

**Legislar com paisagem:
a função socioambiental e paisagística do Plano Diretor de Campos dos
Goytacazes/RJ**

SESSÃO TEMÁTICA: DIREITO À PAISAGEM
CATEGORIA: ARTIGO ACADÊMICO CIENTÍFICO

Autora: Daniela Bogado Bastos de Oliveira

RESUMO

Trata-se de artigo sobre a função socioambiental e paisagística do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes/RJ, com reflexões sobre a importância da legislação ambiental e urbanística para a conservação da paisagem como patrimônio natural e cultural, que reforça o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, numa perspectiva intergeracional, que ratifica o direito à cidade e enfatiza o direito à paisagem. Para tanto, analisamos a legislação pertinente, fazendo o devido diálogo entre as fontes legislativas a partir de uma interpretação sistemática, bem como realizamos a revisão bibliográfica para embasamento teórico da temática estudada, de forma a auxiliar na análise do conteúdo legal, verificando aspectos sociais, ambientais e jurídicos que justificam a tutela da paisagem.

PALAVRAS-CHAVES: Plano Diretor; função socioambiental; paisagem.

ABSTRACT

This paper is about the socio-environmental and landscape function of the Master Plan of Campos dos Goytacazes/RJ, with reflections on the importance of environmental and urban legislation for the conservation of the landscape as a natural and cultural heritage, which reinforces the fundamental right to the environment ecologically balanced, from an intergenerational perspective, which ratifies the right to the city and emphasizes the right to landscape. To this end, we analyzed the relevant legislation, carrying out due dialogue between the legislative sources based on a systematic interpretation, as well as carrying out a bibliographical review for theoretical basis of the topic studied, in order to assist in the analysis of the legal content, verifying social aspects, environmental and legal aspects that justify the protection of the landscape.

KEYWORDS: Master Plan; socio-environmental function; landscape.

1 INTRODUÇÃO

O direito à paisagem com sua função socioambiental reflete na percepção do patrimônio natural e histórico-cultural que, em razão da historicidade, revela a dinamicidade da paisagem urbana e rural, diante todo processo de urbanização e de transformações cotidianas.

Por isso, considerando a importância da legislação ambiental e urbanística para a conservação da paisagem, como estratégia metodológica, realizamos aprofundamento teórico por meio da revisão bibliográfica tendo a paisagem como chave de leitura, bem como fizemos levantamento e análise legal das principais leis federais e municipais pertinentes nas últimas 4 décadas, com foco no novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes (PDCG), instituído pela Lei Complementar Municipal nº 15/2020.



Figura 1: Campos dos Goytacazes



Fonte: Aliprandi, 2017.

A paisagem é um “conjunto de formas heterogêneas”, de idades variadas, que revelam pedaços de tempos históricos diferentes, representativos dos diversos modos de produção e de construção da cidade. Enquanto “resultado de adições e subtrações sucessivas”, tem um movimento dinâmico, cujas formas vão além das possibilidades técnicas de uma época, por depender também de condições econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais, envolvendo aspectos (in)visíveis, abrangendo cores, movimentos, odores, sons, ou seja, toda uma percepção ambiental (SANTOS, 2014, p. 68, 74 e 75), tendo, assim, uma função socioambiental.

Schlee *et al* (2009, p. 232 e 233) abordam as múltiplas significações e significados da paisagem elaborando a seguinte síntese conceitual dividida em 2 vertentes:

Na primeira vertente, podemos incluir a incluir a dimensão morfológica, funcional e espacial, e, na segunda, a dimensão histórica e simbólica, conforme descritas em seguida: (a) dimensão morfológica, na qual a paisagem é traduzida como um conjunto de configurações formais, derivadas da natureza e da ação humana; (b) dimensão funcional, relativa à organização, porque suas partes guardam relações entre si; (c) dimensão histórica, na medida em que é produto das transformações ocorridas ao longo do tempo; (d) dimensão simbólica, pois a paisagem carrega significados que expressam valores, crenças, mitos e utopias; e (e) dimensão dinâmica, a relacionar os padrões espaciais aos processos que lhes deram origem. Essas dimensões não são excludentes, pelo contrário, interagem e explicitam os processos os quais são responsáveis pelas transformações e configurações refletidas pelas e nas paisagens existentes.

