



Salvaguarda e gestão da paisagem cultural no Brasil: instrumentos e perspectivas

*André Farias Cavaco**

Abstract

How was the issue of the landscape as cultural heritage dealt with in Brazil? What tools were employed in the past, which ones are available today and what are the future perspectives? The author analyzes the history of the recognition of landscape assets, the contribution of state agencies, the listing of a property as a the unique and specific legal instrument and the new Brazilian cultural landscape seal. Finally, he investigates the perspectives and specificities of the consolidation of landscape planning in Brazil.

Keywords: landscape, cultural heritage, cultural landscape, protection, managing

¿Cómo ha sido tratado el tema del paisaje como patrimonio cultural en Brasil? ¿Qué herramientas se utilizaron ayer, cuáles están disponibles hoy y cuáles son las perspectivas? El autor analiza la historia del reconocimiento de los bienes paisajísticos, la contribución de las agencias estatales, la restricción como instrumento jurídico único y el nuevo sello del paisaje cultural brasileño. Concluye analizando las perspectivas y especificidades en la consolidación de la planificación del paisaje en Brasil.

Palabras clave: paisaje, patrimonio cultural, paisaje cultural, salvaguarda, gestión

Come è stata affrontata in Brasile la questione del paesaggio inteso come patrimonio culturale? Quali strumenti si sono utilizzati ieri, quali quelli disponibili oggi e quali le prospettive? L'autore analizza la storia del riconoscimento dei beni paesaggistici, il contributo delle agenzie regionali, il vincolo come strumento giuridico unico e il nuovo marchio del paesaggio culturale brasiliano. Conclude analizzando le prospettive e le specificità nel consolidamento della pianificazione paesaggistica in Brasile.

Parole chiave: paesaggio, patrimonio culturale, paesaggio culturale, tutela, gestione

Como tem sido tratada a questão da paisagem como bem patrimonial no Brasil? Quais instrumentos foram utilizados, quais estão atualmente disponíveis e quais são as perspectivas? O autor aborda o histórico de reconhecimento de bens de natureza paisagística, a contribuição dos órgãos estaduais, o tombamento como instrumento legal único e a nova chancela da paisagem cultural brasileira. Ele conclui analisando as perspectivas da implementação da chancela e a necessidade da consolidação do planejamento paisagístico no Brasil.

Palavras chave: paisagem, patrimônio cultural, paisagem cultural, salvaguarda, gestão

* Instituto estadual do patrimônio cultural, Rio de Janeiro (Brasil); e-mail: andrecavaco@hotmail.com.



Introdução

O presente trabalho pretende apresentar para um público que não necessariamente haja um conhecimento prévio sobre a tutela do patrimônio cultural no Brasil como tem sido tratada a questão da paisagem como bem patrimonial no País. Quais instrumentos foram utilizados para este fim, quais estão atualmente disponíveis e as perspectivas futuras considerando as discussões em curso em âmbito nacional.

A primeira parte deste artigo baseia-se nos estudos abordados no livro *Paisagem cultural e patrimônio*, publicado pelo Instituto do patrimônio histórico e artístico nacional (Iphan) e de autoria de Rafael Winter Ribeiro. A publicação nos oferece uma abordagem muito completa sobre o histórico de reconhecimento de bens de natureza paisagística dentro da política nacional de preservação até os primeiros anos do século XXI.

Acrescenta-se em seguida a experiência profissional do autor, quando da sua atuação como arquiteto do Instituto estadual do patrimônio cultural (Inepac), órgão de preservação do governo do Estado do Rio de Janeiro. É então exemplificada a importância dos órgãos estaduais para a construção da visão da paisagem como patrimônio cultural. Na sequência será discutido o tombamento como instrumento de preservação, sua importância e fragilidades quando aplicado às paisagens.

Por último, considerando o contexto internacional e os debates sobre a categoria paisagem cultural, entenderemos como o tema se desenvolveu no Brasil, o contexto de criação da chancela da paisagem cultural e o atual status das políticas públicas para a paisagem no Brasil.

Como conclusão se analisará as perspectivas quanto a implementação da chancela, suas potencialidades e deficiências, assim como a necessidade de utilização dos diversos instrumentos em conjunto. Como contribuição para as futuras discussões sobre a preservação das paisagens brasileiras, será abordada a necessidade da consolidação do planejamento paisagístico no Brasil, considerando-o não somente como um plano setorial, mas como um elemento norteador do desenvolvimento regional e urbano.

1. A paisagem nas políticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil

Indicações sobre a preservação de bens de natureza paisagística remontam ao período inicial da institucionalização das políticas de patrimônio no Brasil. O decreto-lei n.25 de 1937, que criou o Serviço do patrimônio histórico e artístico nacional, organizou a identificação do patrimônio cultural nacional através da inscrição dos bens culturais em



quatro *livros do toambo*¹ diferentes: arqueológico, etnográfico e paisagístico; histórico; belas-artes; e artes aplicadas. Institui-se assim a figura do tombamento, ou seja, ato administrativo de inscrever um bem cultural em pelo menos um dos livros do toambo.

Já no anteprojeto do decreto, encomendado ao poeta e intelectual modernista Mario de Andrade, as paisagens eram consideradas bens passíveis de inscrição nos *livros do toambo*. Na visão de Andrade, muito ligado às artes eruditas mas também àquelas populares, certas paisagens são fruto do engenho humano e, portanto, obras de arte sujeitas a proteção. Conceitos amplos e atuais estão presentes no seu pensamento, entendendo as paisagens como fruto do trabalho de um coletivo ao longo do tempo. O valor patrimonial da natureza, porém, naquele momento não foi considerado.

