

MACIÇOS CARIOCAS E SUA SALVAGUARDA VISUAL: O RECONHECIMENTO DA PAISAGEM COMO PATRIMÔNIO NA LEGISLAÇÃO URBANA

CARIOCA MASSIFS AND ITS VISUAL SAFEGUARD: THE RECOGNITION OF THE LANDSCAPE AS HERITAGE IN URBAN LEGISLATION

Mariana Rodrigues de Oliveira¹; Bruno Luis de Carvalho da Costa²; Daniel Lopes Pereira³.

¹Graduanda | mariana.oliveria@fau.ufrj.br | FAU-UFRJ | Rio de Janeiro, Brasil; ²Doutor | brunoluis@fau.ufrj.br | FAU-UFRJ | Rio de Janeiro, Brasil; ³Graduando | daniel.pereira@fau.ufrj.br | FAU-UFRJ | Rio de Janeiro, Brasil.

Resumo:

A crescente urbanização da cidade do Rio de Janeiro impõe desafios significativos à preservação de suas paisagens naturais e culturais, sobretudo no que se refere à proteção das visadas para os maciços da Tijuca e da Pedra Branca, diante de uma alarmante verticalização atrelada ao adensamento populacional. Este artigo tem como objetivo analisar criticamente como o tema da salvaguarda visual da paisagem é abordado no Plano Diretor do município, avaliando se este dispõe de instrumentos para a proteção de possíveis eixos de observação direcionados aos maciços — marcos referenciais fundamentais na paisagem carioca. Para fundamentar a análise, foram investigados casos de outras cidades que adotaram diretrizes para a proteção da paisagem, além da consulta a cartas patrimoniais e artigos científicos. Com base nessas referências, o artigo aponta a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos normativos atuais, que muitas vezes se restringem a diretrizes genéricas, e evidencia o papel da participação da população na gestão da paisagem, considerando seus múltiplos valores simbólicos e materiais, de forma a garantir a plena proteção de visadas que confrontam os maciços rochosos da capital do Rio de Janeiro.

Palavras-chave:

Paisagem cultural; Direito à paisagem; Legislação urbanística; Visibilidade paisagística; Patrimônio.

Abstract:

The growing urbanization of the city of Rio de Janeiro poses significant challenges to the preservation of its natural and cultural landscapes, especially regarding the protection of views towards the Tijuca and Pedra Branca massifs, in light of the alarming verticalization associated with population densification. The aim of this article is to critically analyze how the theme of visual safeguarding of the landscape is addressed in the municipality's Master Plan, assessing whether it has instruments to protect possible axes of observation directed at the massifs - fundamental landmarks in Rio de Janeiro's landscape. To support the analysis, case studies from other cities that have adopted landscape protection guidelines are examined, as well as relevant heritage charters and scientific literature. Based on these references, the article points out the need to improve the current regulatory instruments, which are often limited to generic guidelines, and highlights the role of public participation in landscape management, considering its multiple symbolic and material values, in order to guarantee the effective protection of viewpoints overlooking the rock massifs of the capital of Rio de Janeiro.

Keywords:

Cultural landscape; Right to landscape; Urban legislation; Landscape visibility; Heritage.

1. INTRODUÇÃO

A paisagem urbana é um componente fundamental para a identidade coletiva de uma cidade, funcionando como um elo simbólico entre a memória e as transformações espaciais. No Rio de Janeiro, os maciços naturais da Tijuca e da Pedra Branca emergem não apenas como elementos de relevância ímpar, mas também como referências culturais e afetivas que moldam o sentimento de pertencimento da população. A proteção dessas paisagens constitui um desafio em uma realidade marcada pelo crescimento populacional e pela consequente pressão imobiliária.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 270 de 2024, no Artigo 4º, define assim a paisagem cultural:

A paisagem cultural da Cidade do Rio de Janeiro constitui um de seus mais valiosos bens, configurando um ícone mundial consagrado e o mais importante patrimônio da cidade (...), representando um elemento indissociável da cultura e da identidade da cidade, de valor econômico e simbólico (Rio de Janeiro, 2024).

Este reconhecimento evidencia o valor da paisagem cultural como patrimônio e aponta a necessidade de sua preservação; ao compreender os maciços da Tijuca e da Pedra Branca como importantes formadores dessa paisagem, este artigo tem como objetivo analisar como a sua salvaguarda visual se situa na legislação vigente.

A pesquisa também se apoia na produção científica, que revela uma tendência em associar a proteção da paisagem à sua dimensão ambiental, deixando de contemplar a experiência visual e simbólica da paisagem urbana na constituição da identidade da cidade. Deste modo, traz luz à lacuna entre a preservação ambiental tradicional e a garantia da observação da paisagem como marco urbano.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Para a elaboração deste artigo foram acionados alguns conceitos tidos como elementares para o seu desenvolvimento. São eles: paisagem, direito à paisagem, paisagem cultural, espírito do lugar e patrimônio cultural.

