destacar que o Estado, ao promover e incentivar o turismo, deve aderir rigorosamente a esses princípios, visando alcançar um processo de planejamento setorial eficaz.

No dizer de Fontes (2016), existem ainda princípios constitucionais específicos direcionados à atividade turística. Dentre eles, destaca-se o princípio da promoção do turismo, que busca fomentar o crescimento e o avanço desse setor, atribuindo ao Estado função essencial no planejamento e fiscalização, noutra ponta o princípio do incentivo ao turismo evidencia que é responsabilidade do Estado criar condições favoráveis para estimular essa atividade, como a redução da carga tributária para as empresas turísticas, facilitação do financiamento para empresários do setor, estabelecimento de polos turísticos e capacitação da mão-de-obra, tal princípio enfatiza a necessidade de integrar considerações sociais e econômicas nas atividades turísticas.

Para além, outros princípios constitucionais relacionados ao turismo incluem o da proteção ao patrimônio turístico e o da responsabilidade por danos a bens e direitos de valor turístico. Ambos têm como fundamento o artigo 24, incisos VII e VIII, da CF/88, impondo aos entes políticos a obrigação de proteger o patrimônio turístico e responsabilizar-se por possíveis danos a bens e direitos turísticos, contribuindo significativamente para a promoção do setor, assegurando a preservação das potencialidades locais que além da proteção necessária a manutenção do bem-estar dos

residentes, compõem os atrativos do próprio setor e estimulando o fluxo de turistas (FONTES, 2016).

Para além da abrangência da Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008), que regula o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo e os prestadores de serviços turísticos, tais como meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas e organizadoras de eventos, o país promulgou diversas outras normas que contribuem para a organização do setor turístico. Dentre estas, destaca-se a Lei nº 12.591/2012, que reconhece a profissão de turismólogo; a Lei nº 11.637/2007, que versa sobre o programa de qualificação dos serviços turísticos e o selo de qualidade nacional de turismo; o Decreto nº 7.381/2010, que regulamenta a Lei nº 11.771/2008, e diversas portarias abordando diversos temas relacionados à atividade turística (FONTES, 2016).

Devido à sua natureza fractal, composta por diversas facetas temáticas, o turismo destacou a necessidade de dispor de legislação especificamente direcionada para suas atividades, relações e objetivos, integrando-se ao contexto jurídico global e demonstrando sua adaptabilidade ao cenário legal. Originado na Europa, o direito do turismo emergiu em um momento estratégico, considerando o crescimento acelerado do setor e a demanda por abordagens jurídicas específicas, focalizadas exclusivamente no turismo e prontas para lidar com conflitos originados nesse setor em expansão (BADARÓ, 2005a).

Destaque-se que o direito do turismo na União Europeia atingiu um estágio mais maduro, notadamente por ser pioneiro nesse tipo de normatização. Sua consolidação deve-se em grande parte ao programa plurianual de apoio ao turismo europeu. Esse programa, alinhado às diretrizes do Conselho Europeu, não apenas promoveu a atividade turística em si, mas também incentivou os países membros a estabelecerem um novo ramo jurídico que oferecesse suporte legal ao turismo e áreas relacionadas (BADARÓ, 2005a).

Já no contexto brasileiro, segundo Fontes (2016), as normas jurídicas hoje incidentes sobre o turismo, possibilitam a implementação de intervenções socioeconômicas e políticas para o seu impulsionamento e desenvolvimento, desempenhando um papel crucial na preservação da ordem e na garantia da qualidade na prestação de serviços, ao mesmo tempo em que orientam aqueles interessados no estudo das interações entre o direito e o turismo. Essa base normativa não apenas assegura a conformidade com padrões estabelecidos, mas também abre caminho para o desenvolvimento de uma jurisdição especializada, fortalecendo a estrutura legal que sustenta e orienta o setor turístico (FONTES, 2016).

Pelo dito, é lógica a inferência de que pelo nível de complexidade e pela essência multifatorial, o turismo demanda regras específicas, pois o seu potencial para fomento do desenvolvimento econômico já é sabido, mas é importante que se estruture um ambiente regulatório para que se estabeleça como ferramenta de desenvolvimento social. Para melhorar ilustrar o que se fala, entende-se que o turismo pode trazer investimentos em infraestrutura, mas o aparelhamento da urbe para recebê-lo precisa também atender aos residentes; o turismo impulsiona a preservação de ícones históricos e espaços culturais, mas que não devem ser “envelopados” para um consumo artificializado de visitantes, os planos de preservação devem incluir o uso e interação com a cidade por quem vem de fora, e por quem nela vive.

Aqui, ao se analisar o turismo pela perspectiva jurídica o intento é, para além de observar o diagrama normativo que delimita seu objeto, entendê-lo também como direito exercível e indissociável de direitos outros como o direito à cidade, o direito ao lazer, o direito ao descanso, o direito ao acesso à cultura e ao livre deslocamento (ir e vir), de modo que não apenas as empresas do setor e o turista (o transeunte, viajante, consumidor) sejam atendidos, mas também o entorno que recebe a atividade e os seus residentes.

4 A INTERSECÇÃO ENTRE A PAISAGEM E O TURISMO - O PROCESSO DE TURISTIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS E A RELAÇÃO COM A PAISAGEM

A partir dos estudos realizados no contexto da paisagem, fica evidente que é a partir desta que as comunidades conferem à cidade seu caráter de significado e pertencimento. Isso ocorre devido à relação do indivíduo com o ambiente ao seu redor, moldada por suas memórias e pela jornada sociopolítica que percorreu em um determinado espaço. É importante ressaltar que, de acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso XII, a preservação do patrimônio paisagístico está intrinsecamente ligada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nesse ponto, surge o conflito entre paisagem e a apropriação dos espaços urbanos pelo turismo, pois a primeira exerce influência direta na identidade da comunidade em relação ao local em que reside, sendo uma expressão de sua atividade cotidiana e do significado atribuído ao espaço (SALDARRIAGA, 2013). Por outro lado, o turismo deve

ser observado por meio de mecanismos jurídico-políticos que permitam sua concretização como uma ferramenta de otimização do espaço urbano e garantia de sustentabilidade.

Em outras palavras, é necessário encontrar um equilíbrio entre a preservação da paisagem como parte integrante da identidade da comunidade e a promoção do turismo como meio de desenvolvimento urbano sustentável. Isso requer a implementação de medidas legais e políticas que considerem ambos os aspectos, garantindo que o turismo seja realizado de forma responsável, preservando os valores e a integridade da paisagem, ao mesmo tempo em que contribui para o crescimento econômico e social da cidade.

Ainda nesta linha de compreensão e com base na perspectiva de Amartya Sen (2010) sobre o desenvolvimento centrado nas liberdades, é importante estabelecer uma conexão entre a proteção da paisagem e a ocupação dos espaços urbanos pelo turismo. Segundo Sen (2010), o principal impulsionador do desenvolvimento é o "agente humano", e esse desenvolvimento só pode ser efetivo quando as pessoas afetadas estão envolvidas e têm participação ativa nas decisões que lhes dizem respeito (SEN, 2010).

Desta feita, se algum elemento importante para uma determinada comunidade estiver em risco devido a uma mudança econômica necessária, como é o caso da paisagem diante da atividade turística, os indivíduos envolvidos devem ter a oportunidade de decidir, tendo acesso a informações adequadas, sobre o que deve ser preservado. Essa abordagem ressalta a importância da participação democrática e da inclusão das vozes locais na definição das políticas e práticas relacionadas ao desenvolvimento turístico.

Aieta (2016) defende que "cidades humanas" são aquelas que desempenham suas funções sociais de maneira holística, garantindo os direitos culturais, à habitação e às necessidades básicas de existência e felicidade. A autora enfatiza que, para alcançar esses objetivos, é fundamental construir a vida social de forma cooperativa, por meio de uma cidadania ativa e participativa.

Uma "cidadania atuante e participativa" envolve o engajamento ativo dos indivíduos na vida política e na gestão da cidade, o que pode ser realizado por meio de mecanismos democráticos, como consultas públicas, fóruns de discussão, associações comunitárias e outros espaços de diálogo e participação. Dessa forma, os cidadãos têm a oportunidade de contribuir para a definição das políticas e práticas urbanas, influenciando diretamente o desenvolvimento de suas comunidades.

É essencial reconhecer que o turismo é uma das atividades econômicas mais significativas na dinâmica mercadológica atual, com a capacidade de impulsionar diversos setores e atividades. No entanto, quando mal concebido, pode se tornar um

produto pasteurizado que não dá importância ou, ao menos, desconsidera o potencial simbólico da paisagem, além de seu potencial para os próprios fins turísticos específicos. A abordagem excessivamente focada no aspecto financeiro tende a subjugar a relação dos cidadãos com o espaço em que vivem, impondo uma interação superficial e ensaiada, independentemente das peculiaridades e valores locais.

Assim, é necessário entender que a paisagem é um bem comum indivisível, bem como que “sua valoração em seara jurídica deve coadunar-se com os pressupostos de otimização de uso do solo urbano, mas também de proteção e salvaguarda dos valores imateriais e intangíveis apresentados pelos próprios cidadãos” (SANTOS, 2019). igualmente é preciso compreender que a tomada dos espaços urbanos pelo turismo e para sua realização, precisa se enraizar em um planejamento urbano que priorize as necessidades locais, considerando as reivindicações comunitárias e as políticas públicas que visem à organização e adaptação espacial do processo de turistificação (PIRES, 2010).

De fato, o direito à paisagem e o direito à cidade estão intrinsecamente relacionados, abrangendo este último não só o acesso físico ao espaço urbano, mas também o direito de participar ativamente na sua construção, de desfrutar de seus espaços públicos e de vivenciar as trocas sociais e culturais que ocorrem na cidade.

Quando se trata do processo de turistificação dos espaços urbanos, é essencial considerar a função social da cidade e a sustentabilidade urbana, de modo a garantir que o desenvolvimento turístico não comprometa a qualidade de vida dos residentes, nem descaracterize o ambiente urbano de forma a torná-lo exclusivamente voltado para o turismo e desvinculado das necessidades e identidade da comunidade.

A proteção do direito à paisagem, por sua vez, deve ser balizada pela efetivação da função social da cidade e da cidadania ativa. Isso significa que as políticas de turismo devem ser guiadas pelo objetivo de promover um turismo sustentável e inclusivo, que respeite a identidade e os interesses das comunidades locais.

4.1 A paisagem como identidade cidadina e a subjetividade turística

Entendido como um fenômeno socioespacial contemporâneo que gera atividades dinâmicas de diversas ordens, o turismo provoca transformações significativas nas

estruturas ocupacionais das populações residentes nas áreas onde se manifesta. Essas mudanças abrangem desde o abandono das atividades primárias, como pesca, agricultura e pecuária, substituídas por serviços do setor terciário, até a migração de trabalhadores de outras áreas e a construção de empreendimentos voltados para funções de lazer e recreação (FRATUCCI, 2008).

Todas as ditas influências e transformações afetam grandemente a ordenação dos espaços receptores do fenômeno turístico, tendo potencial para gerar efeitos positivos ou nocivos, a depender, da estrutura construída para implementação dos respectivos fluxos e atividades. Dentre as consequências negativas, destaca-se o crescimento urbano caótico, a perda de recortes paisagísticos simbólicos e a consequente intervenção nos recortes cênicos de modo a artificializá-los à serviço de uma modelagem hoteleira escalável e pasteurizada, dissociadas dos valores e significados locais.