O anteprojeto sofreu alterações e na sua versão final foram incluídos os monumentos naturais (§ 2º do art.1º)² que, junto com sítios e paisagens, foram equiparados aos bens móveis e imóveis e, portanto, também sujeitos a tombamento. Foi também adicionado o termo *paisagístico* à nomenclatura do *livro do toambo arqueológico e etnográfico*, onde deveriam ser inscritos os bens mencionados no parágrafo citado a cima. Dessa forma, foram também consideradas patrimônio nacional, as paisagens notáveis, sejam por seus atributos culturais ou naturais.

Nas décadas que se seguiram, porém, observa-se uma prioridade na inscrição de bens arquitetônicos, principalmente aqueles relacionados a arquitetura colonial – considerada pelos modernistas um símbolo da identidade nacional³. Poucos tombamentos visaram áreas naturais, ou a relação destas com os bens culturais. Enquanto o esforço do órgão nacional se concentrava em salvaguardar os aspectos culturais, o patrimônio natural foi deixado sob os cuidados da legislação e órgãos ambientais, que então começam a surgir. Entre 1938 e 1946 apenas sete bens de natureza paisagística ou paisagístico-científica foram inscritos - 1,68 % do total (Ribeiro, 2007: 74). Destes poucos bens selecionados, a maioria estava ligada a arte do paisagismo ou a belezas panorâmicas.

O *Livro do toambo arqueológico, etnográfico e paisagístico* acabou, nesse período, sendo relegado a bens de menor interesse, segundo a estética modernista. A maioria dos centros urbanos tombados até então foram inscritos no *livro de belas artes*. A utilização do termo paisagístico, e a inscrição no respectivo livro, eram usadas somente quando se queria incluir no conjunto a

¹ «O termo *tombar* pode significar derrubar, fazer cair ou cair; curvar, dobrar, inclinar ou, ainda, fazer o *toambo* que, além do ato ou efeito de *tombar* (queda, tombamento), também significa arrolar, inventariar ou registrar» (Santos, Telles, 2016: 1).

² «§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana» (Brasil, 1937: 1).

³ «Quase tudo arquitetura. Quase tudo igrejas, conventos, palácios de governo e moradias ricas, ou casa onde nascem ou viveram personalidades consagradas» (Campofiorito, 1986: 33).



vegetação existente ou agregar qualidades do entorno para valorizar o centro histórico, quando este era considerado desprovido de qualidades arquitetônicas relevantes.

Além disso, houve até então uma relutância por parte dos técnicos em estabelecer vínculos culturais sobre vastas áreas, sobretudo por temerem pela capacidade de fiscalização da autarquia nacional. Apesar da priorização dos aspectos monumentais, alguns bens reconhecidos ressaltaram a indissociabilidade entre o monumento e o ambiente circunstante, como caso da Serra da Piedade (Iphan, processo 0526-T-55). Porém, também nesse caso, a paisagem ainda foi considerada como uma moldura, com função de agregar valor ao bem principal.

A partir da década de 60, nota-se um incremento no reconhecimento do valor paisagístico dos bens, principalmente no que se refere aos conjuntos urbanos. Podemos destacar diversos motivos que levaram a essa mudança de paradigma:

1. uma nova etapa no processo de identificação dos bens de interesse nacional, com o esgotamento dos bens considerados excepcionais, ampliou-se os critérios de seleção resultando na inscrição de bens de caráter mais modestos;

2. publicação da Carta de Veneza, que também recomendou o reconhecimento de obras mais modestas;

3. preocupação com o futuro das cidades históricas devido a um desenvolvimento urbano acelerado no País. Se reconhece a necessidade de ampliação da proteção do entorno desses centros;

4. maior valorização dos aspectos naturais, que se somam àqueles já reconhecido nos conjuntos;

5. o contexto paisagístico se torna importante em razão da crescente problemática da integração do conjunto com seu entorno;

6. a paisagem inicia a ser reconhecida como fonte de conhecimento e reescrita da história oficial.

Apesar da crescente valorização da paisagem nos pareceres que integram os processos, no momento do efetivo tombamento, ainda prevalecem outros valores e como consequência o perímetro dos sítios se mantém ainda restrito, não abrangendo a paisagem propriamente dita.

Nesse período sítios urbanos de grande escala e até mesmo municípios inteiros foram tombados, como Porto Seguro e Paraty. Mas a questão do tombamento de grandes áreas ainda se mantém como empecilho para proteção da paisagem.

Somente a partir da década de Oitenta, a crescente valorização dos aspectos naturais perante a sociedade reverbera também no Iphan e é criada Coordenadoria do patrimônio natural, que daria origem as políticas e diretrizes para essa área. Até então, a gradativa criação de órgãos e da legislação ambiental fez com que a pressão para a preservação do patrimônio natural fosse compartilhada, resultando numa maior atenção por parte do Iphan aos bens culturais (tarefa que por si só já não seria pequena).



Importante destacar que a constituição federal de 1988 trata do patrimônio natural em dois capítulos diversos (Delphim, 2004: 2). Naquele destinado ao meio ambiente são abordados os aspectos biológicos e atribuída a responsabilidade legal e administrativa aos órgãos ambientais. Enquanto que no capítulo sobre cultura, alguns sítios naturais são considerados patrimônio cultural e, portanto, passíveis de tutela pelo órgão de preservação cultural.

Os limites não são claros, mas se conclui que ambos os campos tem responsabilidade sobre este patrimônio. Um grande desafio para o futuro da gestão do patrimônio cultural e natural brasileiro é fazer com que este seja gerido não por um somatório de abordagens, mas sim com uma visão global da questão.

A crescente preocupação com as políticas desenvolvimentistas e a massificação do turismo resultam no surgimento de propostas para uma preservação mais ampla da paisagem. Até 2007, porém, não existiam tombamentos cuja fundamentação fosse a categorização do sítio como uma paisagem cultural.