Em suma, “a paisagem é constituída pela expressão morfológica da transformação do espaço físico face às mudanças sociais e/ou ambientais de um determinado espaço-tempo” (MACEDO *et al*, 2018, p. 21).

Por ser um conceito polissêmico, para Lima *et al* (2009, p. 300 e 301), a ideia de paisagem, por um lado, “transcende à acepção do belo à qual se encontra fortemente atrelada, ainda que possa incorporar tal noção”. Por outro lado, na apreensão sensível do cotidiano urbano, a paisagem “não é mais (apenas) o ‘que está lá’, até onde a vista alcança, mas, o ‘aqui e agora’



na experiência dos afetos cotidianos; é o corpo percebendo e se deixando afetar ('para o bem e para o mal') pelo espaço da cidade", trazendo à tona noção de paisagem afetiva e humanizante, mediadora da dimensão ambiental com a humana.

Neste sentido, postula-se a proteção do direito à paisagem, enquanto possibilidade de se disponibilizar à experiência estética da fruição desinteressada, vinculada ao direito de "acesso à leitura crítica de mundo, capaz de mobilizar os indivíduos em prol de uma vida mais humanizada" (LIMA et al, 2009, p. 308)

Pela análise do PDCG, nota-se que a estratégia da sustentabilidade propicia que o município tenha como objetivo o cumprimento de sua função socioambiental e paisagística, o que requer a superação do desafio da efetivação de uma gestão ambiental-urbana participativa, que implemente os instrumentos previstos em leis, ratificando os direitos à natureza, à paisagem e à cidade.

2 DIREITO À PAISAGEM E SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

O direito à paisagem pode ser definido como direito a contemplar e a vivenciar o visual paisagístico (explícito e implícito), sentindo o significado e a atmosfera do lugar, seja da natureza, seja da cidade, considerando suas especificidades territoriais e transformações diárias. Trata-se de um direito simultaneamente individual e coletivo, por ser um direito difuso da 3ª dimensão dos direitos humanos que, na perspectiva da paisagem urbana e da rural, associa-se ao direito à cidade, ao direito ambiental e ao direito à memória.

Fato é que, diante a historicidade do Direito e da hermenêutica jurídica que orienta para uma interpretação sistemática, a tutela da paisagem já é extraída das leis, embora, hodiernamente esteja em pauta a elaboração de uma lei própria da paisagem, considerando toda uma estrutura ecológica.

Em consonância com Machado (2019, p. 32),

a paisagem, como direito individual e como direito difuso, faz parte do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida através de sua conservação e fruição intelectual, sentimental, estética e educativa¹ para as gerações presentes e futuras.

A Lei nº 7347/85 de Ação Civil Pública trata das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Segundo o art. 4º, poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), por conta da sua dimensão ambiental, consagrada no art. 225 da CF/88 que ressalta o direito fundamental ao meio ambiente, cita diretamente a paisagem ao tratar tanto da competência dos entes federativos quanto da cultura. Além disso, o art. 182 da CF/88 destaca a importância da política de desenvolvimentos urbano e da função social da cidade, o que está intrinsecamente ligado à paisagem.

De acordo com os art. 23, III e 24, VII da CF/88, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor

¹Daí a importância de se pensar a paisagem e as Bacias Hidrográficas como territórios educativos, que observam a Lei de Educação Ambiental. (Lei nº 9.795/99)



histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; e é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

Segundo o art. 216, V da CF/88, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.


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

A Lei nº 9.605/1998, de Crimes Ambientais, no art. 63, dispõe que é crime alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida. E pelo art. 64, é crime promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida.

O Estatuto da Cidade (EC), instituído Lei nº 10.257/01, enfoca a paisagem urbana em suas diretrizes e instrumentos urbanísticos. Seu art. 2º, XII dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio da diretriz de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Com relação aos instrumentos, elencados no art. 4º, incisos V, alíneas m, o e VI, há o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Outrossim, o direito de superfície (art. 4º, V, I c/c 21, §1º), por abranger o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística, bem como o tombamento (art. 4º, V, d), também podem impactar a paisagem e o entorno do lugar. O Estudo de Impacto Ambiental para embasar o Licenciamento Ambiental ter como critério os impactos na paisagem também é relevante.

