



O rio e a lei: a relação entre legislação e paisagem nos fundos de vale

Patrícia Cereda de Azevedo / USP / patriciaazevedo@usp.br
Luciana Bongiovanni Martins Schenk / USP / lucianas@sc.usp.br

SESSÃO TEMÁTICA: ET1: Direito à paisagem

RESUMO

Os corpos d'água e as paisagens das quais participam são de vital importância para as cidades, porém se encontram em estado de degradação dentro do tecido urbano em boa parte das cidades brasileiras. A presente pesquisa busca discutir os princípios da Arquitetura da paisagem, reconhecendo-a como campo disciplinar capaz de compatibilizar o planejamento urbano e as questões ambientais, sociais, históricas, culturais, políticas e econômicas dos fundos de vale, para gerar formas mais harmoniosas de habitar. Para tal, foram feitas as etapas: investigação sobre o planejamento dos fundos de vale e seus corpos d'água dentro do tecido urbano ao longo do tempo; investigação sobre o campo disciplinar da Arquitetura da Paisagem e formas de atuação; e sistematização da legislação que versa sobre os espaços livres públicos, no Brasil. Por fim, procura-se entender a situação atual da legislação sobre os fundos de vale e suas paisagens, bem como formas de se incorporar os princípios e contribuições da Arquitetura da Paisagem no planejamento urbano, para garantir o acesso democrático desses espaços à população.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento da Paisagem; Fundo de Vale; Legislação.

ABSTRACT

Water bodies and the landscapes they comprise are vitally important to cities, yet they are in a state of degradation within the urban fabric of many Brazilian cities. This research seeks to discuss the principles of Landscape Architecture, recognizing it as a disciplinary field capable of reconciling urban planning with the environmental, social, historical, cultural, political, and economic issues of valley bottoms, to generate more harmonious forms of living. To this end, the following steps were taken: investigation of the planning of valley bottoms and their water bodies within the urban fabric over time; investigation of the disciplinary field of Landscape Architecture and its forms of action; and systematization of legislation governing public open spaces in Brazil. Finally, the aim is to understand the current status of legislation on valley bottoms and their landscapes, as well as ways to incorporate the principles and contributions of Landscape Architecture into urban planning, to guarantee democratic access to these spaces for the population.

KEYWORDS: Landscape Planning; Valley Bottoms; Legislation.

1 INTRODUÇÃO

Os fundos de vale são espaços livres verdes públicos dentro do tecido urbano, onde se encontram os corpos d'água (rios, córregos, lagos e outros) e, apesar de serem vitais para as cidades, eles são, notoriamente, relegados e degradados. No intuito de pensar formas alternativas de planejamento urbano, que gerem formas de se habitar mais harmoniosas e salutaras, esta pesquisa investiga como os princípios da Arquitetura da Paisagem podem ser aplicados na criação de uma legislação brasileira pautada nesses, em que compatibilize as questões urbanas, ambientais, sociais, históricas, culturais, políticas e econômicas nos territórios.

Em vista disso, para atingir esse objetivo, utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos: investigação sobre o planejamento dos fundos de vale e seus corpos d'água dentro do tecido urbano ao longo do tempo; investigação sobre o campo disciplinar da Arquitetura da Paisagem e formas de atuação; e sistematização da legislação que versa sobre os espaços livres públicos, no Brasil.

A compreensão sobre o planejamento dos corpos d'água, os fundos de vale e sua paisagem serve para analisar a situação atual em que se encontram, a forma como foram tratados ao longo do tempo, a construção do conflito entre o meio natural e humano, bem como o potencial que poderiam ter.

O campo disciplinar da Arquitetura da Paisagem é um viés pela qual se analisaram esses espaços, apontando formas de agir e atuar em um planejamento que utilize o arcabouço técnico (técnicas e tecnologias), em consonância com ideais contemporâneos da chamada infraestrutura verde, bem como mais democrático e participativo, exaltando, especialmente, o direito à paisagem.

Por fim, uma análise do histórico legislativo no Brasil, no que concerne à legislação de ordenamento territorial e legislação ambiental, para que se possa criar um quadro geral da atuação do Estado nesses espaços, que desenham territórios de potencialidades e fragilidades, explicitando conflitos legais que dificultam a melhora da qualidade do meio ambiente e dos espaços públicos, que podem apresentar especiais arranjos em relação aos fundos de vale.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O papel dos fundos de vale na vida urbana

Os corpos d'água são elementos que participam dos espaços livres públicos e tiveram uma relação intrínseca com criação das cidades, pois, na lógica norteadora da seleção do sítio para se estabelecer povoamentos, a proximidade com a água trazia razões funcionais, estratégicas e culturais, por prover subsistência, transporte, comunicação, lazer, matérias primas e proteção (GORSKI, 2010). Neste sentido, é chamado de "mais precioso recurso" por autores como Spirn (1995), por conta de sua vital importância na sobrevivência urbana.