Observa-se que, de maneira semelhante ao que ocorre com as paisagens, o turismo possui um aspecto subjetivo intrínseco. Conforme enfatizado por Fratucci (2008, p. 73) “a simples existência de belas praias, clima ameno, florestas preservadas ou de patrimônios arquitetônicos de reconhecido valor, não é garantia para a turistificação de um determinado trecho do espaço”.

Assim, o papel do turista precisa ser reconhecido como fundamental ao processo de turistificação, pois são esses sujeitos com suas demandas e interesses que definem em seu trânsito, quais recortes serão turísticos. Melhor dizendo, a compreensão dos mencionados processos de turistificação e a consequente construção dos territórios turísticos em muito dependem do entendimento dos aspectos subjetivos que motivam os turistas a escolherem determinados destinos em detrimento de outros (FRATUCCI, 2008).

Do mesmo modo, é preciso refletir sobre a possibilidade do turismo cair na vala da descaracterização urbana e do envelopamento homogeneizante. No processo de turistificação, dois são os perigos principais quanto às questões paisagísticas, (i) o mascaramento de determinados recortes cênicos para colocá-los à serviço do turismo, dando à cidade uma dimensão visual superficializada e descolada da sua realidade, e (ii) a perda dos ícones caracterizadores da urbe, em detrimento de uma estética homogeneizante e escalável que pode estar em qualquer lugar do mundo sem qualquer potencial de identificação.

Sobre o primeiro ponto, Fernandes (2016) cita o que ocorreu no Rio de Janeiro em razão de dois megaeventos, as Olimpíadas de 2014 e a Copa do Mundo de 2016, isto

é, houve a construção e revitalização de mirantes com o intuito de promovê-los como locais de interesse turístico. No entanto, esse processo desconsiderou pontos da cidade que não se alinhavam ao cenário de atração idealizado, é dizer, o critério de decisão sobre a revitalização obedeceu a ideia de um cenário criado para satisfazer o turista.

Tem-se, pois, que

[...] dentre as diversas ações de intervenção por parte da Prefeitura – inclusive o próprio Cidade Olímpica – que poderiam estar associadas a esse novo olhar para a paisagem como objeto e instrumento de políticas públicas, está uma série de intervenções em mirantes na cidade. Apesar da dificuldade de defini-los em termos de construção, podemos considerar, de modo geral, os mirantes como estruturas pensadas, desenvolvidas e estrategicamente posicionadas pensando na paisagem a ser observada, o que pode revelar aspectos importantes acerca dos próprios projetos e de seus objetivos (FERNANDES, 2019, p. 18).

Em outras palavras, vê-se que neste caso a intervenção paisagística é pensada para promover uma simulação plástica na cidade, não evidenciando o que de fato é, mas manipulando os recortes para que se chegue ao que os interessados querem que pareça, o que culmina em um distanciamento dos residentes em relação ao seu entorno, em razão da perda da familiaridade e dos elementos de caráter identitário.

No tocante ao segundo ponto, tem-se o que Carlos (2007, p. 66) demonstra utilizando o contexto dos resorts de Honolulu, em que

[...] tudo é muito bem planejado, o que dá a sensação que se é um ator participando de um filme. Em nenhum outro lugar essa sensação parece ser tão forte. Ao caminhar-se, particularmente pela área dos hotéis, na praia de Waikiki, a sensação de cenário de filme se reforça. Os hotéis, uns ao lado dos outros – como grandes torres fincadas no chão – têm lobbies que se comunicam, pontuados por belíssimos (mas falsos) jardins tropicais, absolutamente simétricos, sem uma única folha caída no chão [...].

Melhor dizendo, tais recortes são cenários criados, artificializados e não possuem ícones visuais identificadores dos hábitos e cultura nativos, ao contrário, o que se tem é um simulacro à serviço de demandas turísticas mapeadas exclusivamente em função do fator econômico.

Carlos (2007) aborda a existência de uma "indústria do turismo" que visa criar um mundo de lazer fictício, onde o real é transformado de maneira sedutora. Esse fenômeno resulta na transformação de cidades inteiras em prol da mercantilização turística, gerando a criação de um "não-lugar" e uma "não-identidade". Isso implica em tornar o espaço

urbano um produto, um espetáculo organizado para o turista, que muitas vezes o vivencia passivamente, sem uma compreensão profunda do contexto.

A expressão "não-lugar" refere-se a espaços que não possuem uma identidade cultural e histórica própria, sendo construídos especificamente para atender às demandas do turismo. Esses espaços são projetados para proporcionar experiências superficiais e padronizadas, muitas vezes destituídas de autenticidade e conexão com a realidade local.

Nesse sentido, a noção de "não-identidade" está relacionada à perda de características distintivas e à homogeneização dos espaços urbanos, que passam a ser moldados para atender às expectativas do turismo mercadológico, em detrimento das vivências e identidades regionais, ignorando as necessidades e a participação ativa das comunidades locais. A mercantilização excessiva do espaço urbano pode, portanto, levar à descaracterização dos lugares, à padronização das experiências e à exclusão social (CARLOS, 2007).

É importante notar que a paisagem no cenário urbano é uma primeira camada a roupagem da urbe, e em uma segunda todo o significado atribuído por quem convive com tal roupagem, nessa medida é importante trazer à luz o que ensina Cauquelin (2007) acerca da interpretação da paisagem. A filósofa diz que na leitura de uma paisagem, os ícones que a compõem não são tomados individualmente, pois “os objetos que a razão reconhece separadamente, valem apenas pelo conjunto proposto à visão” (CAUQUELIN, 2007, p. 85).

Explicando de outro modo, tem-se que a paisagem é o elo dos elementos que a compõem, o encaixe de tudo, a soma da maneira como as coisas estão unidas associada a retórica que as compreende, pois

[...] os objetos da paisagem, essa árvore, essa fonte, essa fronde enrespada ou inclinação de nuvens não remetem parte por parte, às coisas da natureza tomadas separadamente; é ordenação de sua aparição que significa: “natureza” (CAUQUELIN, 2007, p. 86).

Assim, é possível inferir que o valor atribuído por um residente de determinada urbe ao seu entorno, se dá em relação a uma composição imagética que o cerca, de maneira que setorizar determinadas cenas citadinas, e modelá-las ou restaurá-las em função de um arranjo visual superficial, que não se integra ao contexto cênico legítimo da cidade e que se propõe a elaborar uma narrativa imagética forjada, acaba por “deformar” a paisagem, em sua perspectiva de identidade e legitimidade, além de

alimentar um viés do fenômeno turístico que em nada se coaduna com o caráter de sustentabilidade, integração e valorização sociocultural que a tendência mundial do setor propõe hoje.

Por outra ótica, é preciso evidenciar que o olhar do turista é resultado de uma construção histórica que ocorre, ainda no século XIX, de modo simultâneo ao estabelecimento da organização social e de mercado do que se entende como turismo. Nos períodos subsequentes, mesmo com a ampliação da presença da atividade na sociedade e o surgimento de novas abordagens, observa-se que a estética continua a influenciar a maneira de observar e do que se observa (GASTAL, 2013). Ou seja, os aspectos de subjetividade que incidem sobre o campo cênico-visual importam para a paisagem e para o turismo.

Segundo Castrogiovanni (2022), a geografia se debruça nas disparidades do espaço, de maneira que as configurações específicas de cada lugar parecem induzir à imperatividade da vivência turística, denotando que tais disparidades desempenham um papel crucial na concretização dos ambientes e panoramas locais. Isto é, são as diferenças que fazem os locais e paisagem existirem que geram a demanda da experiência turística.

A paisagem, de modo aparente, figura como um dos preceitos geográficos mais intrinsecamente conectados ao entendimento e à aplicação do fenômeno turístico, pois por meio dos encontros com a paisagem, enquanto conceito analítico, e com o espaço, enquanto categoria geográfica central, os indivíduos estabelecem uma relação mútua entre o *self* e o objeto, atribuindo significados ao espaço no suceder de tais encontros (KUNZ, 2021).

Desta feita, é fácil concluir que sendo a paisagem parte essencial do “fazer” turístico, e sendo o turismo um fenômeno cuja demanda de realização é originada pelas particularidades dos locais, dentre elas a paisagem, é de suma importância que se encontre equilíbrio entre instrumentalização do dito fenômeno em todos os seus vieses, e não só aquele voltado ao lucro, e a preservação da paisagem como elemento caracterizador da urbe e repositório de memória e carga cultural.

De maneira mais simplista é possível dizer que se a paisagem é um dos ativos do turismo e, portanto, é interesse do turismo fomentar a proteção da paisagem para manutenção de seus próprios recursos.

Por isso, muito já se falou sobre a nocividade da concepção restritiva do turismo como exclusivamente um setor de mercado, que acaba por gerar a alteração dos espaços citadinos para atender às expectativas econômicas meramente, muitas vezes em

detrimento das vivências e identidades regionais. Isso leva à negligência das necessidades e da participação ativa das comunidades locais.

Assim sendo, é preciso que a paisagem seja entendida como um direito *per si*, além de ser indissociável do direito à cidade, sendo fator *sine qua non* para o pleno exercício deste último, além de ser componente do direito à cultura e, quando possuir caráter ecológico, também do direito ao meio-ambiente saudável. Isto é, o cidadão tem direito à paisagem que o circunda, à manutenção da interação com esta e da identificação e pertencimento por ela proporcionados e, principalmente, à proteção do recorte paisagístico na qualidade de componente da identidade do próprio cidadão.

Para ilustrar o que foi dito acima, é preciso exemplificar a influência que ícones visuais como o morro da Urca no Rio de Janeiro, ou a Rua da Aurora no Recife possuem em relação aos seus respectivos cidadãos. Os símbolos com potência identificadora o suficiente para sozinhos caracterizarem uma cidade ou região, possuem o condão de igualmente caracterizar os residentes de convivem com aquele entorno, é dizer, recifense enxergará na Rua da Aurora uma insígnia sua, do seu lugar, da sua origem, do entorno que o identifica e que é base para muitas de suas subjetividades.

Em suma, quando essa paisagem identifica de maneira assertiva um período ou recorte da vida de um indivíduo, como por exemplo a terra natal e suas respectivas memórias, assume uma importância fundamental na formação de sua identidade (LYNCH, 2011).

Por isso, é preciso que, no processo de apropriação do espaços urbanos pelo turismo, (i) este seja compreendido em todos os seus vieses, e seja instrumentalizado de modo à exaltar a área receptora e beneficiá-la, ao invés de plastificá-la; (ii) a legislação de proteção à paisagem seja interpretada e efetivada a partir da compreensão da paisagem como direito exercível; e (iii) que as comunidades locais sejam ouvidas no processo para que seus interesses sejam considerados e haja o sopesamento de prioridades diante da instalação do fenômeno turístico como fator de desenvolvimento e a conservação das características já cristalizadas no funcionamento citadino.

4.1.1 A participação comunitária como fator essencial de equilíbrio entre turistificação e proteção paisagística

Em que pese muito já se tenha posicionado este trabalho no sentido de que toda paisagem é cultural, quando se fala da paisagem como elemento de caracterização identitária de um dado lugar, ainda é muito usual que a redundância “paisagem cultural” seja utilizada. Isto esclarecido, é preciso que se entenda que justamente neste cerne em que se considera a paisagem cultural na condição de elemento definidor, a participação tanto da coletividade, quanto do cidadão individual emerge como uma questão de suma importância, desempenhando um papel crucial na compreensão dos legados deixados por gerações anteriores bem como da importância de tais ícones para a população atual.