O conceito de paisagem aqui adotado provém da Convenção do Conselho da Europa sobre a Paisagem, tratado lançado em Florença, em 2000, que pontua que a “[...] paisagem constitui um elemento-chave do bem-estar individual e social.” (Conselho da Europa, 2000, p.1). O mesmo documento declara “(...) que a paisagem é em toda a parte um elemento importante da qualidade de vida das populações: nas áreas urbanas e rurais, nas áreas degradadas bem como nas de grande qualidade, em áreas consideradas notáveis, assim como nas áreas da vida quotidiana” (*ibid*, p.1).

Diante da importância atribuída ao conceito, a Convenção traça a recomendação denominada Objetivo de Qualidade Paisagística, que “(...) designa a formulação pelas autoridades públicas competentes, para uma paisagem específica, das aspirações das populações relativamente às características paisagísticas do seu quadro de vida” (*ibid*). Sendo assim, a Convenção evidencia o papel de figuras públicas e da legislação em tratar da paisagem.

Neste sentido, vincula-se o conceito de direito à paisagem, que, de acordo com Checa-Artasu e Martín (2017), é compreendido como “(...) a disponibilidade para o usufruto de todos os cidadãos de ambientes que contêm certas características e que remetem a determinados valores e expectativas de bem-estar, saúde e respeito ao meio ambiente” (2017, p. 48, tradução nossa). Em resumo, o direito à paisagem pode ser definido como “o direito de ver a paisagem, estar na paisagem ou ser a paisagem, colocando em evidência a ideia de cidadania paisagística” (Barbosa, 2018; 2020, *apud* Reis *et al.*, 2021, p. 201).

Aprofundando-se no conceito de paisagem, incorpora-se a dimensão de paisagem cultural, a partir da definição expressa no próprio Plano Diretor do Rio de Janeiro, que a entende como “(...) o resultado da interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial

decorrente da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas” (Rio de Janeiro, 2024, Art. 4º).

A Recomendação Europa, de 1995, trata da conservação integrada das áreas de paisagens culturais como integrantes das políticas paisagísticas; o documento fornece mais uma definição de paisagem vinculada ao seu caráter cultural, exposta abaixo:

Paisagem é considerada em um triplo significado cultural, porquanto, é definida e caracterizada da maneira pela qual determinado território é percebido por um indivíduo ou por uma comunidade; dá testemunho ao passado e ao presente do relacionamento existente entre os indivíduos e seu meio ambiente; ajuda a especificar culturas e locais, sensibilidades, práticas, crenças e tradições (Conselho da Europa, 1995, p.3).

Além de multifacetada e de múltiplas camadas, a “(...) paisagem constitui um elemento-chave do bem-estar individual e social.” (Conselho da Europa, 2000, p. 1). É possível, também, costurar uma vinculação ao conceito de espírito do lugar (ou *spiritu loci*), uma vez que este também se refere à relação entre o indivíduo e o espaço que habita, como definido na Declaração de Québec, de 2008:

O espírito do lugar é definido como os elementos tangíveis (edifícios, sítios paisagens, rotas, objetos) e intangíveis (memórias, narrativas, documentos escritos, rituais, festivais, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores, etc.) isto é, os elementos físicos e espirituais que dão sentido, emoção e mistério ao lugar (ICOMOS, 2008, p.2).

Por fim, mobiliza-se o conceito de patrimônio cultural, especialmente pelo reconhecimento da paisagem cultural do Rio de Janeiro como Patrimônio Mundial da Unesco, em 2012 - à época de forma inédita. Segundo o IPHAN, amparado pelo Artigo 216 da Constituição Federal de 1988, patrimônio cultural é um conjunto de 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 (...)” (Brasil, 1988).

Reunidos estes conceitos, propõe-se analisar a abordagem sobre os maciços, na legislação urbanística do município do Rio de Janeiro, mediante o aporte teórico disposto e considerando a paisagem não apenas como um recorte visual do território, mas um atributo cultural e simbólico que atravessa legislações urbanas e o pertencimento e imaginário dos habitantes.

As analogias entre teorias aplicadas a bens arquitetônicos tombados e aquelas voltadas à paisagem natural compõem a base do desenvolvimento da pesquisa. Tal articulação busca expandir o campo de aplicação dos instrumentos de proteção, incentivando a formulação de alternativas que correspondam à paisagem urbana como construção cultural e política.

3. MÉTODOS

Seguindo o método de revisão de literatura, esta pesquisa qualitativa se desenvolve a partir de três vertentes: i) análise do Plano Diretor vigente do município do Rio de Janeiro; ii) leitura de estudos, artigos e cartas patrimoniais que tratam da paisagem e de bens naturais, especialmente em seus aspectos visuais; e iii) análise da legislação de outras cidades que tenham implementado normativas relacionadas a este tema.