Em conformidade com o art. 26, VI a VIII, do EC, o Direito de Preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. A Transferência do Direito de Construir, previsto no art. 35, II do EC, para fins de preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. O EIV, *ex vi* art. 37, VII do EC será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O Novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651/2012, art. 3º, II e XX define respectivamente Área de Preservação Permanente (APP) e área verde urbana, que englobam em seus conceitos a paisagem. A APP é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade



geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. E considera-se área verde urbana espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

Diante deste contexto legislativo que serve simultaneamente para orientar e estimular o planejamento da paisagem, por meio de uma gestão participativa, necessário compreender quais são os desafios para dar operabilidade às normas ambientais e urbanísticas em prol da paisagem.

Como ressaltado por Schenk (2021, p. 83), sendo a paisagem a materialização da ação humana na natureza, uma alternativa consistente a ser desenvolvida é a que “planeja e projeta processos de desenvolvimento que diminuam o conflito e nos garantam cidades mais resilientes², sustentáveis e justas”, além de acessíveis. Para tanto, metodologicamente, transitando entre planos e projetos, “esse planejamento tem de ser traduzido em cenários, desenhos e representações que as pessoas possam visualizar, debater e escolher” implementar, num encadeamento que revele pertinências nas escolhas, instalando o processo de governança, até para que haja a fiscalização das diretrizes legais que precisam ser efetivadas.

3 A função socioambiental e paisagística do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes/RJ

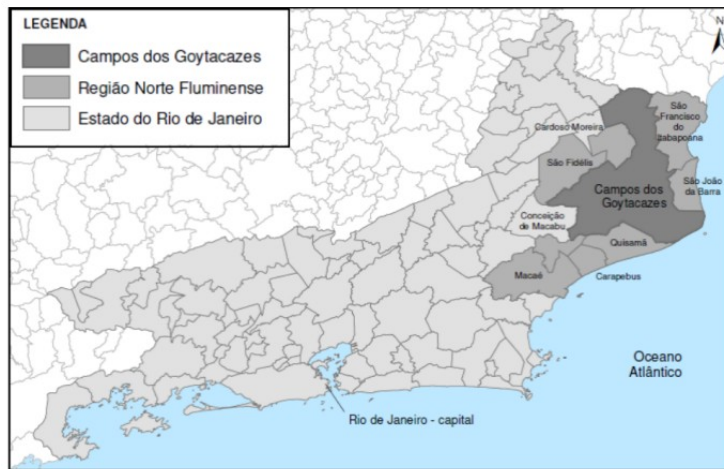
Sendo Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF/88, art. 182 c/c EC, art. 4º, III, a e 39 a 42), e considerando que, para melhor planejamento urbano, a política ambiental-urbana precisa levar em conta a paisagem urbana e rural, numa perspectiva sistêmica, como a do Sistema de Espaços Livres (SEL)³, foi imprescindível avaliar a função socioambiental e paisagística do PDCG, pois para se poder planejar com paisagem (SCHENK, 2021), indispensável que a legislação municipal em consonância com as diretrizes (nacionais) gerais, reforce o valor da paisagem, direcionando as políticas públicas locais.

² Em virtude da emergência climática, ver a Lei nº Lei nº 14.750/2023, que altera as Leis nºs 12.608/2012 e 12.340/2010, e aprimora os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados.

³ Mister a leitura da paisagem para a compreensão do SEL. O SEL do município ou região inclui todos os espaços livres (de edificação, considerando o solo, a água e a luz) públicos ou privados, voltados para práticas sociais (circulação, lazer, atividades físicas, festas e manifestações políticas) ou para a conservação ambiental (drenagem, dinâmicas ecológicas), sendo produtivos ou contemplativos e influenciando diversas escalas do cotidiano urbano. Portanto, toda cidade possui um SEL pois, pelo menos, tem um sistema viário que conecta os espaços privados e os Espaços Livres Públicos (ruas, praças, parques, orlas), que promove uma interação social, ambiental e cultural (MACEDO et al., 2018; QUEIROGA; SAKATA, 2020). Para Macedo et al (2018), a existência de EL, diversificados e tratados paisagisticamente, melhoram a qualidade espacial urbana. Além disso, os EL são fundamentais para a mitigação de alguns problemas ambientais que se tornaram comuns no meio urbano e afetam a paisagem cotidiana, como os alagamentos e inundações.