No contexto atual, o ato de estabelecer laços comunitários gera desafios consideráveis, especialmente quando a defesa do individualismo é complexa. A construção de relações para a consecução de objetivos compartilhados demanda a identificação de motivações capazes de superar desconfianças, medos e a escassez de tempo. As ameaças apresentadas variam em natureza, abrangendo desde questões envolvendo índices sociais até aquelas relacionadas à preservação do patrimônio cultural e econômico. Em situações iminentes e evidentes, as comunidades tendem a reagir prontamente, unindo-se solidariamente para defender o que está em risco (ROJAS, 2018).

Contudo, quando os perigos permanecem ocultos ou mascarados, a percepção pode ocorrer tardiamente, como observado em comunidades que, devido ao conforto e relativa segurança, negligenciaram seus bens materiais e imateriais. Este acontecimento é evidente em diversas regiões do mundo, destacando-se a América Latina, onde o patrimônio cultural e os recursos naturais foram explorados sem o devido reconhecimento da riqueza, utilidade e valor atual e potencial por parte das comunidades, devido à ignorância, indiferença, descuido e falta de conhecimento (ROJAS, 2018).

A Convenção Europeia da Paisagem atribuiu aos cidadãos um papel de significância marcante no tocante a preservação das paisagens, representando um apelo coletivo para abordar as questões tangíveis associadas ao deterioro paisagístico decorrente de um desenvolvimento urbano descontrolado, da degradação ambiental e do desequilíbrio ecológico. Este enfoque posiciona no âmago da política territorial os anseios e necessidades espirituais da população, visando embasar as decisões relacionadas à administração e valorização das paisagens por meio da participação ativa e consciente de toda a comunidade envolvida (SANTOS, 2019).

Para que haja uma coesão entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada, é preciso que haja uma política de gestão territorial que tome a paisagem como elemento

central de qualidade de vida, exercício pleno de direitos fundamentais e acesso à cultura e ao bem-estar.

Como exemplo internacional, cita-se novamente a Itália, que se evidencia como case de superação de dificuldades trazidas nas questões de preservação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, notadamente após a ratificação da Convenção Europeia da Paisagem.

Segundo aponta Santos (2019), no contexto italiano as iniciativas que buscam incorporar os atores locais têm sido destacadas como uma estratégia promissora para aprimorar as políticas de planejamento territorial e preservação da paisagem. Este modelo, que já é conhecido prática italiana, representa uma tendência em constante evolução, refletindo esforços contínuos para refinamento e aperfeiçoamento nas práticas contemporâneas.

A título de exemplo instrumentalizado na Itália, tem-se o que ocorreu na região da Puglia, onde o plano foi concebido a partir de um experimento que estabeleceu uma estrutura de governança e participação com o intuito de promover a valorização dos elementos identitários. O referido processo participativo englobou tanto eventos de curto prazo, como conferências regionais e premiações paisagísticas, quanto iniciativas de longo prazo voltadas para a coleta de descrições, identificação de problemas e elaboração de projetos. Dentre as estratégias implementadas destacam-se os mapas de comunidade, plataformas eletrônicas interativas, fóruns de discussão, o observatório regional de paisagem, ecomuseus, parques agrícolas multifuncionais e acordos fluviais (SANTOS, 2019).

Aníbarro (2017, p. 165), citando o caso de outro município Europeu, Aranjuez na Espanha, defende que a declaração da paisagem cultural da cidade como patrimônio da humanidade pela Unesco em 2001 foi extremamente importante, mas tão importante ou até mais foi a elaboração do Plano de Gestão correspondente, baseado em três premissas básicas: (i) a paisagem cultural da cidade deve ser entendida como um todo, um conjunto de componentes que juntos possuem singularidade e valor; (ii) a proteção não deve ser estática, baseada apenas em conservação e tombamento, deve considerar sua mudança no tempo e entender que evolução compreende sim a conservação, mas também a revitalização e o enriquecimento do patrimônio; e (iii) a salvaguarda da paisagem deve se basear na melhoria das condições de vida da população, abarcando dimensões culturais, sociais e econômicas, fundamentando-se na premissa de que o patrimônio histórico não representa um ônus, mas, ao contrário, constitui a base mais robusta para a prosperidade.

Portanto, é imperativo que os cidadãos internalizem a paisagem como parte integrante de seu legado e que sua participação seja encarada como uma responsabilidade coletiva.

O autor, ao associar a ideia de preservação dinâmica da paisagem cultural, baseada na educação comunitária acerca do patrimônio local e da necessidade de oitiva das demandas dos residentes, pontua o que precisa ser observado em relação ao turismo para que esse se converta em benefícios e ferramenta de desenvolvimento. Diz Aníbarro (2017) que se o turismo de Aranjuez traz insuficiente rentabilidade é porque resulta da divulgação de uma programação turística que pode ser realizada em um único dia, focada em poucos elementos específicos da cidade. Isso resulta em benefícios econômicos insignificantes para a população local.

Esse déficit de planejamento abrange a falta de inclusão da comunidade. Embora iniciativas recentes tenham promovido o turismo de conferências e eventos festivo-culturais anuais, bem como o turismo gastronômico de qualidade associado às práticas hortícolas, ainda falta uma estratégia abrangente que una todos os interessados em demandas mútuas. Tal estratégia deve posicionar o turismo como uma fonte de retornos econômicos compensatórios para os esforços de conservação, fazendo-o como uma ferramenta de melhoria social e proteção do patrimônio vinculado à paisagem cultural, além de rejeitar categoricamente o turismo de massa como alternativa a outros setores impulsionadores da economia, como a indústria e agricultura, dada a contraprodutividade intrínseca decorrente da vulnerabilidade de diversos componentes paisagísticos (ANÍBARRO, 2017).

No contexto brasileiro, é necessário citar o movimento Ocupe Estelita, criado em 2012 para se opor ao projeto Novo Recife, que intentava construir um empreendimento de uso múltiplo (residencial, comercial e hoteleiro) dividido em inúmeras torres de 21 a 41 pavimentos. Tal empreendimento seria construído no Cais José Estelita, um grande terreno localizado entre o centro-histórico e a zona sul do Recife, na margem da Baía do Pina e ao lado do Sítio Histórico de São José, o que denota que todo o entorno é tomado por edificações de baixo gabarito, o que acentua a “agressividade” das torres cuja construção era pretendida.

O projeto Novo Recife apresentava uma expectativa de grande impacto na dinâmica urbana recifense, seja pela localização, seja pela dimensão da área a ser verticalizada, seja pelos usos previstos. Assim, gerou o gatilho de mobilização comunitária para proteger e valorizar a paisagem que circundava o Cais José Estelita, de modo que cidadãos insatisfeitos com o desenho do planejamento urbano como se

mostrava, se mobilizaram conjuntamente com movimentos sociais de vários tipos e origens e criaram o coletivo Ocupe Estelita, anteriormente mencionado (BARBOSA; CARNEIRO; VERAS, 2021).

O dito coletivo passou a demandar a proteção do Cais José Estelita e seu entorno, tanto na perspectiva urbanística, quanto patrimonial e paisagística, e tais reivindicações se respaldavam, notadamente, pelo intento de usufruir da paisagem local a partir da perspectiva de um direito à ela. As ações do movimento permitem observar um interesse social e político da paisagem, especialmente porque, chegou-se ao debate paisagístico a partir de atos pedagógicos baseados em três pilares: (i) controle urbano; (ii) meio-ambiente e preservação ecológica e (iii) patrimônio cultural, tendo havido, contudo, a prevalência da luta pela efetivação do direito à paisagem baseado na premissa de conservação do patrimônio histórico-cultural (BARBOSA; CARNEIRO; VERAS, 2021).

É importante observar também, que no contexto do Ocupe Estelita, a paisagem foi utilizada como recurso político, o que se observa na elaboração da “Carta em defesa do Cais José Estelita. Nossa paisagem, nosso patrimônio”, endereçada ao IPHAN estadual e ao nacional, à Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), à Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco e ao então governador, Eduardo Campos. A carta referenciava a paisagem urbana do Recife como patrimônio cultural e afetivo, e pedia a sua preservação pela ótica de estratégias de gestão democraticamente legitimadas, em relação as quais o direito à paisagem se faria exercido (BARBOSA; CARNEIRO; VERAS, 2021).

Posteriormente, o direito à paisagem se fez presente na petição de tombamento do “Pátio Ferroviário das Cinco Pontas e do Cais José Estelita”, sendo o pátio em questão um importante repositório da memória ferroviária nacional, localizado entre o Sítio Histórico de Santo Antônio/São José, e que margeia o Cais José Estelita. Tal petição foi uma resposta à propositura da Lei municipal nº 18.138/2015 que estabelecia um plano específico tanto para o Cais José Estelita, quanto para duas regiões adjacentes, o Cais de Santa Rita e Cabanga, mas, embora se baseasse em potencialidades paisagísticas e físico-culturais, como estava posta inicialmente, não impediria a instalação do empreendimento massivo do Novo Recife.

Pelo dito, por meio da mobilização popular, a paisagem foi utilizada como um recurso emergencial, de roupagem política, para tomar o mencionado pátio ferroviário em razão dos seus valores históricos, paisagísticos, memoriais e arqueológicos. Assim, aqui a paisagem foi um importante elemento de retórica para frear a manipulação

urbanística nociva que queria entrar em curso, tornando-a também um ícone de reconhecimento cidadão (BARBOSA; CARNEIRO; VERAS, 2021).

No caso do Cais José Estelita, e do movimento Ocupe Estelita, percebe-se que às discussões gerados impulsionaram um processo educativo, que alterou cognitivamente a vida urbana do Recife, elevando a paisagem a uma questão sociocultural central. Melhor dizendo, quando recortes cênicos da cidade, carregados de memória e identidade, se viram ameaçados, em um processo de furto da vista de quem tinha direito a ela, a comunidade local se mobilizou para garantir da manutenção da paisagem que a cercava, bem como a manutenção do exercício do seu direito àquela paisagem.

No mesmo processo, reivindicaram também a formalização necessária no direito à paisagem de modo a garantir o exercício efetivo também do direito à cidade, “implícito no conceito de cidadania paisagística” (BARBOSA; CARNEIRO; VERAS, 2021, p. 212).

No caso do Cais Estelita, a intersecção com o turismo se observa na intenção de erigir torres hoteleiras em uma região extremamente significativa para os residentes, não só ceifando-lhes a vista e a sensação de pertencimento, mas também plastificando uma zona cênica que pode ser apresentada aos turistas de uma maneira mais sustentável e original, na perspectiva da vivência. Aqui, vê-se, portanto, um exemplo em que a aparelhamento voltado ao turismo, enfraqueceria um de seus mais fortes ativos ali presentes: a paisagem histórico-cultural local.

Assim, percebe-se que para compreensão e consolidação da paisagem como direito individual e difuso, é necessário para além da interpretação legal munida do conhecimento de sua multidimensão e do seu caráter de direito per si, incluir as comunidades no planejamento e tomada de decisão que envolvam os recortes cênico-visuais do seu entorno. Noutra ponta, é necessário que o turismo seja compreendido e executado também a partir do seu núcleo multifatorial, para que seja tomado como ferramenta de desenvolvimento social e proteção paisagística.

Em suma, a participação ativa da sociedade no processo de gestão da paisagem não apenas fortalece o senso de pertencimento e identidade, mas também contribui para a construção de cidades mais resilientes e vibrantes, onde a diversidade e a coesão social são valorizadas e celebradas, o que repercute também nos processos turísticos, estimulando que sua implementação nas áreas receptoras leve em conta os benefícios sociais, a riqueza cultural e a preservação da memória, de modo a ser “realizado” para

gerar benefícios aos residentes e ao próprio setor, a partir de manutenção de elementos atrativos para o próprio fluxo turístico.