No primeiro âmbito, a análise do Plano Diretor foi guiada pelo levantamento de informações presentes em sua redação por meio da função de busca de palavras, a partir de uma seleção de termos relacionados a esta pesquisa: maciços, morros, montanhas, relevo e paisagem. Identificados os respectivos artigos, foram analisados os capítulos nos quais se inserem a fim de verificar o teor dos tópicos que tratam, de forma geral, da paisagem que compõe a cidade. Em particular, buscou-se verificar se há menções específicas à preservação da visibilidade de elementos paisagísticos, especialmente os maciços e cadeias montanhosas visíveis desde o tecido urbano — com ênfase nos bairros com visadas para os Maciços da Pedra Branca e Tijuca. Além do Plano Diretor, foram examinadas outras normas urbanísticas do município que poderiam oferecer dispositivos com o propósito supracitado.

Em segundo lugar, a pesquisa por estudos e artigos científicos objetiva construir uma fundamentação teórica e mobilização de conceitos afeitos à pesquisa. Para a seleção de documentos, foram utilizadas ferramentas de busca livre na rede e no acervo do Portal de Periódicos da Capes, seguindo a busca de termos também explorados no Plano Diretor. Quanto às cartas patrimoniais, foram consultadas declarações e recomendações elaboradas pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS, que fornecem recomendações internacionais sobre a preservação de paisagens naturais e culturais. Essas diretrizes são observadas não apenas pelo seu conteúdo normativo, mas também pelos valores simbólicos que articulam: o reconhecimento do valor das atmosferas criadas pela paisagem, o impacto das visadas na experiência do cotidiano e o papel da paisagem na formação de imaginários urbanos. Assim, foram selecionados os documentos que poderiam tratar do assunto ou de conteúdos análogos, passíveis de aplicações ao tema abordado. Com este olhar, também foram reunidos documentos como “Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar”, dossiê de candidatura da cidade ao título de patrimônio mundial na categoria inédita de Paisagem Cultural da Humanidade, reconhecido em 2012 pela UNESCO (Rio de Janeiro, 2012) - documento que fornece uma reflexão importante sobre a paisagem carioca como bem cultural de valor universal.

A terceira vertente consiste na busca por exemplos experimentados em outros contextos urbanos, baseados nas cartas patrimoniais supracitadas. O plano London View Management Framework, de Londres oferece um sofisticado plano estratégico para a proteção de visadas em diferentes composições do cenário urbano. Por outro lado, a percepção das diferenças paisagísticas, normativas e socioeconômicas entre a realidade internacional e nacional estimulou a busca por estratégias brasileiras, a fim de refletir sobre uma maior aplicabilidade, tendo em vista as semelhanças entre contextos urbanos. Para esse fim, foi examinado o Plano Diretor Urbano (PDU) de Vitória, Lei Complementar nº 9.271/2018 - documento que confere ampla atenção à presença de marcos da paisagem na morfologia da cidade, e que, por essa razão, fornece um robusto arcabouço de diretrizes específicas a fim de incentivar a apreciação da paisagem do município.

Em suma, este escopo de referências permite que a abordagem metodológica se configure como um exercício de articulação entre análise documental, leitura reflexiva de planos urbanísticos e aproximação entre teorias patrimoniais e práticas normativas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do atual Plano Diretor do Rio de Janeiro evidenciou uma gama de artigos a respeito da paisagem, sobretudo pelo seu papel de elemento definidor da cultura e da imagem da cidade. Em seu escopo, o documento dispõe sobre a paisagem nas esferas da preservação do ambiente natural, restrição construtiva e a limitação de gabaritos a partir de determinadas cotas de altitude.

Como exemplo, o artigo 357 determina que imóveis de qualquer natureza localizados acima da cota de 50 metros devem se limitar a três pavimentos; no entanto, não explicita uma justificativa para tal determinação; o artigo 359 estabelece a faixa entre 25% e 45% de inclinação de encostas para que sejam seguidos certos parâmetros de gabarito, mas sem associar esta norma à paisagem do entorno.

Quanto a novos logradouros, o artigo 298 veda sua abertura, quando por particulares, a partir da cota de 60 metros, fazendo ressalvas em relação a sua localização: no Maciço da Tijuca é permitido o avanço em 50 metros a partir da interseção com a linha desta cota; já no Maciço da Pedra Branca, esta tolerância se estende para 100 metros, revelando uma distinção de tratamento entre a intervenção na paisagem de um maciço ou de outro — sem aclarar as razões para isso. Esse conjunto de normas, aqui exemplificado como síntese das normativas do plano em termos construtivos, não dispõe de justificativas sobre a sua motivação: se pela dificuldade em garantir infraestrutura em encostas, evitar ocupações irregulares ou a efetiva desobstrução da visibilidade para os relevos e/ou maciços em que se edificam.