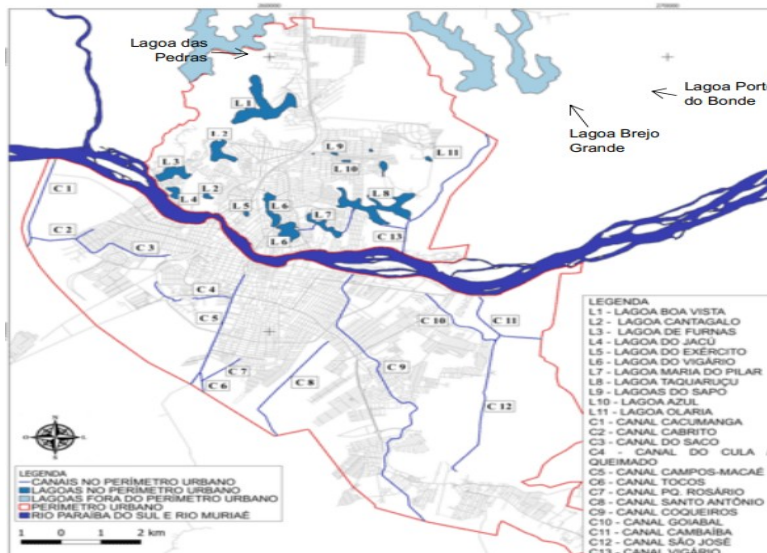
Figura 2: Localização de Campos dos Goytacazes



Fonte: Aliprandi *et al*, 2022.

A paisagem de Campos dos Goytacazes, uma planície, é marcada especialmente pela presença do Rio Paraíba do Sul, bem como por lagoas e canais. O município de médio porte, localizado no Norte Fluminense, tem uma área de 4.032,487 km², que é a maior extensão territorial do Estado, com 483.551 habitantes e densidade de 119,91 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2023), tendo, entre as principais atividades econômicas, a indústria, a agropecuária e a prestação de serviços, destacando-se por sua bacia petrolífera e como polo universitário. Vem sofrendo um processo de verticalização e fragmentação urbana, que reforça a segregação socioespacial, apesar de todo potencial paisagístico, considerando seu patrimônio natural e cultural.

Mapa 1 – Identificação dos recursos hídricos que caracterizam a paisagem de Campos



Fonte: Torres *et al*, 2023.



A Lei Orgânica de Campos dos Goytacazes informa, no art. 5º, III, que ao município campista compete observadas as normas de cooperação fixadas em lei complementar federal, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, material e imaterial, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. No art. 264, §1º, esclarece que o município adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens naturais e construídas, notáveis e dos sítios arqueológicos. Nos incisos do art. 268, determina que constituem patrimônio municipal 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, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico ou científico. Por fim, no art. 279, declara que o Poder Municipal providenciará, na forma da lei, a proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico, através de preservação dos bens imóveis, de valor histórico, sob a perspectiva de seu conjunto; da sinalização das informações sobre a vida cultural e histórica da cidade; da identificação e inventário dos bens culturais e ambientais, devendo a lei dispor sobre sanções para os atos relativos à evasão, destruição e descaracterização de bens de interesses histórico, artístico, cultural, arquitetônico ou ambiental, exigindo a recuperação, restauração ou reposição do bem extraviado ou danificado. E isso, obviamente, reforça a diversidade paisagística na cidade, inclusive por conta de sua arquitetura eclética.