O conceito de paisagem cultural se difunde com mais força no Brasil a partir das experiências de candidaturas à patrimônio mundial. No dossiê do centro histórico de Diamantina, declarado em 1999, o conceito é mencionado mas a primeira inscrição nessa categoria fica reservada ao sítio *Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar*, considerada em 2012 a primeira paisagem cultural urbana reconhecida pela Unesco.

Mais recentemente, em 2016, o *Conjunto moderno da Pampulha* surpreendeu ao ser inscrito na mesma categoria. Completando o elenco das paisagens culturais brasileiras na lista do patrimônio mundial está o sítio *Paraty e Ilha Grande, cultura e biodiversidade*, este um sítio misto que apresenta forte componente natural.

2. A relevância dos órgãos estaduais de preservação na ampliação do conceito de paisagem

O presente parágrafo visa complementar a primeira parte deste artigo, na qual foi abordada a política de preservação em âmbito nacional, ressaltando a importância dos órgãos estaduais de preservação para a ampliação do reconhecimento do valor da paisagem como patrimônio cultural.

Não se pretende esgotar as experiências estaduais, que por si só mereceriam um estudo específico, mas sim exemplificar a importância dessa esfera de governo com um caso significativo, aquele do Instituto estadual do patrimônio cultural (Inepac). Estrutura esta do Governo do Estado do Rio de Janeiro, primeiro órgão estadual a ser criado e no qual o autor desempenhou suas funções entre os anos de 2012 e 2019, possuindo conhecimento prático da história e atuação institucional.



Importante destacar também, o papel do Estado como esfera de governo, o qual em muitos momentos foi capaz de ampliar suas ações em detrimento de eventuais interesses particulares, tendo em vista a fragilidade dos municípios em confrontá-los. Conseguindo, porém, manter um olhar mais regional se compararmos as atuações do órgão federal (Cavaco, Vasques, 2016: 18).

O Inepac foi criado em 1964, ainda com o nome de Divisão do patrimônio histórico e artístico do Estado da Guanabara (Dpha). Como vimos no parágrafo anterior, nesse período o órgão nacional ainda iniciava a ampliar a sua atuação quanto aos bens de caráter paisagístico. Os órgãos estaduais surgem neste contexto e com a proposta de complementar a identificação dos bens de relevância regional, abrangendo assim o reconhecimento de bens de caráter mais modesto e com forte valor para as comunidades nas quais estão inseridos.

Desde a sua criação, o Inepac se mostrou como uma Instituição disposta a reconhecer o valor de bens de diversos conceitos, seu primeiro tombamento seria um bem características ecléticas: o Parque Henrique Lage. Após a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1974, o órgão passa a ter a denominação atual. A utilização do termo patrimônio cultural, ao invés do tradicional histórico e artístico, «reforça a preocupação do olhar mais abrangente sobre os bens a serem protegidos» (Cavaco, Souza, 2013: 262).

Não seria diferente quanto ao reconhecimento de bens de valor ambiental e paisagístico. Nos seus primeiros anos, o Instituto também realizou diversos tombamentos «de bens decididamente naturais tanto pelo valor ecológico-ambiental como pelo seu valor de referência cultural» (Rocha-Peixoto, 1990: 8).

É, porém, na primeira gestão de Leonel Brizola como governador (1983-1987), tendo o antropólogo Darcy Ribeiro acumulando os cargos de vice-governador e de secretário de ciência e cultura, que a expressão diversidade cultural tomou conta do órgão. «No campo dos tombamentos uma atitude nova nos fez sensíveis, tanto à necessidade de preservar peças do patrimônio barroco, desde sempre louvadas, como muitas outras coisas» (Ribeiro, 1986: 14). Com a direção do arquiteto Italo Campofiorito, o Inepac efetuou diversos tombamentos emblemáticos, dentre eles podemos citar alguns com grande relevância naturalística e paisagística: Praia de Grumari, Dunas de Cabo Frio, Ilha Grande, Sítio Roberto Burle Marx, Caminho de Minas, Pedra da Moreninha (Ilha de Paquetá), entre outros.

Também desse período, destaca-se o tombamento denominado *Litoral fluminense* (Inepac, Processo E-18/300.459/1985). Este caso configura-se como um exemplo cristalino da aplicação do conceito de paisagem cultural, mesmo que esse tenha sido publicado alguns anos antes dessa categoria ter sido adotada pelo Comitê do patrimônio mundial, em 1992. Fato que reafirma a posição de vanguarda exercida pelo Instituto nesse período. Esse tombamento «teve dois objetivos principais: preservar alguns dos mais belos e importantes ecossistemas naturais da nossa costa; e garantir a permanência nessas áreas das comunidades tradicionais de pescadores» (Lerner, 2011: 1).



Pela primeira vez, será reconhecido o valor cultural de uma associação espacial e, por assim dizer, simbiótica, entre povoados tradicionais de pescadores e a faixa de terra emersa das águas oceânicas, onde a vida e o trabalho dos homens pulsam com a movimentação rítmica do mar (Campofiorito, 1985: 2).

O caractere inovador deste tipo de reconhecimento já então suscitava reflexões quanto a sua gestão, ficando implícita a contradição com o instrumento do tombamento, como refletiu Campofiorito: «esse tipo de tombamento [...] exige novos procedimentos de conservação. [...] Os renques de casas de pescadores, mesmo tombados, não podem ser controlados como igrejas barrocas, ou palacetes neoclássicos» (Campofiorito, 1986: 34).

Num período mais recente, a tradição vem se mantendo e importantes tombamentos naturais tenho sido propostos e em muitos casos efetivados, podemos citar: Serra do Mar / Mata Atlântica, Bens culturais e naturais do litoral de Armação dos Búzios e o Rio Carioca.