4.2 A interpretação legal a partir da compreensão da paisagem como direito e o turismo como fenômeno

Para se compreender os fenômenos, notadamente aqueles que repercutem em áreas incidentes na ordenação social, como o direito, é preciso que a lente utilizada para os interpretar seja a da inter e transdisciplinaridade.

A análise epistemológica requer que os investigadores realizem uma avaliação crítica dos instrumentos de conhecimento correspondentes às diversas disciplinas científicas, com o intuito de superar crises por meio da reavaliação de teorias e métodos em relação aos temas e objetos investigados. Na abordagem da perspectiva sistêmica complexa, onde o todo exhibe propriedades que transcendem a simples soma das partes, isto é, no âmbito do todo organizado, emergem características que não se evidenciam quando as partes são isoladamente tomadas. Nesse cenário, é preciso uma renovação nas abordagens metodológicas (BENI; MOESCH, 2017).

A partir de tal entendimento, é importante evidenciar que a multidisciplinariedade, em que as áreas de conhecimento relacionadas ao objeto de estudo vêm de origens distintas, podendo até formar uma espécie de teia, mas cuja ligação não é suficiente para romper “fronteiras disciplinares metodológicas” em relação a temas fenomênicos (BENI; MOESCH, 2017, p. 441), não abarca a adequada análise do turismo ou da paisagem, visto que ambos possuem esta natureza.

É neste ponto que é necessário estabelecer a perspectiva da interdisciplinaridade, que diz respeito à fusão de duas ou mais disciplinas, definindo um novo patamar de debate e discussão, caracterizado por uma linguagem descritiva inédita e por novas relações estruturais, bem como da transdisciplinaridade, que destaca a incapacidade de uma abordagem setorializada para explicar os problemas complexos e globais da humanidade, defendendo a ideia de que alguns esquemas cognitivos são capazes de transcender as fronteiras disciplinares, assim como são uma consequência natural da síntese dialética promovida pela interdisciplinaridade (BENI; MOESCH, 2017).

No tocante à paisagem, é preciso expor que sua problemática reflete as complexas interações entre a sociedade e o território, evidenciando as raízes profundas da territorialidade humana. Ela revela as contradições essenciais do desenvolvimento social e econômico contemporâneo, expondo sua intrínseca falta de sustentabilidade e incapacidade de perdurar sem ameaçar a própria existência, assim como os recursos que a constituem, os quais deveriam ser preservados para as gerações vindouras (SANTOS, 2019).

Em linhas gerais, percebe-se que a abordagem da questão da paisagem requer uma perspectiva interdisciplinar, pois a pouca comunicabilidade das metodologias associadas aos seus estudos não dá conta que compreendê-la em sua complexidade.

Um exemplo bastante ilustrativo é a abordagem positivista que até hoje se manifesta no instituto do tombamento, que intenta congelar os ícones considerados relevantes, a partir de um critério de excepcionalidade que é *per si* excludente, no que parece ser uma tentativa de frear a ação do tempo e a antropização, refletindo que há uma supervalorização do objeto da proteção, e uma desvinculação deste com seus valores sociais, afetivos, identitários, etc. (CARSALADE, 2021).

É crucial ressaltar, que a negligência à abordagem interdisciplinar, intrínseca aos conflitos de competência, tem o potencial de comprometer efetivamente as oportunidades de defesa e proteção dessas áreas. Pois este cenário reduz a abrangência de qualquer programa ou iniciativa, relegando-o a disputas institucionais por prerrogativas administrativas e organizacionais (SANTOS, 2019). Melhor dizendo, a análise míope e restritiva da paisagem tem repercussões legais diretas, notadamente no conflito de competências sobre incidência de programas protetivos e de gestão territorial que englobem a temática.

Em entendimento similar, Carsalade (2021) aponta o *gap* existente entre a formalidade seca do “direito jurídico” e as demandas sociais, usando como exemplo o caso recifense do Cais José Estelita em que uma área histórica de dez hectares seria tomada por um empreendimento imobiliário massivo de doze torres com até quarenta andares, o que permite a observância da nociva permeabilidade de normas de gestão dos espaços urbanos que viabilizam este tipo de uso agressivo de determinados recortes que deveriam ser protegidos, bem como se constata a reação popular marcante contra esta permissividade.

No mencionado caso, a análise estritamente literal e exegética das normas vigente, sem considerar a repercussão social do abalo na paisagem que envolvia a área do

empreendimento, permitiria uma agressão visual na cidade que geraria perda de identidade, memória e referências que levam a aculturação e a perda de valores que geram uma degradação não apenas cênica e/ou ambiental, mas também sociocultural (CARSALADE, 2021).

Tentando resumir a questão, Saldarriaga (2013) sintetiza a contenda epistemológica para delimitar conceitos suficientemente abrangentes sobre a paisagem em duas macroabordagens: uma estetizante, focada no sujeito, outra materialista, focada no objeto, unindo assim as perspectivas subjetiva e objetiva que convergem nos estudos paisagísticos.

Para o fortalecimento de um direito à paisagem e para conferir robustez à paisagem na condição de categoria jurídica, é preciso estabelecer um conceito essencial suficientemente abrangente, o que se fundamenta na relevância e justificação da utilidade epistemológica para uma definição da dita categoria jurídica, que deve ser coerente com o contexto urbano e permitir a possibilidade de conceder direitos subjetivos a ela encadeados (SALDARRIAGA, 2013).

As interpretações da paisagem ressaltam uma diversidade de simbolismos e relações que se expressam de maneiras distintas entre as diversas comunidades. O primeiro imbróglio na abordagem do tema, surge ao questionar o suposto caráter ecológico associado a ela, sequencialmente, surge a necessidade de integrar os elementos em uma análise global e interdisciplinar, desafiando a abordagem tradicional que fragmenta cada componente. Noutra ponta, é preciso manifestar que é por meio do exercício do poder simbólico, que se faz possível abordar a tematização das paisagens de modo a compreendê-las não apenas por sua funcionalidade ou materialidade, mas, sobretudo, a partir das relações sociais que nelas subjazem (SANTOS, 2019).

Nesse ponto, é necessário resgatar a perspectiva semiótica de análise da paisagem, para entendê-la como a estrutura de sentido que é. No sentido da leitura que o indivíduo ou coletividade dá ao recorte cênico que o envolve a paisagem atua como símbolo, e os símbolos são representações, mais do que reproduções. Enquanto a reprodução implica igualdade, e se pode dizer que a paisagem possui caráter de reprodução na condição de repositório de memórias, no registro de outros tempos, mas na questão da identidade, do pertencimento, da manifestação visual da cultura local, é símbolo, e, segundo Ribeiro (2010), um símbolo tem a capacidade de evocar a concepção do objeto que representa, baseando-se, por exemplo, em características comuns.

Os símbolos geralmente não surgem de forma isolada, mas combinam-se entre si, resultando em composições, justamente como se configura uma paisagem, uma composição de elementos, sensações, relações, estruturas retóricas e percepções culturais, além dos ícones táteis e naturais.

Maria Clara dos Santos (2019, p. 106), ao falar da importância de uma análise abrangente do tecido urbano e das interações sociais que nele ocorrem, aponta a necessidade de incorporação de perspectivas que tradicionalmente são excluídas do processo. Não apenas no sentido da dicotomia entre dominância e dominados, mas também na escolha de rotular as paisagens de grupos como dominantes e subdominantes, se baseando na característica essencial de qualquer paisagem: a “aparescência”, pois é justamente na presença e visibilidade que uma paisagem evoca e envolve os cidadãos em uma relação com o espaço.

No tocante a uma abordagem abrangente, mas na perspectiva da interpretação legal (especificamente falando), os principais obstáculos para a utilização da paisagem como uma categoria de proteção jurídica parecem se originar majoritariamente de uma compreensão simplista do contextual de seu conceito. Como bem demonstra a experiência italiana, é preciso que se tenha parâmetros objetivos para orientar a discricionariedade dos agentes e uma convergência entre a proteção ambiental, cultural e patrimonial que vá além da categorização por padrões muito focados em “excepcionalidade”, como demonstravam as leis anteriores à Convenção Europeia de Paisagem (SANTOS, 2019).

A ausência de um conceito legal de paisagem urbana deve-se, em muito, ao apego a conceitos de aplicação mais rígida e simplificadora, que derivam da escolha de proteção baseada ou nos centros históricos ou em paisagens que detenham valor ecológico, ainda muito ancorados em uma vinculação naturalista da paisagem ou a ideia positivista de congelamento do patrimônio, absolutamente avessa à ideia de sustentabilidade e dinâmica cultural.

A paisagem urbana, por sua natureza complexa e polimórfica, transcende a simplificação a um núcleo valorativo ou à mera análise de seus elementos materiais. Ao contrário, a compreensão plena do caráter cultural envolvido em qualquer conjunto paisagístico urbano requer uma abordagem que vá além de uma axiologia baseada em critérios de beleza ou feiura. Utilizar a paisagem como paradigma para interpretar o tecido urbano demanda a superação da ideia de um direito à beleza paisagística, que muitas vezes é central em várias legislações municipais e restringe a visão paisagística a questões de

conflito entre mobiliário urbano e elementos de sinalização, bem como à poluição visual decorrente de publicidade e propaganda (SANTOS, 2019).

No contexto nacional, percebe-se que o paradigma do planejamento urbano é caracterizado por uma legislação altamente formalista em relação à imagem cidadina. Em diversos municípios, a legislação está focada predominantemente na regulamentação de elementos como mobiliário urbano, vias e anúncios públicos e publicitários. Essa abordagem não apenas reflete, mas também contribui para a formação de uma doutrina urbanística restritiva e conceitualmente pobre (SANTOS, 2019).

Nesse sentido, a regulação urbana em várias cidades brasileiras tende a priorizar componentes higienistas baseados em parâmetros ambientais, resultando na perda de equilíbrio entre funcionalidade e estética. Esta abordagem frequentemente conduz à segregação de grupos marginalizados, gerando conflitos tanto na definição de parâmetros de ocupação de áreas quanto no licenciamento de empreendimentos. Esses conflitos, por vezes, paralisam o campo jurídico, evidenciando a imprecisão e falta de regulamentação eficiente do modelo legislativo municipal brasileiro (SANTOS, 2019).

A legislação que versa sobre a proteção da paisagem muitas vezes se apresenta fragmentada, e com dispositivos conflitantes (SANTOS, 2019), o que revela uma lacuna axiológica em sua aplicação. No entanto, uma abordagem interpretativa que considere a repercussão social da paisagem, bem como seu caráter identitário e memorial, pode representar uma solução para essa questão. Ao entender a paisagem como um elemento carregado de significado cultural e histórico, torna-se possível uma aplicação mais efetiva da legislação, garantindo sua proteção e preservação.

Além disso, ao analisar a efetividade legal no contexto da implementação do turismo em determinada localidade, é crucial considerar se esse fenômeno está sendo utilizado como uma ferramenta de desenvolvimento social, além de econômico. Isso implica em avaliar se os benefícios gerados pelo turismo são realmente compartilhados com os residentes, que mantêm uma relação cotidiana com o ambiente paisagístico. É fundamental assegurar que os aspectos paisagísticos, enraizados na memória cultural e na identidade comunitária, sejam preservados, contribuindo assim para o bem-estar e a sensação de pertencimento das populações locais.