A Lei Complementar Municipal nº 15/2020 que institui o atual PDCG tem por princípios elencados nos incisos do art. 5º: a proteção ao meio ambiente, segundo as diretrizes da política ambiental e da função socioambiental da propriedade; o direito à cidade; garantia às funções sociais da cidade; incorporação do sentido de pertencimento do Município; garantia do exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura local e regional, mediante apoio, incentivo, valorização e difusão das manifestações que registram os costumes, as criações, a memória, o patrimônio e as realizações dos diferentes grupos formadores da comunidade local; participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão democrática e participativa. Dos seus objetivos, destaca-se o art. 6º, X c/c XIII e XIV, para promover e proteger, com a colaboração da comunidade, o patrimônio cultural municipal, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e outras formas de acatamento e preservação, constituindo a cidade inteligente e do conhecimento.

Neste sentido, a implementação do gerenciamento da dimensão ambiental e do desenvolvimento sustentável deverá contemplar a seguinte medida e ação prioritária, segundo o art. 19, VIII do PDCG: promover a reforma urbana e paisagística para valorização do Município no contexto do processo de desenvolvimento local e regional.

Para tanto está previsto no novo PDCG:

- instituir circuito de trilhas interpretativas na Área Especial de Valorização Turística e Paisagística, com informações utilizadas em interpretação ambiental por oferecerem oportunidades de um contato direto com o ambiente natural, direcionado ao aprendizado e à sensibilização (art. 47, III);
- integrar as margens de rios e lagoas à paisagem, com a recomposição das matas ciliares e execução de Vias de Proteção ambiental, conforme Perfis de Vias constantes na Lei de Parcelamento (art. 63, VIII);



- Planos de Ordenamento Territorial (POT) contendo proposta de estruturação urbana que contemple traçado viário básico, sistemas de infraestrutura a serem instalados, reservas de áreas para equipamentos e serviços urbanos, diretrizes e parâmetros para parcelamento e ocupação, e condicionantes de proteção ambiental e paisagística (art. 95, IX);
- a divulgação ampla e sistemática do acervo que compõe o patrimônio ambiental do Município, recursos naturais, paisagens, edificações e conjuntos urbanos (art. 98, II);
- o fomento a novas formas de atratividade turística e de lazer no Município, aproveitando as áreas verdes remanescentes, os cursos d'água, a orla oceânica, as margens de lagoas e canais e demais recursos paisagísticos (art. 102, I);
- fazer cumprir o Código de Posturas municipal, no que institui para os elementos e as redes de infraestrutura que interferem na configuração da paisagem, tais como os letreiros e anúncios nas edificações, os artefatos do mobiliário urbano e equipamentos relacionados aos serviços urbanos (art. 103, II);
- regulamentar a ocupação das margens dos corpos d'água, respeitando as limitações de uso das Faixas Marginais de Proteção (FMPs), enquanto Área de Preservação Permanente, garantindo a ocupação do solo de maneira sustentável, para a fruição da paisagem e a realização de atividades voltadas para o turismo e lazer (art. 103, IV);
- a estruturação urbana e rural e do uso do solo de modo a ordenar e disciplinar o crescimento do Município de Campos dos Goytacazes, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, densificação e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo (art. 146);
- instituir as Áreas de Preservação Natural e Cultural que compreendem áreas que merecem ter preservados, conservados ou recuperados os recursos naturais assim como os bens de valor histórico, salvaguardando seus valores culturais e paisagísticos para as gerações presentes e futuras, abrangendo as áreas de interesse ambiental, na qual se incluem os ambientes representativos da paisagem natural de Campos dos Goytacazes, como o rio Paraíba do Sul e seus bancos de areia, o sistema lacustre e o sistema hídrico contribuinte às macrobacias da Lagoa Feia, do Rio Paraíba do Sul e do rio Itabapoana, os remanescentes florestais e o sistema orográfico característico do município e pelas Unidades de Conservação (art. 155);
- as Áreas de Valorização Turística e de Lazer compreendendo áreas urbanizadas ou não, que por seus recursos naturais, culturais e paisagísticos, apresentam condições para consolidação e ou exploração de atividades turísticas, culturais e de lazer, abrangendo: a zona de amortecimento do Parque Estadual do Desengano, aí incluídos a APA da Lagoa de Cima, o baixo vale do Imbé e o morro do Itaóca; o rio Ururá e sua Faixa Marginal de Proteção (FMP); a FMP da Lagoa Feia; a lagoa do Jacaré, sua FMP e seu entorno; a orla do farol de São Tomé; o trecho municipal do rio Paraíba do Sul e suas ilhas; o complexo orográfico do morro do Coco e áreas do entorno; a FMP da Lagoa do Campelo; o conjunto formado pelo Mosteiro de São Bento e o Colégio dos Jesuítas, atual Arquivo Público, além de outras áreas de interesse que englobem um conjunto de bens materiais ou caminhos culturais, que configuram os "Caminhos do Açúcar" (art. 156);
- a Macrozona de Proteção Ambiental subdividida em duas categorias: 1ª) As áreas protegidas ou de interesse para proteção ambiental que, por suas características ambientais, bens e serviços, e beleza cênica não poderão ser parceladas e ocupadas para fins urbanos e para as quais serão incentivadas ações de recuperação e preservação ambiental; 2ª) As áreas urbanas sujeitas à inundação e consideradas como de risco à vida humana, para as quais serão