Diante disso, observa-se que a lei complementar não trata propriamente da garantia da visibilidade dos maciços do município, lacuna que pode ser justificada pelo progresso lento de determinações

para a preservação da paisagem de maneira geral, o que impediria um aprofundamento maior nas estratégias de sua proteção visual. Assim, por entender que a discussão em torno da paisagem como um objeto de proteção e reivindicação social tem se fortalecido ultimamente, propõe-se analisar o panorama de ocorrência da temática da paisagem na legislação nas últimas décadas.

No contexto legislativo do Rio de Janeiro, Reis, Silva Filho, Silva e Ribeiro (2021) destacam marcos importantes, como o Decreto nº 11.301/1992, que institui a Área de Proteção Ambiental do Alto da Boa Vista, ressaltando a paisagem do Maciço da Tijuca como patrimônio paisagístico municipal e vinculando sua proteção à preservação da Mata Atlântica (Reis *et al.*, 2021, p. 204).

O estudo cronológico elaborado por Reis, Silva Filho, Tavares da Silva e Ribeiro (2021) aprofunda essa análise ao mapear a presença do radical “paisag-” em legislações municipais entre 1975 e 2019, demonstrando um crescimento significativo, especialmente nas décadas de 1990 e 2000. O número de leis e decretos que incorporam esse conceito ultrapassou 160 no período, refletindo uma institucionalização progressiva da paisagem no ordenamento jurídico do município (Reis *et al.*, 2021, p. 206). Esse aumento está diretamente relacionado à crescente consciência sobre os múltiplos valores atribuídos à paisagem — ambientais, culturais, sociais e econômicos — e a uma maior mobilização por sua proteção e gestão integrada.

Em 2002, destaca-se o Decreto nº 21.399, que proíbe determinadas formas de publicidade e reconhece o “direito à paisagem” como um “bem inalienável do cidadão” (Reis *et al.*, 2021, p. 211). Tal reconhecimento jurídico representa um avanço significativo, pois confere à paisagem um status de direito subjetivo, reforçando sua importância para o cotidiano urbano e para a qualidade de vida da população.

Esse movimento legal e discursivo acompanha o desenvolvimento de instrumentos culturais e patrimoniais voltados para a valorização da paisagem, como a Carta de Bagé de Paisagem Cultural (2007) e a Chancela de Paisagem Cultural do IPHAN (2009), eventos que consolidam a paisagem como um conceito legitimado no âmbito do patrimônio cultural brasileiro. O título conferido ao Rio de Janeiro como Paisagem Cultural em 2012 é o reflexo dessa trajetória (Reis *et al.*, 2021, p. 211).

Por fim, a definição de paisagem no Plano Diretor anterior do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 111 de 2011) expressa essa concepção ampliada, ao descrevê-la como “a configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais”, ressaltando ainda que a paisagem é considerada “o bem mais valioso” da cidade (Reis *et al.*, 2021, p. 212). Tal enunciado expressa não apenas uma preocupação estética, mas uma perspectiva integrada e multidimensional que norteia as políticas públicas urbanas, ambientais e culturais da cidade.

O cuidado com áreas protegidas, como o Parque Nacional da Tijuca (gestão federal), o Parque Estadual da Pedra Branca e o sistema lagunar da Baixada de Jacarepaguá (gestão estadual), ilustra a prática dessa concepção integrada de paisagem, evidenciando a importância da gestão conjunta entre diferentes níveis de governo para a proteção de ambientes naturais e urbanos em contextos metropolitanos (Reis *et al.*, 2021, p. 212).

Assim, o debate sobre a paisagem no Rio de Janeiro traduz uma articulação complexa entre direitos sociais, patrimônio cultural e sustentabilidade ambiental. Essa articulação reflete um avanço conceitual e jurídico que amplia o escopo do planejamento urbano e ambiental, conferindo centralidade à paisagem como elemento estruturante da cidadania e da governança territorial, conforme ressaltam Schlee e Tângari (2008), Reis *et al.* (2021), e Barbosa (2018; 2020). Esta articulação entre diferentes aspectos é demonstrada na abordagem acerca da paisagem expressa no Plano Diretor vigente do Rio de Janeiro. Nele, como dito anteriormente, a paisagem é alçada a um papel de prestígio na formação do espírito da cidade, num sentido transversal que alia meio ambiente, direitos, cultura, economia e outros.

Após debruçar sobre a cronologia das mudanças que tangem os parâmetros normativos urbanísticos, arquitetônicos e paisagísticos, entende-se que não há um arcabouço legal sólido na cidade do Rio de Janeiro que contemple particularmente a salvaguarda da visibilidade de maciços

rochosos, bem como dos bens naturais num sentido geral. No Plano Diretor, há a categorização de alguns marcos como Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental, classificação já presente no Plano Diretor anterior (2011) e que inclui os maciços entre outros marcos da paisagem cultural, como as lagoas e reservas ambientais, mas não há qualquer estratégia concreta para garantir a sua observação, como proteção de eixos de perspectiva, restrição de gabaritos vinculada a viabilidade de leitura do bem natural como fundo da paisagem urbana e distanciamento entre edificações e em seus arredores. Há tão somente a classificação e o reconhecimento nominal de tais sítios e diretrizes que salvagam sua integridade física.