Desde 1995, o Inepac conta oficialmente com um departamento responsável também pelos bens naturais, o Departamento do patrimônio cultural e natural (Dpcn), e desde os anos 2000, com estagiário e computador equipado para trabalhar com Sistema de informações geográficas (Sig). Apesar dos esforços e da tradição no reconhecimento de bens desta natureza, devido principalmente ao seu exíguo corpo técnico e vasta gama de bens a serem monitorados, o Instituto tem dificuldades de se fazer presente nos territórios tutelados e participar efetivamente da gestão dessas áreas. A capacitação de técnicos no tema fica restrito ao interesse pessoal e a grande disposição dos funcionários mais antigos de transmitir a experiência institucional e garantir que o patrimônio cultural e natural fluminense seja conservado à altura do potencial que apresenta.

Recentemente, através do decreto n.46.485 de 05 de novembro de 2018, foi instituído também em âmbito estadual o registro de bens de natureza imaterial, indicando a preocupação do órgão em se adequar as mais atuais políticas de preservação e uma abertura para a implantação de novos instrumentos que preencham as lacunas do tombamento.

3. Tombamento. Instrumento legal único para inscrição de bens de características diversas

Com o decreto-lei n.25/1937, ainda hoje em vigor, também foi instituída a figura do tombamento. Como vimos anteriormente, o instrumento foi largamente utilizado, seja pelo órgão nacional como por aqueles estaduais. O termo foi de tal modo difundido que virou sinônimo de preservação (Rabello, 2009: 19) e é empregado mesmo quando a legislação não prevê a existência de livros do tombo (como no caso do Estado do Rio de Janeiro).

O instrumento corresponde ao ato do poder executivo de inscrever oficialmente um bem como patrimônio cultural ou, em outras palavras, declará-lo de interesse público do ponto de vista cultural. Deve ser precedido de processo administrativo instruído pelo órgão competente, é utilizado para todas as tipologias de bens e gera consequências jurídicas que,



em termos gerais, vinculam esse bem a tutela do órgão pelo qual foi tombado. O fato de um bem ser inscrito em um livro invés de outro, não implica em diferentes restrições de acordo com a categoria⁴.

O instituto do tombamento, apesar de bastante conhecido, ainda é entendido pelo grande público como uma espécie de *congelamento*, ou seja, relaciona-se o tombamento a não admissibilidade de alterações. Talvez essa característica possa ser explicada pelo fato de o instrumento ter se difundido nas primeiras décadas das políticas de patrimônio no Brasil, em um contexto de priorização da inscrição de bens arquitetônicos, como vimos anteriormente. O imaginário popular o consolidou esse instrumento relacionando-o a igrejas, monumentos, palácios e etc., casos onde efetivamente a conservação do valor a ser preservado comporta poucas modificações.

Outro fator que evidencia o caráter de não transformabilidade que o bem tombado adquiriu é a relutância em se tomar alguns sítios arqueológicos, que por deverem passar por escavações necessárias para o seu conhecimento, seriam dessa forma então «destruídos». Tudo isso demonstra que o tombamento no Brasil, diferente dos instrumentos existentes em outros Países, não assumiu a função de vínculo de interesse cultural, determinado a partir de parâmetros de preservação, mas sim de catalogação do bem visando a sua salvaguarda.

Por muitos anos, técnicos e conselheiros relutaram em aplicar o tombamento à vastas áreas, sendo essa atitude justificada pela dificuldade de fiscalização e preservação. Evidenciando novamente a crença que áreas tombadas deveriam haver um rigoroso controle das alterações, ignorando as dinâmicas que são as características vitais da paisagem.

Isso não impediu, porém, que o tombamento fosse amplamente utilizado para a proteção de bens de diversas tipologias, através deste instrumento foram inscritos como patrimônio cultural árvores, rios, aldeias indígenas e, mais recentemente, terreiros de candomblé, entre outros.

Até hoje, os tombamentos de bens dinâmicos, como as paisagens ou aqueles ligados a cultura popular, permanece como uma questão espinhosa. Seja para o entendimento da população em geral, que não os compreende bem, como na avaliação de muitos técnicos, que os jugam de difícil controle e fiscalização em razão da necessidade de uma tutela interinstitucional ou de grandes áreas.

Não se trata de diminuir esse instrumento que foi e é um *santo remédio* (Campofiorito, 1984: 7), carro chefe das políticas de preservação e que se mostrou capaz de salvaguardar,

⁴ A inscrição em um dos livros do tomo é hoje, na era digital, uma expressão mais figurativa do que prática mas nos pode ser útil para indicar, em modo geral, qual o valor que se pretendeu salvaguardar no momento do tombamento. Os bens culturais, como qualquer outro elemento cultural, são muito simbólicos e de difícil categorização. Muitas vezes o valor de um bem extrapola os limites impostos por determina categoria, dessa forma um estudo aprofundado do processo de tombamento é indispensável para definir o interesse de tutela do mesmo.



com a urgência muitas vezes necessária, bens culturais e paisagens⁵ em via de destruição. Ocorre que a medida que o conceito de patrimônio se expande, fica cada vez mais evidente a necessidade de se salvaguardar aspectos mais dinâmicos dos bens culturais.

O arquiteto da paisagem, Carlos Fernando Moura Delphim, em texto sobre as paisagens culturais brasileiras ponderou que tombamento nem sempre é «adequado a um objeto como é a paisagem, sempre em constante mutação, seja pela própria ação da natureza, seja pelas alterações que lhe imprime o homem» (Delphim, 2006: 3). Paisagem cultural e tombamento são, realmente, conceitos que parecem não dialogar.

4. A chancela da paisagem cultural brasileira

As discussões e as novas recomendações no plano internacional também repercutiram internamente e encontraram solo fértil dentro da autarquia federal que concluía seu processo de descentralização⁶ e visava expandir sua atuação em todo o território nacional.