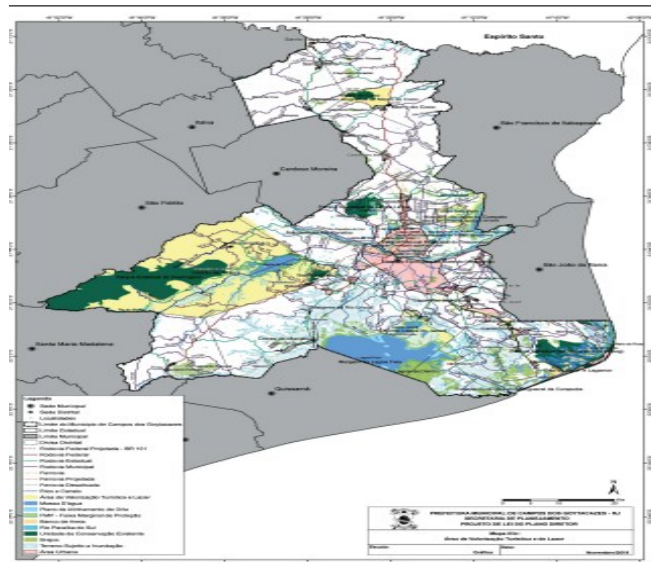


estabelecidas restrições à ocupação e ao parcelamento em função das características dos locais, além da recuperação da qualidade ambiental e paisagística (art. 176, I e II);

- a execução de operações urbanas consorciadas para a implementação de equipamentos de lazer e intervenções de valorização paisagística (art. 177, II);

- a definição das Áreas de Especial Interesse de Recuperação Ambiental e Valorização Paisagística (art. 177, IV);

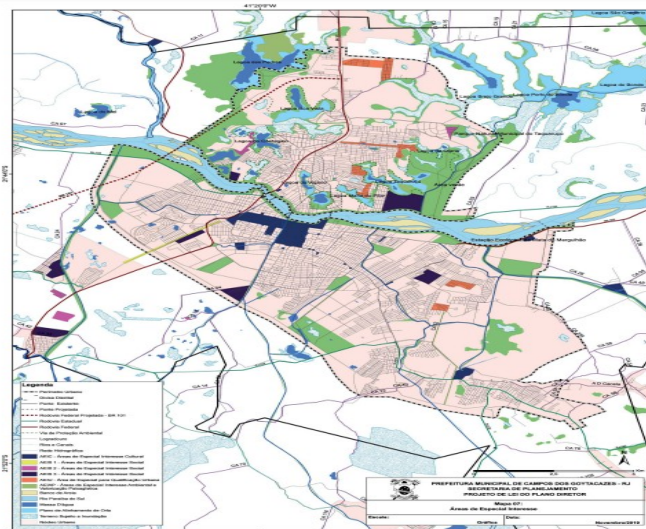
Mapa 2: Área de Valorização Turística e de Lazer