A presença dos maciços rochosos como cenário do cotidiano carioca faz parte da conformação de sua atmosfera, a sua ausência seria, portanto, uma descaracterização do imaginário coletivo. Ainda assim, o que é debatido neste trabalho supera o tombamento do elemento natural em si e vai ao encontro do debate de sua visibilidade, sua presença em imagem e estética na emolduração dos diferentes ângulos, seja no tecido urbano consolidado, entre edifícios, em eixos viários, desde pontos também de interesse patrimonial, entre outros.

A preocupação com a visibilidade, não é uma discussão inédita no âmbito patrimonial. Algumas orientações são facilmente encontradas como as da Recomendação de Nairóbi que foi adotada pela UNESCO em novembro de 1976, durante a 19ª Conferência Geral da organização, realizada em Nairóbi, no Quênia, que versa sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea e determina que: “Os arquitetos e urbanistas deveriam empenhar-se para que a visão dos monumentos e conjuntos históricos, ou a visão que a partir deles se obtém, não se deteriore e para que esses conjuntos se integrem harmoniosamente na vida contemporânea.” (UNESCO, 1976).

Na prática, pode-se utilizar também, como exemplo, as estratégias para a salvaguarda da visibilidade de monumentos arquitetônicos tombados adotadas em Petrópolis - cidade histórica da Região Serrana do Rio de Janeiro - que combinam ações de planejamento urbano, legislação de proteção patrimonial e projetos de restauração. A Prefeitura, em conjunto com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), adota medidas que limitam o gabarito das construções no entorno de bens tombados, assegurando que novas edificações não obstruam ou descaracterizem a percepção visual dos monumentos. De acordo com a Instrução Normativa SMA e SOHRF nº 01/2019 da Prefeitura de Petrópolis (Petrópolis, 2019), as obras em áreas sob tutela do IPHAN e do INEPAC devem ser previamente autorizadas por esses órgãos, garantindo que intervenções em zonas de tombamento preservem a integridade visual e a percepção dos monumentos históricos da cidade. Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo estabelecem zonas de proteção especial (ZPEs), que controlam a altura, volumetria e afastamentos de construções próximas a ícones como a Catedral de São Pedro de Alcântara e o Palácio de Cristal, por exemplo.

Estes são parâmetros que poderiam ser revertidos para a silhueta de maciços rochosos, assim como para a vista que a partir deles se obtém. A ausência de uma menção clara à sua salvaguarda abre espaço para lacunas a serem preenchidas especulação imobiliária e de uma urbanização desenfreada, sobretudo em zonas ditas periféricas e com menores índice socioeconômico, o que torna a eficácia da observação muito subjetiva a depender das particularidades de cada sítio.

As estratégias já conhecidas, dentre muitos parâmetros, se baseiam basicamente na delimitação de uma área *non aedificandi* em torno dos objetos de interesse patrimonial. Ainda assim, essa estratégia pode ser ineficaz considerando perspectivas assumidas como importantes diante dos olhos da coletividade da população, “observando que a proteção e o realce das áreas de paisagem cultural e a assistência às paisagens para preservar a memória do povo e a identidade cultural das comunidades humanas são fatores de aperfeiçoamento de seu meio ambiente;” (Conselho da Europa, 1995, p. 2). Apesar de não traçar um plano objetivo de salvaguarda de visadas, em 1995, o Conselho supracitado já se preocupava com a visibilidade, ou pelo menos a estética da composição da paisagem cultural:

Considerando a necessidade de serem desenvolvidas estratégias para integrar a evolução orientada da paisagem e a preservação das áreas de paisagem cultural como parte de uma

política que abranja a totalidade da paisagem e que estabeleça a proteção unificada dos interesses culturais estéticos, ecológicos e sociais do respectivo território (Conselho da Europa, 1995, p. 2).

Ainda assim, não foram encontradas orientações específicas de definições de pontos de vista, feixes de visibilidade, e ângulos a serem protegidos. As determinações detêm um caráter mais generalista, pouco delimitado.