A busca em incorporar ao patrimônio cultural brasileiro bens de naturezas diversas e que representassem melhor a identidade nacional levou a realização de diversos inventários do conhecimento. Destacam-se aqueles iniciados pela Superintendência regional do Iphan em Santa Catarina e posteriormente expandidos em âmbito nacional, nomeadamente *Roteiros nacionais de imigração* e *barcos do Brasil*. Esses inventários registraram uma grande demanda social pela preservação das paisagens culturais e resultaram em diversos tombamentos. Ficou claro, porém, que somente este instrumento não seria suficiente⁷ para a efetiva preservação do patrimônio cultural identificado.

A candidatura *Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar* a patrimônio mundial na categoria paisagem cultural, inserida na lista propositiva em 2003 e aprovada em 2012, se revelou como uma grande mesa de debate sobre o tema, acendendo o alerta entre técnicos e pesquisadores sobre a necessidade de um maior reconhecimento das paisagens brasileiras em nível nacional.

O crescente interesse da sociedade nas questões ambientais, principalmente no que se refere a sustentabilidade e as mudanças climáticas, também contribuiu para a valorização das técnicas tradicionais de ocupação do território e da harmoniosa interação entre a atividade humana e o meio ambiente.

⁵ «O instrumento do tombamento foi, nos casos apresentados, de grande importância para a preservação das paisagens em tela, principalmente se levarmos em consideração o contexto histórico em que as questões, as leis e os órgãos ambientais ainda não haviam a robustez e abrangência dos dias atuais» (Cavaco, Vasques, 2016: 18).

⁶ Em 2009 o Iphan concluiu a implantação de Superintendências regionais em todas as unidades da federação.

⁷ «A preservação do patrimônio cultural da imigração deve ter como base a manutenção da sua essência, não apenas da sua matéria» (Weissheimer, 2015: 120).



Fica claro então entre os especialistas que os instrumentos legais vigentes, considerados individualmente, não conseguem contemplar todos os aspectos implícitos nas paisagens culturais e a consequente necessidade de criação de novas ferramentas. O então presidente do Iphan, Luís Fernando de Almeida, chegou a publicar em julho de 2007, em um famoso jornal brasileiro, o texto intitulado: *O futuro é a paisagem* (Almeida, 2007).

Urge que seja criada uma política e uma forma legal de proteção para as paisagens culturais, bem como uma forma compartilhada de gestão da paisagem entre os diferentes setores do poder público e da sociedade civil envolvidos e interessados, sob a coordenação e supervisão do órgão de preservação do patrimônio cultural (Delphim, 2006: 7).

Um grupo de trabalho com tal fim foi criado em 2008 e como resultado o Iphan publica, em 30 de abril de 2009, a portaria n.127 que instituiria o mais novo instrumento de preservação brasileiro: a chancela da paisagem cultural.

A chancela é uma ferramenta inovadora e integradora que tem por finalidade contribuir para preservação do patrimônio cultural brasileiro, valorizando e reconhecendo as paisagens culturais. Cria-se assim um instrumento que considera o caráter dinâmico dos bens culturais, compreendendo a paisagem como um sistema, convivendo com as transformações inerentes ao desenvolvimento econômico e social sustentáveis e respeitando a relação indissociável entre território e práticas culturais.

Busca também garantir a permanência de comunidades resilientes; favorece a gestão compartilhada e a relação homem e meio ambiente; estimula a relação afetuosa entre população e território, garantindo dignidade, cidadania e desenvolvimento sustentável. Veio assim consagrar o produto dos binômios: sociedade e território, cultura e natureza, material e imaterial.

Como preservar a embarcação sem o pescador, o pescador sem a pesca, a pesca sem o mercado? Como garantir a permanência dos conhecimentos da construção naval sem a matéria prima e o interesse das gerações mais jovens pelo ofício sem o devido reconhecimento? (Weissheimer, 2010: 25).

Necessário esclarecer que nem todo bem a partir de então deve ser enquadrado como paisagem, que a chancela não visa substituir os instrumentos existentes e nem diminuir a importância destes. Bens naturais, culturais e imateriais, entendidos individualmente, devem continuar a se utilizar do tombamento, do registro e de outras ferramentas. Esta também não deverá ser aplicada em contextos no qual estão presentes práticas danosas ao meio ambiente e a dignidade da população humana.

A chancela tem como objetivo complementar e integrar lacunas, complementando a identificação do mapa dos bens culturais brasileiros. Pode inclusive ser utilizada para fortalecer áreas onde já existem bens ou sítios reconhecidos e até mesmo para ressignificar narrativas formuladas em instrumentos precedentes. Poderá ser indicado, dentro do procedimento de chancela, a necessidade de inclusão de outros instrumentos, como o



tombamento e o registro, fazendo com que esta assuma a função de elemento integrador das políticas de preservação.

Sendo um instrumento infralegal, de simples regulamentação interna e sem força de lei, não pode implicar em maiores restrições, como no tombamento, nem pode imputar em direito e deveres ao cidadão. A mesma deve ser entendida como uma espécie de certificado ou de selo de qualidade, que permite a paisagem chancelada de usufruir do título como forma de fomentar a gestão compartilhada e sustentável do território.

É prevista uma prévia pactuação entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada, e estimulado o desenvolvimento de um plano de gestão para a área. Outras iniciativas não obrigatórias são esperadas, como a criação de museus, centros de interpretação ou casas de cultura.

O procedimento de análise se consiste em uma primeira checagem da documentação apresentada e posteriormente é avaliada a pertinência da chancela proposta. A portaria n.127/2009 estabelece que a responsabilidade pelo procedimento fique a cargo do Departamento do patrimônio material e fiscalização (Depam) do Iphan.

A iniciativa de criação de um novo instrumento foi bem recebida pelo meio técnico-científico, nacional e internacional, mas falsas expectativas acabaram sendo geradas nas comunidades envolvidas, criando a ilusão de que chancela poderia resolver grande parte dos seus problemas. Passados mais de dez anos da instituição do instrumento, nenhuma paisagem foi até o momento chancelada.