4.3 **Brasil: o que o processo de turistificação urbana nacional atual diz sobre a efetividade da proteção legal da paisagem?**

Primeiramente, é preciso assentar que no contexto abordado, ao se falar de efetividade legal, fala-se da aplicação da norma para mitigar a degradação do patrimônio paisagístico, assegurando a preservação da identidade urbana diante do fenômeno da turistificação. Em outras palavras, no momento em que se aborda a efetividade legal, aborda-se a integração entre a intenção normativa e a realidade prática, conforme descrito por Luís Roberto Barroso, a máxima aproximação possível entre o “dever-ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 2006, p. 82).

Sequencialmente, é necessário dar atenção ao âmbito da proteção e do planejamento das áreas urbanas, em que uma diversidade de leis é incumbida dessas atribuições, todas respaldadas pelas diretrizes e competências constitucionais estabelecidas para cada ente federado.

As mencionadas normativas constituem um extenso arcabouço legal que, adicionalmente, pode ser empregado para a preservação da paisagem urbana. Nesse sentido, a adoção desse paradigma de proteção, fundamentado primordialmente no direito urbanístico, aliado à regulamentação existente para os elementos que compõem a paisagem, emerge como uma forma eficaz de assegurar e harmonizar a funcionalidade das cidades. A integração desses instrumentos legais não apenas reforça a proteção do patrimônio paisagístico, mas também contribui para uma gestão urbana mais equitativa e sustentável, considerando os diversos aspectos que influenciam a qualidade de vida dos habitantes urbanos (SANTOS, 2019).

Observando a proteção paisagística a partir do planejamento territorial urbano, [é preciso destacar o papel do direito urbanístico, que se estrutura em normas gerais, de competência prioritária da União, e normas específicas, mais vinculadas aos Municípios. A doutrina nacional de direito urbanístico, além da contribuição pioneira de José Afonso da Silva, foi enriquecida por obras de referência que buscaram consolidar a autonomia desse ramo do direito como um instrumental analítico das dinâmicas urbanas, a exemplo de Hely Lopes Meirelles e Adilson Abreu Dallari. Enquanto a doutrina avança significativamente, o processo legislativo mantém-se em um ritmo que frequentemente gera conflitos na aplicação das normas de proteção urbana (SANTOS, 2019). Essa discrepância entre o desenvolvimento teórico e a evolução legislativa pode criar desafios

para a efetiva implementação das políticas de gestão territorial urbana, notadamente que se debrucem sobre a paisagem.

Trazendo a lente para as normas da municipalidade, é preciso evidenciar que a regulação urbana em diversas cidades brasileiras frequentemente resulta em conflitos tanto de natureza material quanto de competência, especialmente na definição de parâmetros para ocupação de áreas e licenciamento de empreendimentos, o que repercute em catalisação de conflitos jurídicos em razão da disputa de interesses. É notável que relevantes mudanças legislativas tenham sido desencadeadas pela mediação desses conflitos de interesses comerciais e econômicos, com a participação de grupos sociais em busca da efetivação do interesse público na preservação do patrimônio paisagístico.

Contudo, sem a reação da sociedade civil, é possível observar a captura da regulamentação urbana pelos interesses privados, contribuindo para o processo de privatização das áreas urbanas (SANTOS, 2019).

Ainda, é possível observar que mesmo com o apelo da sociedade civil, a estrutura normativa vigente não possui instrumentos suficientemente abrangentes para, protegendo de maneira eficiente o patrimônio paisagístico, garantirem o exercício do direito à paisagem. Maria Clara dos Santos (2019) aponta que, mesmo com os esforços em prol da efetivação do direito à cidade, é frequente que os processos e mobilizações sociais voltados para a proteção da paisagem ocorram por meio da instrumentalização do caráter patrimonial das áreas a serem preservadas por meio do uso do tombamento como mecanismo institucional de salvaguarda.

Tal processo foi observado no caso recifense do Cais José Estelita, em que para chegar aos fins práticos desejados, o movimento Ocupe Estelita, que utilizou a paisagem como retórica política de conservação da memória da urbe, mas em termos de mecanismos institucionais, apoiou-se nos instrumentos do IPHAN, requerendo o tombamento do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas e do Cais José Estelita. Diante de tal pedido, a intenção era assegurar a proteção dos bens culturais, para garantir a preservação da paisagem que os circundam e garantem seu acesso e visibilidade. Ora, sendo o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas considerado patrimônio cultural brasileiro, estaria, por tabela, assegurada a paisagem circundante, justamente a do Cais José Estelita (CARNEIRO; VERAS; BARBOSA, 2021).

No entanto, há o risco de que essa abordagem resulte na redução e rigidez da paisagem, seguindo uma perspectiva patrimonial clássica, que não se coaduna muito bem ao acompanhamento salutar das mudanças, inerentes ao processo de mutabilidade da

urbe, de maneira a garantir que haja uma continuidade, mas não um congelamento daquilo que deve ser preservador. Essa continuidade não apenas inspira, mas também caracteriza o processo evolutivo da cidade (SANTOS, 2019).

A questão do direito à paisagem não pode ser abordada de maneira restrita, limitando-se apenas à adaptação de mecanismos legais para a proteção de recortes cênicos que possuam características excepcionais passíveis de categorização como "paisagem notável". É necessário desvencilhar a proteção da paisagem dessa ideia de excepcionalidade e reconhecer a importância de preservar e valorizar também os aspectos comuns e cotidianos do ambiente urbano. A paisagem, enquanto expressão da interação entre o ser humano e o espaço, deve ser entendida em sua totalidade, abrangendo não apenas elementos visualmente marcantes, mas também aqueles que compõem o tecido urbano e contribuem para a identidade e qualidade de vida das comunidades.

Como ensina Carsalade (2021, p. 72),

Da mesma maneira que o campo patrimonial tenta se desvencilhar da sua origem positivista e objetiva, buscando a genealogia de suas práticas para revigorá-las em uma nova epistemologia, assim entendemos que deve ser tratado o exercício da defesa desse direito.

Assim, percebe-se que existe no quadro normativo brasileiro que se debruça sobre tema dois vieses de conflito, o da divisão de competências constitucionais e da fragmentação legislativa. Há sim, um arsenal de mecanismos de proteção da paisagem que permitem (ou deveriam permitir), por meio de sua conservação, a plenitude do seu exercício na condição de direito. A aplicação de tais mecanismos legais é que sofre diante da falta de coesão entre as normas, e da falta de compreensão conceitual do objeto a ser protegido.

Tal fragilidade na aplicação legal é catalisada diante de contextos de alto potencial de exploração econômica, como é o caso da turistificação dos espaços urbanos. A partir do que se observa, independentemente da "diluição" dos mecanismos legais de proteção da paisagem, eles existem, mas a sua aplicação é subutilizada diante de fatores que parecem ser mais importantes, por exemplo, no aparelhamento de metrópoles brasileiras para recebimento de grandes eventos.

Nesse sentido, Fratucci (2007) ensina que a percepção predominante do espaço como mero suporte e matéria-prima para atividades econômicas reflete uma priorização notável, nas políticas do setor, dos interesses dos empresários do turismo. Isso evidencia

uma lacuna na consideração direta dos interesses e necessidades dos demais agentes envolvidos no fenômeno turístico, incluindo turistas, poder público, trabalhadores e comunidades locais, apesar dos discursos que frequentemente apontam para a necessidade de uma inclusão mais abrangente.

A falta de equidade na formulação e implementação de políticas turísticas pode resultar em desigualdades socioeconômicas, exploração equivocada de cenários paisagísticos, de recursos naturais e culturais, bem como na alienação das comunidades receptoras, enfraquecendo assim o potencial de desenvolvimento sustentável e inclusivo do turismo (FRATUCCI, 2007). Isto é, por um lado as políticas turísticas devem considerar a proteção da paisagem, inclusive como ativo para o próprio turismo, por outro a interpretação das normas de proteção existentes deve ser realizada a partir da compreensão da paisagem como bem comum, cuja preservação se coaduna com a manutenção de interesses socioculturais locais.

Ora, se considerarmos que a paisagem é a expressão do espaço e a representação da natureza, assim como a interpretação e percepção que indivíduos ou comunidades têm dela, é possível compreender que, acima de tudo, ela funciona como um ponto de referência. Ela é uma marca visual e estética que identifica e caracteriza a cidade para aqueles que têm relação com ela, tanto internamente, os habitantes locais, quanto externamente, visitantes e transeuntes (MELO, 2016).

Assim sendo, para promover uma abordagem mais equilibrada e participativa as políticas turísticas devem considerar ativamente os interesses e necessidades de todos os agentes envolvidos, o que já vem sendo mais observado, mas ainda não em um patamar ideal. Isso implica em ir além do foco exclusivo no crescimento econômico e abraçar também a preservação dos aspectos paisagísticos, culturais, sociais e ambientais das áreas turísticas (FRATUCCI, 2007).

A integração dessas perspectivas diversas pode contribuir para o desenvolvimento de políticas mais inclusivas e sustentáveis, além da mudança na interpretação legal do arcabouço normativo existente de proteção paisagística, de modo a promover o bem-estar de todos os envolvidos além da preservação dos recursos naturais, culturais e sociais das áreas receptoras para as gerações futuras, notadamente porque para garantir a continuidade da atividade, tais consequências negativas não são favoráveis, pois contribuem para afastar os visitantes, o que resulta na redução da lucratividade do setor, na diminuição do número de empregos criados e na queda da arrecadação de impostos (FRATUCCI, 2007).

No âmbito da construção de uma nova legislação, Maria Clara dos Santos (2019) propõe uma abordagem paradigmática do Estatuto da Cidade, fundamentada na proteção das paisagens urbanas, efetivamente a partir de um outro eixo axiológico, lastreado na paisagem urbana na condição de um bem comum e direito usufruível. Essa perspectiva permite uma leitura que possibilite a formulação de instrumentos normativos capazes de estruturar democraticamente e de maneira eficaz a regulamentação dos diversos aspectos da dinâmica urbana.

Tal abordagem estaria apta a dignificar as marcas e valores inscritos no espaço urbano, reconhecendo sua importância e contribuição para a identidade e qualidade de vida das comunidades locais. Ao adotar esse novo eixo axiológico, a legislação pode contribuir significativamente para a promoção de cidades mais sustentáveis, inclusivas e culturalmente ricas, refletindo assim as necessidades e aspirações das populações urbanas (SANTOS, 2019).

Para superar os conflitos decorrentes da divisão de competências constitucionais e da aplicação da legislação, é essencial alcançar um modelo normativo que se centralize na interpretação da paisagem como um bem comum. Isso garantirá a realização dos interesses locais, combinando uma legislação coesa com a participação da sociedade no processo dinâmico de configuração da cidade e da civilidade na paisagem. Note-se que ao tratar da paisagem como bem comum, é no sentido que não devem estar sujeitas aos processos de apropriação fundiária ou a estruturas impostas que não reflitam as aspirações das comunidades locais. Sua integridade requer uma abordagem institucional abrangente que considere todos os seus elementos e a totalidade do conjunto paisagístico (SANTOS, 2019).

Desta feita, a valoração jurídica da paisagem deve estar alinhada aos valores imateriais e intangíveis atribuídos pelos próprios cidadãos aos recortes paisagísticos. Essa abordagem holística e participativa é fundamental para garantir que a paisagem urbana seja cuidadosamente gerida e mantida em benefício de toda a comunidade paisagístico (SANTOS, 2019).

Ao considerar não apenas aspectos físicos e patrimoniais, mas também aspectos culturais, sociais e emocionais da paisagem, ao passo em que também se tomar o fenômeno turístico considerando as influências negativas que pode gerar, de modo a mitigá-las, e as várias possibilidades de melhoria social e integração comunitária que pode fomentar, é possível desenvolver políticas e regulamentações mais sensíveis e inclusivas,

que promovam a sustentabilidade, a qualidade de vida e o bem-estar de todos os habitantes urbanos.