A negligência em relação à paisagem se agrava quando se reconhece que os maciços rochosos, como os da Pedra Branca e da Tijuca — focos deste estudo — ultrapassam suas condições de acidentes geográficos: são perfis simbólicos que integram a essência do lugar, na acepção proposta pela Declaração de Québec (ICOMOS, 2008). Inserem-se na atmosfera carioca como marcos visuais que orientam a vida cotidiana. Sua supressão, ainda que parcial, implica uma forma de apagamento da identidade coletiva. A paisagem, nesse sentido, não é mero dado natural, mas uma tessitura sensível que reúne memórias, afetos, escalas e significados. Proteger essa paisagem exige mais do que conservar sua materialidade — requer assegurar sua visibilidade, a capacidade de percebê-la, interpretá-la e reconhecê-la. Essa perspectiva é reforçada pela Recomendação de Nairóbi (UNESCO, 1976), que já destacava a importância de salvaguardar tanto a percepção dos monumentos quanto as linhas de visada que deles emanam.

A paisagem, em sua complexidade sensível, histórica e política, é mais do que representação: é expressão viva de pertencimento e instrumento de organização coletiva do espaço. Como propõe Besse (2014), ela satisfaz necessidades existenciais — afetivas e sociais — que antecedem o político formal, pois moldam os vínculos com o território e os modos de habitar. No contexto do Rio de Janeiro, salvaguardar a visibilidade dos maciços da Pedra Branca e da Tijuca é reconhecer a paisagem como direito e não privilégio: um bem comum que estrutura identidades e torna possível o exercício da cidadania paisagística. Proteger o acesso ao olhar e à memória desses marcos naturais é, portanto, enfrentar desigualdades, garantindo que todos possam ver, narrar e viver a cidade com dignidade.

Desse modo, recorrendo a referências que forneçam um arcabouço estratégico que efetivamente trate da problemática levantada, investiga-se o Plano de Londres para salvaguarda de visadas:

O *London View Management Framework* (LVMF), de 2012, é uma diretriz suplementar de planejamento urbano publicada pela *Greater London Authority* (GLA). Ele visa proteger vistas estratégicas de marcos históricos e culturais de Londres, como a Catedral de St. Paul, o Palácio de Westminster e a Torre de Londres (GLA, 2012, p.1). Como destacou Boris Johnson, “edificações novas de alta qualidade, bem projetadas e cuidadosamente posicionadas podem ampliar nosso apreço pela cidade”, e por isso “é importante encontrarmos uma maneira de garantir que os novos empreendimentos se integrem ao nosso patrimônio construído” (Johnson, *apud* GLA, 2012, p.1).

O LVMF define 27 vistas designadas, das quais 13 são *Protected Views* com regulamentações específicas para preservar a integridade visual desses marcos (GLA, 2012, p.1), sendo classificadas em quatro categorias: panoramas sobre amplas áreas da cidade, vistas de marcos urbanos emolduradas por elementos da paisagem, amplas perspectivas ao longo do Rio Tâmisa e vistas do tecido urbano construído (GLA, 2012, p.1).

Essas vistas protegidas estabelecem corredores visuais que limitam a altura e o posicionamento de novas construções, garantindo que os marcos permaneçam visíveis a partir de determinados pontos. Segundo o LVMF, “empreendimentos novos não devem prejudicar e, sempre que possível, devem contribuir positivamente para as características e composição das visadas estratégicas e seus marcos emblemáticos” (GLA, 2012, p.14). A política também orienta as autoridades locais a incorporarem essas diretrizes em seus planos de desenvolvimento, assegurando uma abordagem coordenada na preservação do patrimônio visual de Londres.

Quando apresentados novos projetos na área protegida, as propostas são aprovadas a depender do seu impacto sobre uma Visada Designada, num estudo dividido em três etapas (GLA, 2012, p.7). A primeira consiste na identificação precisa das Visadas Designadas potencialmente afetadas, bem como na definição dos Pontos de Avaliação — lugares de onde a paisagem será contemplada.

Nessa fase, verifica-se se a proposta deverá se submeter aos ritos de consulta pública aplicáveis a visadas e silhuetas protegidas.

Na etapa seguinte, cabe ao proponente descrever a visada com sensibilidade e rigor (GLA, 2012, p.8). Esta descrição deve captar o espírito do lugar, explicitando o que torna essa visada única — seja por sua força estética, seu valor cultural ou seu benefício coletivo.

Por fim, a terceira etapa exige a descrição da proposta e a análise de seu impacto na visada (GLA, 2012, p.8). A proposta deve ser apresentada em seus múltiplos aspectos — localização, altura, escala, design, aparência — de modo que se compreenda como será percebida desde os Pontos de Avaliação definidos.

Importante destacar que os Locais de Observação devem ser não apenas acessíveis, mas concebidos para ampliar a experiência estética e simbólica do observador (GLA, 2012, p.15). E, quando situados em Corredores de Observação, impõe-se uma medição mais precisa do plano de impacto. Aqui, o plano faz uso de cálculos precisos que consideram a curvatura da Terra e os desvios da luz, “como se até mesmo a física contribuísse para proteger a integridade do olhar urbano” (GLA, 2012, p.23).