Apesar dos estudos pioneiros terem sido bem-sucedidos e chegarem a ser abertos sete processos de chancela, além de dezoito estudos técnicos e inventários para este fim (Schlee, 2017: 7), o novo instrumento acabou enfrentando resistências e em 2013 os processos foram suspensos temporariamente. As principais dificuldades encontradas se deram principalmente por problemas de descontinuidade devido a mudanças de gestão, seja do próprio órgão federal como nas instituições parceiras.

Pressionado pela comunidade acadêmica e por entidades internacionais como Conselho internacional de monumentos e sítios (Icomos), o Iphan retomou oficialmente em 2017 as discussões, instituindo um grupo de trabalho interdisciplinar (Portaria Iphan n.104/2017) com o objetivo de fornecer subsídios para a atualização da política, elaborar critérios e diretrizes e formular estratégias para a retomada do instrumento e sua efetiva implementação.

O grupo se reuniu durante os anos de 2017 e 2018 e como conclusão dos trabalhos foi elaborado um relatório técnico com recomendações a serem seguidas pela Instituição e minuta de uma nova portaria. Esses documentos foram divulgados através de consulta pública que ocorreu em 2019 e visou recolher contribuições dos interessados.

A minuta da nova portaria prevê algumas alterações importantes, como a necessidade da expressa manifestação de interesse por parte das comunidades envolvidas, respeitando assim a participação cidadã, o desejo de permanência e formulação coletiva da ideia de paisagem cultural. Outra modificação proposta foi que o processo seja instruído pelas



superintendências regionais com jurisdição pelo território e que seja criada uma Comissão interdepartamental da paisagem cultural.

Foi também definido com mais detalhes os critérios para o pacto que deve ser previamente acordado entre as instituições com envolvimento direto e indireto no território. O plano de gestão passa a ter prazo para ser elaborado, devendo ser aprovado em até 01 ano após a publicação da chancela e devem nele constar ações a serem realizadas em curto, médio e longo prazo, com a indicação dos atores envolvidos e respectivo cronograma.

O reconhecimento da paisagem cultural pressupõe a definição de uma narrativa e a seleção de um recorte territorial que deve representar não somente o local onde os valores culturais estão em prática, mas também delimitar um território que se constitua como referência cultural para essas comunidades. O recorte proposto pode comportar diversas unidades de paisagem, ou seja, uma escala de paisagem que inclua outros contextos paisagísticos. Importante que cada parte faça sentido para o todo e que este tenha um aspecto unitário.

Deverá existir, para cada paisagem a ser chancelada, um comitê de acompanhamento local que será responsável pelos relatórios bianuais de monitoramento. Estes serão avaliados pelo Iphan, que solicitará revisão e atualização quando necessário e poderá reavaliar a chancela em qualquer tempo.

Em alguns pontos, a nova minuta não descartou o texto anterior mas criou uma segunda opção, deixando a definição para a publicação final, a ser realizada após a consulta pública. É o caso da definição do conceito da paisagem cultural brasileira e do envolvimento direto ou não do Conselho consultivo do Iphan no processo de chancela.

Uma das grandes diferenças entre a nova proposta e a portaria de 2009, parece residir no dilema entre reconhecer porções peculiares de um território ou valorizar as paisagens onde estão em curso práticas culturais enraizadas, independentemente se o produto gerado por esta interação é uma paisagem excepcional ou não. Em ambos os casos, porém, se reconhece sempre a prerrogativa do campo do patrimônio de trabalhar através de uma seleção, não havendo este competência e capacidade de atuar sobre o inteiro território nacional.

A definição presente na portaria n.127/2009 é mais ligada ao conceito de paisagem cultural, largamente difundido em âmbito internacional. A nova proposta parece buscar fazer uma adaptação deste ao contexto brasileiro, no qual são tão relevantes os conflitos sociais e, conseqüentemente, a importância do engajamento social para reverter essa realidade.

De fato, o novo conceito proposto integra uma grande componente social, buscando a inserção das comunidades envolvidas e tendendo a premiar a intensa relação de pertencimento entre comunidade e território. O foco do instrumento é entendido como a sustentabilidade das práticas e dos valores culturais. Foi também considerado que a chancela pode contribuir com a permanência de grupos vulneráveis em seus próprios territórios, mas que esse não deve ser o objetivo principal do instrumento.



Outro ponto importante é o destaque de que a paisagem cultural é o produto de práticas ainda em curso, ou seja, se pretende trabalhar com paisagens contemporâneas. As paisagens naturais, fósseis, arqueológicas ou caracterizadas pelo seu notável valor estético, não são alvo deste instrumento e devem ser contempladas por aqueles já existentes. A chancela da paisagem cultural, como o próprio nome já indica, visa atuar especificamente com paisagens vivas e caracterizadas pelo seu dinamismo.

Na nova proposta, o instrumento tende a ter um olhar menos técnico, caracterizado pela experiência na identificação de paisagens notáveis pelos diversos valores que a integram, mas ganha um olhar sensível sobre os aspectos que configuram as paisagens e as mantém vivas, valorizando o interesse e o comprometimento das comunidades com o seu território e com patrimônio local, contribuindo para a efetiva inclusão da paisagem nas usas práticas cotidianas.

A proposta de criação de Comissão interdepartamental da paisagem cultural para coordenação central do processo de chancela parece acertada. O Depam foi o berço onde o instrumento foi criado, mas considerando os múltiplos aspectos da paisagem cultural, é coerente que representantes de diferentes setores se ocupem do procedimento.