A partir do exposto, vê-se que diante do panorama atual, o arcabouço legal nacional possui muitos instrumentos normativos voltados para paisagem, mas com uma efetividade fragilizada em razão de (i) uma falta de coesão em relação ao conceito de paisagem, tornando mais difícil delimitar com clareza qual o objeto da proteção, que ora deve ter aspectos materiais ligados a natureza, ora devem possuir algum caráter de notabilidade, ora fazem parte do patrimônio cultural, além de (ii) uma fragmentação normativa, isto é, as normas estão espalhadas em tantos dispositivos que acabam se contrapondo tanto no conceito, quanto na competência para instrumentalização da respectiva norma.

Nesse contexto, torna-se evidente o impacto do modelo legislativo brasileiro, especialmente a nível municipal, que muitas vezes carece de clareza e regulamentação adequada, limitando o uso de instrumentos consolidados e conhecidos, porém com efeitos reduzidos para lidar com a complexidade da paisagem urbana. Essa lacuna normativa demanda uma revisão e aprimoramento das leis de incidência urbanística, e até que isso aconteça é preciso que as leis vigentes sejam interpretadas a partir da consciência da paisagem como bem comum e direito fundamental exercível, visando garantir uma gestão mais eficiente e equitativa do espaço urbano e a proteção adequada de seu patrimônio paisagístico.

CONCLUSÃO

A paisagem é uma entidade complexa, rica em significados que vão além de sua forma física, incorporando uma variedade de elementos, incluindo semântica, estética e funcionalidade, o que a torna polissêmica. No entanto, essa complexidade decorre principalmente da interação humana com o ambiente, destacando-se a antropização como um fator fundamental em sua formação e transformação.

A compreensão da paisagem requer a percepção de que ela não existe de forma isolada, mas sim como resultado da interação entre os indivíduos e o ambiente ao seu redor, sendo construída tanto pela interpretação humana quanto pela intervenção ativa na natureza.

É justamente a subjetividade da paisagem que acentua sua polivalência, isto é, para que a paisagem exista é preciso que haja o exercício retórico de um indivíduo ou comunidade que leia o entorno a sua volta, e a “conclusão” dessa leitura, com base das experiências, vivências, memórias, identidades e pertencimentos que fará chegar ao resultado paisagístico. É, pois, essencial que a paisagem seja entendida em sua natureza fractal e em sua afetação de muitas ordens para que qualquer efeito protetivo, seja no âmbito jurídico, seja na seara das políticas públicas, venha a ter um efeito sólido.

Por outro lado, o turismo não é meramente um setor ou nicho, mas sim uma temática aglutinadora, que abrange diversas disciplinas como paisagem, geografia, história, arquitetura e artes, e pode ser uma ferramenta poderosa para impulsionar o desenvolvimento local. No entanto, para que isso ocorra de forma eficaz, é crucial considerar as variáveis específicas do ambiente local, bem como as necessidades e preferências da população residente nas áreas que serão afetadas pelo fluxo turístico.

Boa parte da dificuldade de compreensão do turismo como um fenômeno decorre do modo predominante de produção do conhecimento científico na atualidade (BENI; MOESCH, 2017). Isso se dá, pela insuficiência do tratamento acadêmico convencional dado ao tema, o que também se replica em relação à paisagem, baseado unicamente em um método analítico que consiste em decompor problemas complexos em partes menores para facilitar a compreensão. Ocorre que essa necessidade de decupagem acaba por fazer perder o entendimento do todo, e desta forma, tanto os conceitos de paisagem quanto de turismo são segmentados e conseqüentemente geridos e metabolizados de maneira, por vezes, antagônica.

Essa abordagem monodisciplinar, que setoriza problemas em busca de soluções específicas, tende a fragmentar o objeto de estudo em aspectos isolados, dificultando uma compreensão holística de seus fatores. Como resultado, o turismo e a paisagem são abordados pelas áreas que os analisam de maneira fragmentada e sem robustez metodológica e epistemológica, o que compromete a compreensão efetiva de sua repercussão social e legal, e a gestão de todos os fatores e balizadores que os envolvem.

O caso da paisagem se mostra ainda mais intrincado, pois o turismo consiste em uma multiplicidade de eixos que convergem para um núcleo que os integra, ou seja, a sua materialidade é mais evidente. A questão paisagística, por sua vez, implica em abstração, o que por si já demanda mais cuidado no entendimento, mas no contexto da paisagem se mostra ainda mais complexa, pois os componentes materiais tendem a tomar

protagonismo e avocar para si a conceituação como um todo, quando em verdade são apenas o pano de fundo.

Em outros termos, ambos têm natureza fenomênica, mas a paisagem está muito mais associada ao intangível, já que é a interpretação que uma pessoa ou grupo dá aos elementos físicos que os circundam, ao seu entorno, com base em vivências, experiências e sensações. É, portanto, retórica; semiótica; linguagem. A paisagem é estrutura de sentido, é pura simbologia e representação (RIBEIRO, 2010).

Justamente pela sua complexidade e pelo seu caráter retórico e simbólico, a paisagem deve ser o parâmetro de interpretação (i) na repercussão socioespacial do turismo, (ii) nas normas que a regem e (iii) no tecido urbano como um todo, no caso das paisagens urbanas.

Importante que se faça notar que para utilizar a paisagem de maneira eficiente como parâmetro de interpretativo de modo a robustecer a sua proteção diante da tomada dos processos de turistificação urbana, dada a intrínseca atribuição de seus significados à identidade das pessoas e da coletividade, torna-se essencial desenvolver, dentro da ciência e da dogmática jurídicas, um conceito de paisagem que possa ser robustamente classificado como direito individual e difuso.

O dito se justifica pela polissemia e pela ampla abrangência estética, funcional e semântica da ideia de paisagem, que resulta em uma multiplicidade de conceitos normativos. Tal multiplicidade se catalisa em razão da diluição legal, isto é, além da falta de coesão conceitual, as normas que protegem e regulamentam a paisagem estão pulverizadas em inúmeros dispositivos que a abordam de maneira distinta. Justamente por isso é importante que a paisagem seja compreendida em sua complexidade e subjetividade inerentes, para que assim seu conceito seja solidificado, e passe a ser utilizado como parâmetro interpretativo das normas vigentes que a incluem, além das políticas públicas que digam respeito a ela e a implementação do turismo em áreas citadinas.

Noutra ótica, a falta de consolidação conceitual dificulta a definição de critérios de proteção e a elaboração de instrumentos protetivos, que devem considerar não apenas aspectos tangíveis, mas também elementos intangíveis, como a percepção afetiva da comunidade, a simbologia visual e o potencial histórico e memorial dos elementos cênicos da urbe. Além disso, a proteção da paisagem é uma competência concorrente, o que amplia a diluição de dispositivos legais além dos tão comuns conflitos de

competência, especialmente considerando as normas estabelecidas nos níveis municipais, que formam a base da pirâmide legal.

É fundamental destacar que a falta de consideração pela abordagem interdisciplinar, que é inerente aos conflitos de competência, pode comprometer significativamente as oportunidades efetivas de defesa e proteção paisagística. Esse cenário pode limitar a amplitude de programas ou iniciativas, relegando-os a disputas institucionais por prerrogativas administrativas e organizacionais (SANTOS, 2019).

Percebe-se, assim, que uma análise limitada e restritiva da paisagem tem implicações legais diretas, especialmente no que diz respeito aos conflitos de competência relacionados à implementação de programas de proteção e gestão territorial que abordam essa temática.

Como exemplo de superação de questões de conflito de competência e de incoerência axiológica, tem-se o caso italiano que demonstrou ser crucial alcançar uma instrumentalização mais eficiente das normas que regem a matéria paisagística. Não apenas no sentido de dirimir a confusão conceitual, mas também para melhor definir as competências institucionais na gestão e elaboração de políticas públicas voltadas para a formação e educação sobre o tema, bem como para reestruturação normativa e redirecionamento da interpretação do arcabouço legal vigente.

Observa-se, pois, que a Itália conseguiu superar as dificuldades decorrentes tanto do enrijecimento legal advindo da escola clássica, que aborda de forma restritiva a preservação do patrimônio em geral, quanto da fragilidade conceitual que, assim como no Brasil, prejudicava a aplicação legal sobre a matéria. Isso foi alcançado por meio da renovação normativa e interpretativa, além do fortalecimento axiológico, baseado na compreensão da natureza plural inerente ao entendimento da paisagem.

Importante evidenciar que no contexto nacional a abordagem da proteção patrimonial ainda se ancora grandemente no viés positivista, como se observa no caso do Cais José Estelita, que para garantir o exercício do direito à paisagem do cidadão recifense, foi preciso utilizar a paisagem como argumento político para o tombamento do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas e do Cais José Estelita.

No dito caso, a paisagem foi utilizada como retórica para a conservação da memória urbana, mas respaldando a questão em mecanismos institucionais do IPHAN, a exemplo do tombamento, pois o objetivo era garantir a proteção dos bens culturais para assim conseguir preservar a paisagem circundante, assegurando o acesso e a visibilidade desses locais. Uma vez que o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas fosse considerado

patrimônio cultural brasileiro, a paisagem do entorno, incluindo a do Cais José Estelita, estaria implicitamente protegida por essa designação.

Assim, vê-se que ainda há dificuldade em proteger a paisagem como um direito exercível *per se*, sendo necessário fazer uso de instrumentos de proteção patrimonial ainda muito vinculados à escola positivista e sua ideia de congelamento do objeto a ser protegido, mantendo um posicionamento protetivo que desconsidera a dinâmica social, a passagem do tempo, e as mudanças espaciais intrínsecas às comunidades urbanas. Tais instrumentos são pouco adequados à paisagem pois não abarcam a sua abstração, precisam ter domínio de uma materialidade totalmente controlada, restando a possibilidade de proteger os aspectos intangíveis intrínsecos à paisagem apenas de maneira colateral.

Em outros termos, os mecanismos institucionais de proteção patrimonial de origem positivista, baseada em conservação e tombamento, tem um caráter estático que não contempla a paisagem em todas as suas nuances, como mencionado no caso da paisagem do Cais José Estelita, cuja estratégia mais eficiente de proteção foi o tombamento de um pátio ferroviário para que seu entorno cênico fosse preservado. Esta proteção restritiva de “itens”, acaba por deixar escapar a relação indivíduo/espço visual, a significância atribuída a determinado recorte pela comunidade que nele habita, a sensação de pertencimento e o teor identitário que só podem ser efetivamente considerados se a paisagem for tomada como patrimônio a ser protegido por suas qualidades intrínsecas indissociável do seu caráter de direito exercível.

Assim, no contexto normativo brasileiro relacionado ao tema, observa-se a existência de três pilares de desafio a serem superados: (i) a imprecisão conceitual e axiológica acerca da paisagem; (ii) fragmentação legislativa e (iii) a divisão de competências constitucionais e o conflito decorrente.

Embora exista um conjunto de mecanismos de proteção da paisagem que teoricamente possibilitam a plenitude do exercício desse direito, a aplicação desses instrumentos legais é prejudicada pela falta de coesão entre as normas e pela falta de compreensão conceitual do objeto a ser protegido. Essa fragilidade na aplicação legal é acentuada em contextos de alto potencial de exploração econômica, como no caso da turistificação dos espaços urbanos. Ou seja, independentemente da presença dos mecanismos legais de proteção da paisagem, sua aplicação é subutilizada diante de fatores que parecem ser mais prioritários, a exemplo do envelopamento estética e das

intervenções urbanas agressivas à serviço do turismo no preparo de metrópoles brasileiras para sediar grandes eventos.