Observa-se que o Plano de Londres para salvaguarda de visadas é bem estruturado e objetivo e, embora contemple particularidades da cidade britânica, poderia ser adaptado aos objetos de interesse a nível do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro.

Na busca por uma aproximação com a realidade carioca, recorre-se a um exemplo brasileiro que oferece um modelo interessante de valorização dos eixos de perspectiva para os elementos naturais da cidade: o município de Vitória, no Espírito Santo. O Plano Diretor Urbano, vigente desde 2018, estabelece de maneira clara esta preocupação. Entre as diretrizes gerais do plano, expostas em seu Artigo 4º, está que o ordenamento do uso e da ocupação do solo deve respeitar “(...) os marcos visuais naturais e construídos do Município de Vitória e dos municípios vizinhos que sejam de valor significativo na paisagem” (Vitória, 2018).

O Capítulo III do Plano trata dos marcos referenciais da paisagem do município e, no Artigo 221, estabelece a classificação de Planos de Preservação de Paisagem “(...) objetivando a definição de normas urbanísticas específicas que garantam a preservação visual dos elementos e conjuntos paisagísticos construídos e naturais que compõem a imagem coletiva da cidade” (*ibid*). Como uma síntese dessa valorização, o Plano Diretor Urbano de Vitória declara, no Artigo 12, que tem por finalidade “(...) incentivar a apreciação da paisagem e o usufruto do patrimônio natural como elemento representativo da imagem de Vitória” (*ibid*).

Observando tais diretrizes, é possível perceber a atenção particularmente reservada ao aspecto visual e de ambiência da paisagem, o que poderia fornecer um modelo eficiente de normativas de proteção de visadas para o caso da cidade do Rio de Janeiro.

5. CONCLUSÕES

A partir da análise, reafirma-se a carência de diretrizes específicas sobre a proteção das visadas para os maciços da Tijuca e Pedra Branca, diante do crescimento acelerado e do adensamento urbano no Rio de Janeiro. Esta lacuna enseja investigações futuras, especialmente no que tange à familiarização da população sobre o conceito de paisagem cultural — uma dimensão que transcende o aspecto físico para englobar o espírito do lugar e a atmosfera que molda a experiência cotidiana do cidadão (Norberg-Schulz, 1980; Checa-Artasu, 2014).

A pesquisa evidenciou ainda a ambiguidade presente nas normativas do Plano Diretor no que tange à adoção dos limites de gabarito relacionados às cotas dos terrenos. A ausência de justificativas claras para tais parâmetros abre espaço para múltiplas interpretações — desde a preocupação com riscos ambientais até estratégias para controle do adensamento urbano. Conforme apontado por Schlee e Tângari (2008), o discurso ambientalista por vezes pode encobrir interesses contraditórios,

especialmente diante de tensões históricas entre preservação ambiental, controle social e interesses imobiliários.

Nesse cenário, o debate sobre a proteção ambiental e a paisagem cultural torna-se multifacetado e desafiador, articulando em uma trama complexa marcada por desigualdades históricas. Como enfatizam Schlee e Tângari (2008, p. 287):

A partir da década de 1980, ao mesmo tempo em que a dimensão social do problema habitacional passou a ser considerada pelo poder público, a preocupação com a preservação ambiental passou a justificar as ações governamentais de remoção e/ou controle das favelas. Leis e decretos foram editados para, de um lado, flexibilizar padrões urbanísticos e edifícios destinados a legalizar a moradia dos extratos sociais mais baixos da população e/ou a garantir os lucros do capital imobiliário. Por outro lado, várias unidades de conservação foram instituídas e regulamentadas abrangendo áreas ocupadas irregularmente. Trata-se de duas visões em permanente conflito.

A ausência de normativas claras para a proteção das visadas paisagísticas expõe as áreas mais vulneráveis da cidade — em especial as periféricas — a intervenções que aprofundam desigualdades. A especulação imobiliária, muitas vezes apoiada por discursos ambientais seletivos, opera nessas brechas ao definir, de forma excludente, o que merece ser visto e protegido. Assim, preserva-se o que integra os cartões-postais e invisibiliza-se o que pertence aos territórios populares.

Proteger a visibilidade dos maciços da Pedra Branca e da Tijuca, nesse contexto, é garantir que o direito à paisagem não seja privilégio de poucos, mas condição coletiva. Instrumentos como áreas *non aedificandi*, se desvinculados de uma cartografia sensível dos olhares cotidianos, tornam-se insuficientes. A salvaguarda das visadas requer a consideração dos percursos vividos, dos enquadramentos urbanos e das relações simbólicas de pertencimento. Reconhecer a paisagem como um direito assegura que todos tenham voz sobre aquilo que veem, vivem e desejam preservar.