A chancela transfere às organizações e grupos envolvidos a responsabilidade de fornecer informações sobre estado de conservação da paisagem chancelada, nos moldes da lista do patrimônio mundial Unesco. Dessa forma, e somente para esse instrumento, o Iphan torna-se um órgão mais consultivo que operativo, ficando responsável pelo monitoramento e não pela fiscalização. Alivia-se assim o seu já sobrecarregado corpo técnico, mas pressupõe que as administrações locais vão ter condições de produzir as documentações técnicas exigidas além de efetivamente implantar as ações necessárias. De fato, em relação a esse instrumento, o Iphan procura não dominar o procedimento, não relegando a si a responsabilidade para início dos estudos, deixando aberta a possibilidade de ser envolvido durante o processo de engajamento que se pretende suscitar com a motivação de chancela.

Discutiu-se também o fato de o instrumento ter sido implantado através de uma portaria, mas chegou-se à conclusão que tal fato não o enfraquece, apenas garante que nesse momento a discussão possa se manter em âmbito técnico. Futuramente poderá ser transformado em um projeto de lei, devendo seguir os devidos ritos e respeitar as discussões inerentes a aprovação de uma nova normativa no congresso nacional.

O instrumento da chancela da paisagem se mostra como o que há de mais atual na política para o patrimônio cultural no Brasil. Como vimos, encontra-se ainda processo de implantação, mas já se configura como o estado da arte para as políticas nacionais neste tema.

5. Conclusão

Como vimos, o reconhecimento de paisagens como patrimônio nacional é previsto deste as primeiras normativas criadas visando a preservação do patrimônio cultural no Brasil. O



que ocorreu na prática, porém, é que a inscrição de bens de natureza paisagística não foi prioridade nas primeiras décadas e, somente a partir dos anos Sessenta, bens de menor valor monumental, incluindo as paisagens, foram gradativamente sendo inscritos como patrimônio cultural.

A crescente valorização das paisagens se utilizou do instrumento de tutela até então mais difundido, o tombamento. Ocorre que o mesmo, já consolidado ao longo dos anos como ferramenta de proteção de bens decididamente materiais, mostrou-se conceitualmente contraditório em relação a dinâmica das paisagens. A louvável atitude de se ampliar cada vez mais a abrangência dos tombamentos, não encontrou nesse uma ferramenta adequada para a gestão desses novos bens.

O avanço do conceito de paisagem cultural como categoria para os sítios patrimônio da humanidade e sua repercussão no debate nacional, trouxe o impulso que faltava para a instituição de um novo instrumento de tutela. Em 2009, o Iphan publica a portaria n.127 que estabelece a chancela da paisagem cultural. Nos anos seguintes, porém, apesar do sucesso inicial dos estudos pioneiros, nenhuma paisagem foi chancelada e os processos foram suspensos temporariamente. Um grupo de trabalho foi criado e uma nova minuta de portaria foi elaborada e submetida a consulta pública.

A chancela da paisagem cultural é um instrumento muito esperado e bem-vindo que visa ajustar e preencher lacunas presentes nas práticas que se consolidaram no campo do patrimônio ao longo dos anos. O instrumento, porém, refere-se a um tipo específico de paisagem. É incorreto pensar que esse sozinho irá solucionar todas as problemáticas relativas à salvaguarda e gestão das paisagens brasileiras.

Há de se elogiar o processo de revisão da portaria, que contou com a formação de um grupo de trabalho e de consulta pública visando o recolhimento de contribuições. Documentos muito completos sobre as discussões estão ainda disponíveis (*Consulta pública: paisagem cultural*⁸), contribuindo assim para a transparência do processo.

Por outro lado, pode-se questionar a inclusão de somente técnicos do Iphan no grupo de trabalho, a participação externa pareceu mínima e se deu aparentemente através de palestras. As discussões sobre um tema tão caro ao atual meio técnico e acadêmico nacional, que encontra respaldo no anseio popular e que já viu sua aplicação ser retardada em uma década devido a falta de um consenso geral, não poderiam ficar restritas a um seleto corpo técnico de uma única instituição, mesmo que esse seja altamente gabaritado, o que com certeza é.

A consulta pública ajuda a corrigir essa distorção, apesar de ter sido colocada em um momento no qual a minuta da nova portaria já está pronta, funcionando mais como modo de colher observações do que se discutir o conteúdo em si. De todo modo, urge que o

⁸ Iphan, *Consulta pública: paisagem cultural*, em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1956>, acessado em 14/11/2020.



instrumento seja colocado novamente em prática e que suas deficiências sejam pontualmente corrigidas em decorrência do aprendizado institucional.

Quanto a grande componente social que a proposta de nova portaria apresenta, pode-se considerar louvável o incentivo ao envolvimento das comunidades desde o início do processo. Não parece factível, porém, que todas as paisagens culturais passíveis de chancela verão tal iniciativa surgir de forma espontânea. Permanecerá importante, dessa forma, o papel do Estado, nas diversas esferas de governo, e das instituições ligados ao tema, de também induzir o processo de autovalorização desses territórios. Destaca-se assim a importância de instrumentos como os atlas ou inventários da paisagem, onde deve-se fazer presente o olhar sensível dos técnicos, incentivando também em paisagens culturais previamente selecionadas a criação de pactos com vistas a chancela.

O tombamento foi, é, e continuará sendo um instrumento muito importante das políticas para o patrimônio cultural no Brasil. É necessário, porém, que a sua identificação como *congelamento* continue a ser desconstruída. Muito se evoluiu neste ponto nos últimos anos, e cada vez mais as comunidades se reconhecem detentoras do seu próprio patrimônio. É preciso avançar para que as paisagens tombadas tenham o mesmo reconhecimento perante a sociedade que vemos hoje em relação as áreas de proteção ambiental, por exemplo.