Essa dinâmica evidencia a necessidade de uma abordagem mais integrada e coesa na legislação e na compreensão do valor da paisagem, especialmente em cenários de pressão econômica intensa.

Além disso, é possível e necessário utilizar o turismo como um catalisador de desenvolvimento social e valorização espacial. A prevalente visão do espaço como mero suporte para atividades econômicas reflete uma priorização notável dos interesses dos empresários do setor nas políticas de turismo (FRATUCCI, 2007). Isso evidencia uma ausência de atenção aos interesses e necessidades de outros participantes no fenômeno turístico, como os próprios turistas, poder público, trabalhadores e principalmente as comunidades residentes da área receptora, apesar dos discursos frequentes sobre a necessidade de políticas e normas mais abrangente.

A falta de sensibilidade às demandas sociais na formulação e implementação de políticas turísticas pode levar a disparidades socioeconômicas, exploração inadequada de paisagens, recursos naturais e culturais, além de alienar as comunidades receptoras. Isso compromete o potencial de desenvolvimento sustentável e inclusivo do turismo.

Neste ponto, é preciso destacar a importância da participação comunitária para robustecer o reconhecimento e o exercício da paisagem como direito, bem como para formulação e instrumentalização de políticas públicas em qualquer temática que resvale na paisagem, notadamente o turismo.

O entendimento da paisagem como expressão do espaço e representação da natureza revela seu papel crucial como ponto de referência visual e estético, identificando e caracterizando a cidade para seus habitantes e visitantes. Para promover uma abordagem mais equilibrada e participativa nas políticas turísticas, é essencial considerar ativamente os interesses de todos os envolvidos, tanto interna quanto externamente. Uma política de gestão territorial, centrada na paisagem como elemento central de qualidade de vida e direito fundamental, é vital para a coesão entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada.

A Convenção Europeia da Paisagem trouxe o papel significativo dos cidadãos na preservação das paisagens, de modo a colocar os anseios da população no centro da política territorial, buscando embasar as decisões relacionadas à administração e valorização das paisagens com a participação ativa da comunidade. A compreensão e consolidação da paisagem como direito individual e difuso requer não apenas a

reestruturação da interpretação legal e a reelaboração normativa, mas também a inclusão das comunidades no planejamento e tomada de decisão sobre os recortes cênico-visuais de seu entorno.

Em resumo, a participação ativa da sociedade na gestão da paisagem fortalece o senso de pertencimento e identidade, contribuindo para cidades mais resilientes e vibrantes. Isso se reflete nos processos turísticos, em que a implementação em áreas receptoras considera benefícios sociais, riqueza cultural e preservação da memória, gerando impactos positivos tanto para os residentes quanto para o setor turístico.

Portanto, a valoração jurídica da paisagem deve refletir os valores imateriais e intangíveis atribuídos pelos cidadãos aos recortes paisagísticos. Uma abordagem holística e participativa é essencial para garantir que a paisagem urbana seja cuidadosamente gerida e mantida em benefício de toda a comunidade.

Diante do atual quadro, vê-se que o arcabouço legal nacional possui vários dispositivos voltados à proteção paisagística, porém, sua efetividade é enfraquecida devido a três principais desafios. Os dois primeiros, mais graves, sendo o número um a falta de coesão em relação ao conceito de paisagem, que dificulta a delimitação clara do objeto de proteção, uma vez que pode envolver aspectos materiais ligados à natureza, notabilidade ou patrimônio cultural. Em segundo lugar, a fragmentação normativa dispersa as regras em diversos dispositivos, levando ao terceiro, que são as contraposições na competência para sua aplicação.

Para resolver os desafios resultantes da distribuição de competências constitucionais e da aplicação das leis, é essencial desenvolver um modelo regulatório que reconheça a paisagem como um bem comum e um direito individual e difuso. Isso assegurará a promoção dos interesses locais, combinando uma legislação consistente com a participação da comunidade no processo dinâmico de planejamento urbano e na proteção paisagística eficiente.

Para garantir a integridade da paisagem, é necessário adotar uma abordagem institucional abrangente que leve em conta todos os seus elementos e transversalidades, dentre elas, o turismo, que deve ser observado como ferramenta de desenvolvimento social e balizador de proteção da paisagem, visto que o recorte cênico-visual de uma localidade receptora é um dos indicadores de autenticidade local que devem funcionar como ativo para o próprio processo de turistificação.

Nesse contexto, o modelo legislativo brasileiro, especialmente a nível municipal, muitas vezes carece de clareza e regulamentação adequada, limitando o uso de

instrumentos consolidados para lidar com a complexidade da paisagem urbana. Essa estrutura normativa lacunosa e imprecisa demanda uma revisão e aprimoramento das leis de incidência urbanística que repercutam em direitos difusos e individuais, como a paisagem. Enquanto isso não ocorre, é fundamental interpretar as leis vigentes com a consciência da paisagem como bem comum e direito fundamental exercível, visando garantir uma gestão mais eficiente e equitativa do espaço urbano, atenta à proteção paisagística, inclusive para receber de maneira salutar fenômenos desenvolvimentistas como o turismo.

REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. Cidades inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 08, n. 4, pp. 1622-1643, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25427>. Acesso em: 11 out. 2022
- ALVES, Ida; LEMOS, Masé; NEGREIROS, Carmem. *Estudos de paisagem: literatura, viagens e turismo cultural*. Oficina Raquel, 2014.
- ANDREOTTI, Giuliana. *Paisagens Culturais*. Curitiba: Editora UFPR, 2013.
- ANÍBARRO, Miguel Ángel. Transformación y complejidad: el paisaje cultural de Aranjuez. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci; MONGELLI, Mônica de Medeiros (coords.). *1º Colóquio Ibero-americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto*. Brasília, DF: IPHAN; Belo Horizonte, MG: IEDS. Anais, n. 6; v.1. pp. 29-50, 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnkcbpcqglclprqdmkaj/http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/anaispaisagemculturalweb_2.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.
- ABAP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS PAISAGISTAS. *Carta brasileira da paisagem*. Saide Kahtouni (coord. e sint.). Rio de Janeiro: ABAP, 2012. Disponível em: http://www.abap.org.br/abap/wp-content/uploads/2022/07/CARTA_BRASILEIRA_DA_PAISAGEM.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda (org.). *Turismo e direito: convergências*. São Paulo: Editora Senac, 2019.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. *O Direito do Turismo através da história e sua evolução*. São Paulo: [s.n], 2005a. Disponível em: https://www.academia.edu/315698/O_Direito_Do_Turismo_Atrav%C3%A9s_Da_Hist%C3%B3ria_E_Sua_Evolu%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 08 jan. 2024.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. *Direito do Turismo: História e Legislação no Brasil e no Exterior*. 2ª edição. São Paulo: SENAC. 2005b.
- BARBOSA, David Tavares; CARNEIRO, Ana Rita Sá; VERAS, Lúcia Maria de Siqueira Cavalcanti. A peleja do direito à paisagem no Recife. In: CUSTÓDIO, Maraluce Maria; BAROTTI, Fernando; MÁXIMO, Maria Flávia C. (org.). *Direito de Paisagem: aspectos jurídicos e interdisciplinares*. São Paulo: D’Plácido, 2021. pp. 191-216.
- BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. 14ª edição. São Paulo: SENAC. 2019.
- BENI, Mário Carlos; MOESCH, Marutscka. A teoria da complexidade e o ecossistema do turismo. *Turismo: Visão e Ação*, v. 19, n. 3, pp. 430-457, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.univali.br/index.php/rtva/article/view/11662>. Acesso em: 26 dez. 2023.

BERQUE, Augustin. *O pensamento-paisagem*. São Paulo: Edusp, 2023.

BOLLNOW, Otto Friedrich. *O homem e o espaço*. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

BRANDÃO, Pamela de Medeiros; BALDI, Mariana; ALBAN, Marcus. (Des)Centralização da gestão pública do turismo brasileiro: análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. *Tourism & Management Studies*, v. 10, pp. 193-99, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21884>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Legislação sobre turismo: dispositivos constitucionais, ato internacional, leis e decretos executivos relacionados ao turismo*. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/PC-01/Downloads/legislacao_%20turismo.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm#:~:text=LEI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20a%20C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%20C3%BAblica,VETADO\)%20e%20d%C3%A1%20Outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm#:~:text=LEI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20a%20C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%20C3%BAblica,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20Outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>. Acesso em 14 jan. 2024

BRASIL. *Plano Nacional de Turismo 2018-2022*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/PNT_2018-2022.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. *Programa de Regionalização do Turismo*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2008. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/>. Acesso em 14 jan. 2024.

CÁRDENAS TAMARA, Felipe. El signo paisaje cultural desde los horizontes de la antropología semiótica AIBR. *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 11, n. 1, enero-abril, pp. 106-129, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/623/62345164006.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Lugar No/Do Mundo*. São Paulo: FFLCH, 2007

CARNEIRO, Ana Rita Sá; VERAS, Lúcia Maria de Siqueira Cavalcanti; BARBOSA, David Tavares. A peleja do direito à paisagem no Recife. In: CUSTÓDIO, Maraluce Maria; BAROTTI, Fernando; MÁXIMO, Maria Flávia C. (org.). *Direito de Paisagem: aspectos jurídicos e interdisciplinares*. São Paulo: D'Plácido, 2021. pp. 191-215.

CARSALADE, Flávio de Lemos. Direito à paisagem: qual e como. In: CUSTÓDIO, Maraluce Maria; BAROTTI, Fernando; MÁXIMO, Maria Flávia C. (org.). *Direito de Paisagem: aspectos jurídicos e interdisciplinares*. São Paulo: D'Plácido, 2021. pp. 55-73.

CARVALHO, Gisélia Lima. Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). *Mercator (Fortaleza)*, v. 15, pp. 87-99, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/TrnVrW8WZ9rrgFsWNBgq4sr/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

CASTROGIOVANNI, Antônio Carlos. Por que geografia no turismo? revisitando o exemplo de Porto Alegre, RS, Brasil. *Para onde?*, v. 16, n. 2, pp. 1-27, 2022. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/121987#:~:text=Mostra%20a%20r elev%C3%A2ncia%20do%20entendimento,do%20Rio%20Grande%20do%20Sul..>

Acesso em: 08 fev. 2024.

CAUQUELIN, Anne. *A invenção da paisagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CERQUEIRA, Liz Rodrigues; FURTADO, Edna Maria.; MAZARO, Rosana Mara. Políticas Públicas em Turismo no Brasil: Cronologia dos 70 anos da Legislação Turística e das Instituições Oficiais de Turismo. *VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcgclclefindmkaj/https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/6/124.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 31 ed., 2015.

CLÈVE, Clemerson Melin. *O direito e os direitos: elementos para uma crítica do direito contemporâneo*. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed., 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. Paisagens e as imagens. *Espaço e Cultura*. n. 29, pp. 7-21, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/3528>. Acesso em 08 fev. 2024.

COSGROVE, Denis. Geography is everywhere: culture and symbolism in human landscapes. In: GREGORY, Derek; WALFORD, Rex Walford (Ed.). *Horizons in Human Geography*. London: Barnes & Noble, 1989.

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

COUNCIL OF EUROPE. ETS N° 176. *European Landscape Convention*, Florença, 2000. Disponível em: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>. Acesso em: 16 de jan. de 2023.

DUARTE, Marise Costa de Souza. Tutela do Direito à Paisagem Urbana: proteção e disputa. *Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo os 10 anos do Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

ENDRES, Ana Valéria. *As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil*. Tese. Doutorado em Sociologia Política. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/100786>. Acesso em: 08 fev. 2024.