Fonte: PDCG/2020

- as Áreas Especiais que se referem a determinadas modalidades de apropriação do território municipal que, por suas características peculiares e singularidade de caráter social, etnográfico, urbanístico, ambiental, paisagístico, histórico ou cultural, exijam a sua devida identificação, caracterização e o estabelecimento de diretrizes de planejamento e gestão localizadas e ajustadas às suas especificidades (art. 230 c/c art. 235 a 240, 247 a 249);

Mapa 3: Áreas de Especial Interesse



Fonte: PDCG/2020



- as Unidades de Uso Sustentável, como a Área de Proteção Ambiental (APA), área em geral extensa, de domínio público ou privado, com um certo grau de ocupação humana, dotada de características ecológicas e paisagísticas importantes para a qualidade de vida, que tem como objetivos proteger a diversidade biológica e disciplinar o processo de ocupação da área (art.327, II).


Ressalta-se que por força do art. 144, IV e V, a função social da propriedade urbana, elemento constitutivo do direito de propriedade, deverá subordinar-se a melhoria da paisagem urbana, a preservação dos sítios históricos, dos recursos naturais e, em especial, dos mananciais de abastecimento de água do Município, devendo haver recuperação de áreas degradadas ou deterioradas visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade.

Portanto, notável que o PDCG, ainda que abstratamente – mas dando um norte considerável, apto a produzir efeitos para que a lei seja eficaz se suas diretrizes forem colocadas em prática e seus instrumentos regulamentados –, se importa com a valorização do patrimônio natural, cultural e histórico; com a qualificação dos espaços a partir da tutela da paisagem; com a instituição de Áreas de Preservação Natural, Cultural e Paisagística e de Áreas de Valorização Turística e de Lazer; com o estabelecimento da Macrozona de Proteção Ambiental. Até porque, incontestável que, há uma forte dimensão ambiental, presente de forma transversal em toda lei, por meio da estratégia do desenvolvimento sustentável, na ótica da territorialização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial do ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) da Agenda 2030, enfatizando o Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, a Proteção e Valorização dos Recursos Hídricos, a Criação, Proteção e Recuperação de Áreas Verdes, o Desenvolvimento Urbano e a qualidade ambiental, bem como destacando os Instrumentos da Política Urbana Ambiental, em consonância com as diretrizes do EC.

Além disso, a Lei Complementar Municipal nº 16/2020, que atualizou a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes/RJ, ao definir entorno (art. 1º, XXI), assim como ao tratar de EIV (art. 98, VI) e da transferência do potencial construtivo (art. 125, II), também tem a paisagem como referência.

Macedo et al (2018, p. 25 e 26) demonstram que “a observância em planos diretores de princípios ambientalistas” influencia a geração de espaços livres (de caráter ambiental) multiescalares, que se associam à conservação de recursos naturais, instituição de APP aumento de ações relacionadas à conservação de recursos ambientais, criação e manutenção das áreas de lazer e de proteção da rede hídrica, construção de parques e orlas, programas de arborização urbana, consolidação de praças e ciclovias... Contudo, “a ausência de políticas públicas continuadas e articuladas” a respeito da dimensão ambiental e do SEL, bem como “o uso inadequado de recursos ambientais e paisagísticos”, acarretam uma “série de incongruências” que levam a conflitos no cotidiano: “desarticulação entre os próprios órgãos públicos e entre estes e o setor privado”; “projetos de reduzida qualidade paisagística e urbanística”, com “despreparo das equipes técnicas na criação, execução e manutenção”, que intensificam a precariedade do espaço livre público; poluição; ocupações ilegais em áreas de risco e de fragilidades ambientais...