O entendimento de que o campo do patrimônio deve funcionar somente através da seleção de áreas e bens que apresentam um valor de destaque, em prejuízo de todo o «resto», não contribui para essa mudança de pensamento e reforça a visão de que o patrimônio é algo que deve ser rigorosamente controlado e inflexível, mesmo quando o resultado almejado seja o desenvolvimento sustentável. É preciso avançar também para uma lógica de gestão das paisagens presentes no inteiro território nacional, como propõe a Convenção europeia da paisagem. O planejamento paisagístico é a ferramenta ideal para a aplicação desse conceito.

A prática no dia-a-dia atuando na preservação do patrimônio cultural leva a perceber que diferentes categorias de bens exigem ações diferentes de tutela e gestão. Não somente quanto ao instrumento de reconhecimento, mas também quanto as ferramentas a serem utilizadas para a sua valorização. O projeto de restauro (com o variado leque de abrangência e níveis de detalhe que possa ter) é a ferramenta consagrada para a conservação de bens e conjuntos arquitetônicos. Quando falamos de complexos monumentais, o plano diretor pode ser o instrumento ideal. Agora quando consideramos um bem de escala territorial, como os conjuntos urbanos e paisagísticos ou as paisagens em geral, o planejamento, ou seja, a elaboração de planos (de gestão, de manejo, etc.), é a mais adequada ferramenta disponível.

De um modo geral, é necessário, no Brasil, reencontrar o caminho e fortalecer as políticas do planejamento urbano e territorial como um todo. Os planos e a gestão compartilhada devem ser incentivados e os aspectos paisagísticos devem se fazer presentes



em todas as escalas, dos planos diretores municipais, passando pelos planos de manejo das unidades de conservação e chegando aos planos metropolitanos e regionais.

Nesse contexto, o planejamento paisagístico, entendido como plano setorial que integra território, patrimônio e meio ambiente, deve tomar a frente dessa retomada. A paisagem pode ser exatamente o elemento inovador que contribui para alavancar o renascimento do planejamento territorial no Brasil.

Se referindo ao tema da paisagem cultural, o então do diretor do Depam/Iphan, Andrey Rosenthal Schlee, destaca que o mesmo «ganhou foro privilegiado no mundo acadêmico» (Schlee, 2017: 7). É necessário agora que a paisagem receba destaque também no mundo planejamento territorial, e que o campo e os órgãos do patrimônio sejam o seu maior representante, assumindo a função de elo de ligação dos outros setores como meio ambiente, urbanismo, cultura e economia.

Referências bibliográficas / References

- Almeida L.F., *Opinião: o futuro é a paisagem*, O Globo, Rio de Janeiro, 10/07/2007.
- Brasil, *Decreto-lei n.25, de 30 de novembro de 1937*, Brasília, 1937.
- Campofiorito I., *O tombamento é um santo remédio*, «Revista do Brasil», 1, 1984.
- Campofiorito I., *Ofício n.289/Dcdg, 9 de setembro de 1985*, em *Processo E-18/300.459/85*, Rio de Janeiro, 1985.
- Campofiorito I., *Patrimônio cultural: onde a cultura existe, dar voz a ela*, «Revista do Brasil», edição especial, Darcy Ribeiro, *Política cultural no Rio de Janeiro*, 1986.
- Cavaco A.F., Souza L.B., *O Inepac e a proteção da paisagem cultural: o caso de Tarituba, Paraty*, em *Anais do VII seminário Convenção do patrimônio imaterial: 10 anos depois (2003-2013)*, Pelotas, 2013.
- Cavaco A.F., Vasques V.S., *Preservação e gestão da paisagem tombada, IV Colóquio ibero-americano paisagem cultural, patrimônio e projeto*, Belo Horizonte, em <https://pt.slideshare.net/AndrCavaco1/preservao-e-gesto-da-paisagem-tombada>, acessado em 11 de dezembro de 2020.2016.
- Delphim C.F.M., *O patrimônio natural no Brasil*, Iphan, Rio de Janeiro, 2004.
- Delphim C.F.M., *Paisagem cultural brasileira*, Iphan, Brasília, 2006.
- Iphan, *Consulta pública: paisagem cultural*, em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1956>, acessado em 14 novembro 2020.
- Iphan, *Livros do tomo*, em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/608/>, acessado em 11 dezembro 2020.
- Lerner D., *Fwd, Fw: fale conosco. Tombamento de bem*, Acervo Inepac, Tarituba, Paraty-RJ, 2011.



- Rabello S., *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*, Iphan, Rio de Janeiro, 2009.
- Ribeiro D., *Política cultural no Rio de Janeiro*, «Revista do Brasil», edição especial, 1986.
- Ribeiro R.W., *Paisagem cultural e patrimônio*, Iphan, Copedoc, Rio de Janeiro, 2007. Rio de Janeiro, 1986.
- Rocha-Peixoto G., *Inepac. Um perfil dos 25 anos de preservação do patrimônio cultural no Estado do Rio de Janeiro*, «Arquitetura Revista», 8, 1990, pp.8-23.
- Santos H.M., Telles M.F.P., *Livro do tomo*, em Grieco B., Teixeira L., Thompson A. (orgs.), *Dicionário Iphan de patrimônio cultural*, Iphan, Daf, Copedoc, Rio de Janeiro, Brasília, 2016, em <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/74/>, acessado em 11 de dezembro de 2020.
- Schlee A.R., *O primeiro passo é a metade do caminho*, em *Anais do colóquio ibero-americano paisagem cultural, patrimônio e projeto*, Belo Horizonte, 2017.
- Weissheimer M.R., *A chancela da paisagem cultural: uma estratégia para o futuro*, «Desafios do Desenvolvimento», 2(62), 2010.
- Weissheimer M.R., *Paisagem cultural na imigração em Santa Catarina*, «Identidades. Território, Cultura, Patrimônio», 6, 2016, pp.105-125.

Recebido: 30/09/2020
Aprovado: 31/01/2021