FERNANDES, Pedro Henrique dos Santos. *As políticas públicas e os mirantes na construção da paisagem carioca: narrativas da cidade olímpica*. Dissertação. Mestrado em Geografia. Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/http://objdig.ufrj.br/16/teses/882043.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

FERNANDES, Pedro Henrique dos Santos. Paisagens da cidade olímpica: a gestão da paisagem através dos megaprojetos urbanos e os mirantes no Rio de Janeiro. 4º *Colóquio Iberoamericano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto*. Belo Horizonte, 2016.

FONTES, Vanessa Rocha Plutarco. O direito do turismo e as estruturas organizacionais do setor. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 37, n. 1, pp. 33-53, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34567/1/2016_art_vrpfontes.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

FRATUCCI, Aguinaldo César. Os processos de turistificação do espaço e a atuação dos seus agentes produtores. *X Encontro Nacional de Turismo com Base Local: Identidade Cultural e Desenvolvimento Local*. João Pessoa, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/869796/Os_processos_de_turistifica%C3%A7%C3%A3o_do_espa%C3%A7o_ea_atua%C3%A7%C3%A3o_dos_seus_agentes_produtores. Acesso em 08 fev. 2024.

FRATUCCI, Aguinaldo César. Turismo e território: relações e complexidades. *Caderno Virtual de Turismo*. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, pp. 87- 96, 2014. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/viewFile/1018/404>. Acesso em: 02 de jan. 2024.

FRATUCCI, Aguinaldo César. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. Tese. Doutorado em Geografia. Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2008. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/17239>. Acesso em: 08 fev. 2024.

GASTAL, Susana. Imagem, paisagem e turismo: a construção do olhar romântico. *Pasos – Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, s. l., v. 11, n. 3, pp. 123-133, 2013. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/881/88128048012.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

GORENSTEIN, Fabiana. A criação do Programa Turismo Sustentável & Infância do Ministério do Turismo do Brasil: o desafio do enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. 3, n. 3, pp. 1-12, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/oit/article/view/5723>. Acesso em: 08 fev. 2024.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HERRERO, Gabino Ponce. Propuestas de recuperación del paisaje industrial patrimonial valenciano. El caso de Alcoy. *V Encuentro Iberoamericano de Gestion del Patrimonio: Gestion del patrimonio. Paisajes culturales y participación ciudadana*. Río Negro: Uruguay, 2018, pp. 149 – 160. Disponível em: https://www.academia.edu/40789554/Gesti%C3%B3n_del_patrimonio_Paisajes_culturales_y_participaci%C3%B3n_ciudadana_Comisi%C3%B3n_del_Patrimonio_Cultural_de_la_Naci%C3%B3n_Intendencia_de_R%ADo_Negro_Editores. Acesso em: 20 jan. 2024

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo Gen - Editora Forense, 14 ed. 2022.

KNAFOU, Remy. Le tourisme réflexif, un nouveau fondement d'un tourisme durable. *Arbor*, vol. 193-785, pp. 1-14, 2017. Disponível em: <https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/2203/3023>. Acesso em: 09 jan. 2024.

KNAFOU, Remy. Turismo e Território. Por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, Adyr A. B. (org.). *Turismo e Geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 62-74.

KUNZ, Jaciel Gustavo. *Paisagem e Turismo na-da Lagoa Mirim (Brasil/Uruguai)*: complexus de práticas e significados. Tese. Doutorado em Geografia. Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/221652>. Acesso em: 08 fev. 2024.

LAKATOS, Eva Mari; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANZARINI, Ricardo; BARRETTO, Margarita. Políticas públicas no Brasil para um turismo responsável. *Turismo: Visão e Ação*, v. 16, n. 1, pp. 185-215, 2014. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rtva/article/view/5945>. Acesso em: 08 fev. 2024.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006. Disponível em:

http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

LIMA, Carolina Carneiro; OLIVEIRA, Márcio Luís de. Os guardiães da paisagem: a afirmação de um direito fundamental individual e difuso. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de; CUSTÓDIO, Maraluce M.; LIMA, Carolina Carneiro (Org.). *Direito e paisagem: a afirmação de um direito fundamental individual e difuso*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. pp. 17-38.

LOPES, Mariana Manzano; NETTO, Alexandre Panosso. Análise das políticas federais de turismo no Brasil (1930 a 2020). *Ateliê do Turismo*, v. 5, n. 2, pp. 200-224, 2021. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003049198>. Acesso em: 08 fev. 2024.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. A paisagem como direito individual e difuso. *Int. Públ. – IP*, v. 19, n. 106, pp. 15-32, 2017. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2017;1001114532>. Acesso em: 08 fev. 2024.

MACHADO, Virgílio. *O Direito no Turismo: Dimensão Colectiva e Enquadramento nas Políticas Públicas*. In: COSTA, Carlos; BRANDÃO, Filipa; COSTA, Rui; BRENDA, Zélia (Eds.). *Turismo nos Países Lusófonos: Conhecimento, Estratégia e Territórios*. Vol. I, Lisboa: Escolar Editora, 2014.

MAESANO, Mario. L'evoluzione concettuale del paesaggio tra giurisprudenza e dottrina. *Ratio Iuris Online*. Roma, jun/2020. Disponível em:

<https://www.ratioiuris.it/levoluzione-concettuale-del-paesaggio-tra-giurisprudenza-e-dottrina/>. Acesso: 15 set. 2021.

MAMEDE, Gladston. *Direito do turismo: legislação específica aplicada*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MARANHÃO, Christiano Henrique da Silva. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, v. 5, n. 2, pp. 238-259, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/9522>. Acesso em: 08 fev. 2024.

MARQUES, Caroline. *Turismo: múltiplos olhares, novos desafios*. Recife: Carpe Diem Edições e Produções, 2013.

MELO, Laila Viana de Azevedo Melo. O patrimônio das vistas: a violação do direito à paisagem e o caso do empreendimento hoteleiro da construtora NATHWF na Via Costeira de Natal/RN. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Direito. Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/29539>. Acesso em: 08 jan. 2024.

NETO, Antonio Zanollo. Direito à paisagem. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, pp. 29-37, 2010.

NOBRE, Paulo José Lisboa Nobre. Patrimônio-Paisagem: Função Social da Cidade. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*. v. 7, n. 2. Rio de Janeiro: UERJ, pp. 282-295, 2008. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclclefindmkaj/http://www.revispsi.uerj.br/v7n2/artigos/pdf/v7n2a12.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

NODAR, José María Filgueiras. Una crítica rortiana al Código Ético Mundial para el Turismo. *Pasos – Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 7, n. 2, pp. 327-336, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/881/88111635014.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

OLIVEIRA, Tassiana Moura de. A Lei do Turismo-Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008: uma breve análise. *Revista Turismo em Análise*, v. 20, n. 2, pp. 251-262, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/14184>. Acesso em 08 fev. 2024.

PAKMAN, Elbio Troccoli. Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico. *XI Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*, v. 24, pp. 1-20, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/44270351/AS_DEFINI%C3%87%C3%95ES_DE_TURISMO_DA_OMT_uma_contribui%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_hist%C3%B3ria_do_pensamento_tur%C3%ADstico. Acesso em: 08 fev. 2024.

PIRES, Claudia Moreira de Sousa. *Paisagem e Lugar no Contexto da Turistificação de Guaibim-valença, BA: Uma Leitura a Partir das Políticas Públicas e da Comunidade Local*. Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional. Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional, Universidade Estadual da Bahia. Santo Antônio de Jesus, 2010. Disponível em:

http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&coobra=193747. Acesso em: 15 jul. 2023

PRIORE, Riccardo. Derecho al paisaje, Derecho del paisaje. La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en Derecho internacional. *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, v. 3, n. 31, pp. 1-13, 2001. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://paisajeyterritorio.es/assets/derecho-al-paisaje%2C-derecho-del-paisaje.-motivaciones-sociales-y-objetivos-politicos-de-la-evolucion-de-la-aproximacion-al-paisaje-en-el-derecho-europeo.-priore%2C-r..pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

RIBEIRO, Emílio Soares. Um estudo sobre o símbolo, com base na semiótica de Peirce. *Estudos semióticos*, v. 6, n. 1, pp. 46-53, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/esse/article/view/49258>. Acesso em: 08 fev. 2024.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Um conceito, várias visões: paisagem cultural e a Unesco*. 1º Colóquio Ibero-americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci; MONGELLI, Mônica de Medeiros (coords.). *1º Colóquio Ibero-americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto*. Brasília, DF: IPHAN; Belo Horizonte, MG: IEDS. Anais, n. 6; v.1. pp. 29-50, 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/anaispaisagemculturalweb_2.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo em espaços urbanos: processos de turistificação no Nordeste brasileiro e no Caribe Mexicano. *RITUR: Revista Iberoamericana de Turismo*, Penedo, v. 5, n. 1, pp. 81-104, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21394>. Acesso em: 22 dez. 2023.

ROGER, Alain. *Breve tratado del paisaje*. Tradução de Maysi Veuthey. Madrid: Biblioteca Nueva, 2013.

ROJAS, Guillermo Nagano. Sin comunidade non hay patrimônio. *Gestión del patrimonio. Paisajes culturales y participación ciudadana*, Rio Negro: Uruguay, 2018, pp. 149-160.

SALDARRIAGA, César Augusto Molina. Una aproximación al paisaje como categoría jurídica y derecho subjetivo en el plan de ordenamiento territorial de Medellín. *Opinión Jurídica*, v. 12, n. 23, pp. 49-66, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000100004&lng=en&nrm=.pf&tlng=es. Acesso em: 08 fev. 2024.

SANTOS, Maria Clara Oliveira. *Tutela da Paisagem Urbana e Função Social da Cidade*. Tese. Doutorado em Direito Urbanístico e Meio Ambiente na Cidade, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/30508/1/tese%20%20Maria%20Clara%20Oliveira%20Santos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SANTOS, Paula Schulz dos. “*Bate palmas com vontade, faz de conta que é turista*”: as possibilidades da política pública de turismo sob a ótica da nova Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur). Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Turismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27016>. Acesso em 08 fev. 2024.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINI, Giuseppe. *L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*. In: MORBIDELLI, G.; MORISI, M.. A cura di, II “paesaggio” di Alberto Predieri, Firenze, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/05/L%E2%80%99evoluzione-storica-del-concetto-giuridico-di-paesaggio.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

SILVA, Juliana Ferreira da; FARIA, José Ricardo Vargas de; GOMES, Bruno Martins Augusto. A Lei Geral do Turismo no Brasil: Projetos de alteração e os reflexos para o setor de turismo. *Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, v. 8, n. 1, pp. 97-114, 2022. Disponível em:

<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/13327>. Acesso em: 08 fev. 2024.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. *Pequeno manual de metodologia da pesquisa jurídica: ou roteiro de pesquisa para estudantes de direito*. 2ª ed. Belo Horizonte: Instituto Pazes, 2021.

UNESCO. Vienna Memorandum. Vienna Memorandum adopted by the International Conference “World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape”, held from 12 to 14 May 2005 in Vienna, Áustria. Paris: UNESCO Headquarters, Room IV 10-11, October 2005. p. 2, tópico B.12. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140984>. Acesso em: 08 fev. 2024.

WEHMANN, Huda. *Habitar a paisagem: o reconhecimento da experiência estética como direito à cidade*. Tese. Doutorado em Paisagem e Ambiente. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16135/tde-05092019-153843/pt-br.php>. Acesso em: 20 abr. 2023.