Por fim, este artigo se apresenta como uma contribuição para o preenchimento dos lapsos legislativos identificados, propondo um aprofundamento crítico e interdisciplinar da paisagem carioca. Ressalta-se que os maciços não são apenas elementos geomorfológicos, mas também símbolos capazes de moldar a identidade do Rio de Janeiro. Diante deles, o cidadão é simultaneamente impactado e causador de impacto, transformador e transformado. Assim, fortalecer a proteção das visadas e da paisagem cultural é preservar um patrimônio coletivo, fundamental para a construção de uma cidade mais justa, sustentável e sensível aos seus elementos constitutivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, D. T. Cidadania Paisagística. In: **Geografia, Revista de Pós-Graduação em Geografia da UFPE**. Recife, 35 (1), 2018, pp. 40-59.

BARBOSA, D. T. **Ver, estar e ser (n)a paisagem**. Cidadania Paisagística e o direito à paisagem na cidade do Recife. Rio de Janeiro: UFRJ, Tese de Doutorado em Geografia, 2020.

BESSE, J. As cinco portas da paisagem: ensaio de uma cartografia das problemáticas paisagísticas contemporâneas. In: **O gosto do mundo: exercícios de paisagem**. Tradução de Annie Cambe. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014. p. 11–66.

CHECA-ARTASU, M.; MARTÍN, P. (org.). **El paisaje: reflexiones y métodos de análisis**. Ciudad de México: Ediciones del Lirio: Universidad Autónoma Metropolitana, 2017.

CONSELHO DA EUROPA. **Recomendação Europa sobre a paisagem cultural integrada**. Estrasburgo: Conselho da Europa, 11 set. 1995.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia da Paisagem**. Florença, 20 out. 2000. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/landscape>. Acesso em: 20 maio 2025.

GLA GREATER LONDON AUTHORITY, SECRETARY OF STATE FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (UK). **London View Management Framework**: Supplementary Planning Guidance. London: Greater London Authority, 2012. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/lvmf2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

ICOMOS Conselho Internacional de Monumentos e Sítios. 16ª Assembleia Geral. **Declaração de Quebec sobre a preservação do "Spiritu loci"**. Quebec, 04 out. 2008b. Disponível em: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA16_Quebec_Declaration_Final_PT.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

ICOMOS Conselho Internacional de Monumentos e Sítios. 18ª Assembleia Geral. **Declaração de Florença sobre patrimônio e paisagem como valores humanos**. Florença, Itália, 14 nov. 2014. Disponível em: https://unescoportugal.mne.gov.pt/images/CLT_PatM/ciclo_webinares_patrimonio_mundial_2024/2014_icomos_declaracao_de_florenca.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

ICOMOS-IFLA Conselho Internacional de Monumentos e Sítios; Federação Internacional de Arquitetos Paisagistas. **Princípios sobre as paisagens rurais como patrimônio**. Adotado pela 19ª Assembleia Geral do ICOMOS. Nova Deli, Índia, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://www.icomos.pt/images/pdfs/2020/2017%20carta%20ICOMOS-IFLA%20sobre%20paisagens%20rurais.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

PETRÓPOLIS (RJ). Prefeitura. Secretaria Municipal do Ambiente e Secretaria de Obras, Habitação e Regularização Fundiária. **Normativa SMA e SOHRF nº 01, de 2019**. Dispõe sobre os trâmites processuais de licenciamento ambiental e de obras particulares, da simples aprovação e da inexigibilidade, no âmbito municipal. Petrópolis, 2019

REIS, G. A.; SILVA FILHO, G. H.; SILVA, P. T.; RIBEIRO, R. W. A paisagem no ordenamento urbano brasileiro: a produção de leis da paisagem no Recife e no Rio de Janeiro entre 1950 e 2019. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 13, e0034, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/7gzZdq9WBk9rHqHHRKrGcdg/>. Acesso em: 20 maio 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade. **Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar: dossiê de candidatura ao título de Patrimônio Mundial na categoria de Paisagem Cultural da Humanidade**. Rio de Janeiro, 2012.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 270 de 16 de janeiro de 2024**. Institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=454965>. Acesso em: 14 maio de 2025.

SCHLEE, M. B.; TÂNGARI, V. R. As montanhas e suas águas: a paisagem carioca na legislação municipal (1937-2007). **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, p. 271-291, 1º sem. 2008.

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. 19ª Conferência Geral. Recomendação de Nairóbi. Nairóbi, 26 nov. 1976. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Nairobi%201976.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

VITÓRIA. **Lei nº 9.271 de 22 de maio de 2018**. Aprova o Plano Diretor Urbano do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: https://diariooficial.vitoria.es.gov.br/ExibirArquivo.aspx?qs=qWdXNTRC20_Addresswv%2fkTq%2f08j9RDCzsKhIVvmB0Zi%2f2pTRC20_AddressLOXU%3d. Acesso em: 19 maio 2025.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, código E-26/210.862/2024 e pela CAPES - Código de Financiamento 001.