Diante deste contexto e cientes de que o Desenvolvimento Sustentável consta no escopo legislativo dos Ordenamentos Jurídicos contemporâneos, os pesquisadores supracitados apontam que “não há receitas, manuais ou *check-list* preestabelecidos, mas princípios éticos, teóricos e de método que norteiam” a (particip)ação para a constantemente construção dinâmica de ambientes que comportem a diversidade e respeitem a complexidade socioambiental, compreendendo “a diferença entre o espaço concebido, percebido e vivido”



(MACEDO et al, 2018, p. 28 e 68), ao se considerar a subjetividade do exercício dos direitos (à cidade, à natureza, à paisagem e à memória).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Legislar considerando estrategicamente a paisagem favorece os direitos à cidade, à natureza e à memória, que respaldam o próprio direito à paisagem. Na era dos direitos, com normas narrativas de direitos que consubstanciam conceitos, valores e princípios que servem de marcos pedagógicos, amplia-se o alcance do direito ambiental e do direito urbanístico, que em razão de peculiaridades e à luz da liberdade sustentável, da justiça ambiental e da solidariedade, se desdobram no direito à cidade, no direito à natureza e no direito à paisagem, enquanto direitos fundamentais que articulam direitos individuais, sociais e difusos, que dão realce a função socioambiental (da propriedade, da paisagem e da cidade). Universalizar direitos envolve pensar as especificidades dos (sujeitos de) direitos e em novos direitos.

A concepção de se legislar com paisagem pode acarretar a elaboração de uma lei específica da paisagem, inspirando-se em normas (inter)nacionais, para deixar expresso o direito à paisagem e/ou, de todo modo, propiciar a revisão de leis que tratam da temática e da gestão ambiental-urbana, para explicitar e consolidar ainda mais a vertente paisagística que se soma à dimensão ambiental.

O PDCG, a partir do diálogo das fontes legislativas, precisa ser efetivado, para minimizar o contraste da cidade ideal (conforme previsto nas leis), com a cidade real (que desconsidera muitas das previsões legais, geralmente por falta de políticas públicas ou de regulamentação do que indicado no PD). Planejar e legislar com paisagem, considerando as carências e potencialidades do SEL da planície goitacá, bem como os instrumentos tais e quais o Plano de Proteção e Valorização do Centro Histórico, o Plano de Proteção dos Espelhos e Cursos D'Água, o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável e o Plano Diretor de Arborização e de Áreas Verdes Urbanas Municipais, corroboram com políticas públicas em prol de uma cidade inteligente, sensível, paisagisticamente qualificada, mais humana, justa, inclusiva, atrativa, viva, acessível, resiliente e sustentável.

REFERÊNCIAS

ALIPRANDI, Danielly Cozer. O sistema de espaços livres da cidade de Campos dos Goytacazes-RJ: carências e potencialidades. Tese (Doutorado em Arquitetura), PROARQ/FAU/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

ALIPRANDI, Danielly Cozer *et al.* Urbanização e fragmentação: o Sistema de Espaços Livres e o Rio Paraíba do Sul na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ. In: **Sistemas de espaços livres em cidades médias brasileiras** / organizadores Glauco de Paula Coccoza e Lucimara Albieri. Uberlândia : Sibipiruna, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 dez. 2023.

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.



CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Complementar nº 15, de 07 de janeiro de 2020.** Institui o novo Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, RJ, 22 dez. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades:** Campos dos Goytacazes. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 12 jul. 2023.

LIMA, Catharina P. C. S. *et al.* **O direito ao (in) compressível:** arte, cidade, paisagem e transformação social Revista Rua, Campinas, Número 23 , Volume 2, Novembro 2017. p. 291 – 309 .

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

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

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado:** fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SCHENK, Luciana Bongiovanni Martins. **Cartilha da Bacia Córrego do Gregório.** São Carlos: IAU/USP, 2021.

SCHLEE, Mônica Bahia *et al.* **Sistema de Espaços Livres nas Cidades Brasileiras:** Um Debate Conceitual. In: Paisagem Ambiente: ensaios, n. 26. São Paulo, 2009. p. 225 – 247.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

QUEIROGA, E. F., e SAKATA, F. G. (2020). **A rede de pesquisadores reunidos por Silvio Macedo sob o Lab QUAPÁ e os estudos de sistemas de espaços livres e formas urbanas no Brasil.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, e20190264. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190264>

TORRES, T. F *et al.* **Expansão urbana e transformações hídricas:** análise numa perspectiva histórica da paisagem urbana de Campos dos Goytacazes/RJ. In: Revista Política e Planejamento Regional – Rio de Janeiro – vol. 10, nº 3, setembro – dezembro de 2023, p. 290 – 315.