Esses espaços são, portanto, parte essencial da paisagem urbana e objetos de estudo de valor estratégico, por conta dessa influência na vida de todos os cidadãos e no meio em que se inserem; ou seja, a presença dos corpos de água nos fundos de vale faz desses

lugares únicos na paisagem urbana, derivados não só das variáveis de ordem social e econômica, como também ambiental, cultural e política (BESSE, 2014).

Porém, como autores indicam (SPIRN, 1995; TARDIN, 2010), a relação rio-cidade não é sempre positiva, sendo que depende de diversos fatores econômicos, das formas de comunicação e transporte, da expansão urbana, da política, do planejamento urbano, da cultura e dos hábitos dos próprios cidadãos.

Por conta das mudanças nesses fatores ao longo do tempo, ocorreu a paulatina destruição dos espaços de natureza em meio urbano. A desvalorização dos espaços de meio ambiente, seja pelo capital imobiliário, seja pelos próprios cidadãos, trouxe uma grande degradação física através do despejo de dejetos domésticos e industriais, canalização e tamponamento dos rios, impermeabilização do solo, desmatamento de matas ciliares, invasão dos leitos dos rios, entre outras ações nocivas (MACEDO, 2012), que causam alterações significativas nos ciclos naturais desses espaços, tais quais enchentes, alagamentos, erosões, deslizamentos e outros (TUCCI, 1997; HERZOG, 2008).

Igualmente, ao analisar o planejamento das cidades brasileiras, Tardin (2010) aponta que, de modo geral e historicamente, foram concebidas tendo como base a ocupação extensiva, que desconsidera os distintos sistemas de paisagem que fundamentam a vida humana; ou seja, a lógica capitalista influencia o planejamento urbano e, em países como o Brasil, onde o poder das elites sobrepõe o Estado, faz com que não considere-se o potencial destes espaços na dinâmica dos sistemas da paisagem, seja biofísico, urbano ou sociocultural, e os trata como “limites” à ocupação urbana. O planejamento urbano é marcado pelos interesses de grupos econômicos e políticos, dentre os quais estão o mercado imobiliário, os donos de terra e o próprio Estado como agentes ativos (FARRET, 1985; VILLAÇA, 2001).

Historicamente, em países como o Brasil, os rios são tratados como locais de baixo valor na cidade e desvalorizados pelo mercado imobiliário, onde as populações vulneráveis passam a ocupar e no qual a urbanização é marcada pela falta de infraestrutura básica, sem acesso à moradia digna e com espaços de baixa qualidade urbanística (MARICATO, 1995; ROLNIK, KLINK, 2011).

Costa (2006a, p.116) complementa esta visão, apontando que essa forma de se produzir o espaço público e as áreas verdes negligenciava as questões paisagísticas intrínsecas do espaço ribeirinho, como o valor natural, social e cultural existente, causando uma “fragmentação semântica dos espaços que percorrem sua paisagem pela cidade”, e impedindo de alcançar todo seu potencial de interação entre a natureza e as pessoas.

Assim, por muito tempo, as áreas livres foram relegadas dentro do espaço urbano e sofreram com o apagar de sua existência, com as casas que sempre voltaram as costas para elas e com um tratamento técnico que escondia seus corpos d’água, impermeabilizava o solo e transformava tudo em concreto e asfalto, como essa fosse a receita para uma cidade melhor.

Nas últimas décadas surgiu um movimento de recuperação dos espaços de natureza em meio urbano, requalificando as áreas de fundo de vale, uma vez que se percebeu que esses espaços possuem um grande potencial para promover a qualidade de vida urbana, possibilitando o lazer, a saúde, a contemplação e a interação social, desde que sejam adequadamente gerenciados e planejados.

Assim, a política ambiental consolidou-se como um instrumento crucial para o ordenamento territorial, introduzindo novas tipologias de espaços livres que priorizam as

funções ambientais, mas que também apresentam benefícios socioculturais, econômicos e de saúde aos cidadãos (SOUZA, MACEDO, 2014). Um exemplo é a consolidação da figura da Área de Preservação Permanente (APP) Urbana, que favoreceu o surgimento de milhões de metros quadrados de áreas públicas contíguas aos rios e córregos urbanos, para proteção da água, da vegetação, do meio natural e da paisagem.

Tais mudanças se aliam a um conceito muito importante ao planejamento urbano moderno: o direito à cidade. Este é compreendido por autores, como Lefebvre (2002) e Harvey (2008), como um direito à vida urbana, ao habitar e ao viver em todos os aspectos cotidianos.

Um outro conceito que também se alia a estes é o do direito à Paisagem.

2.2 Arquitetura da Paisagem: definições e instrumentos para o direito à paisagem

A Arquitetura da Paisagem é um campo disciplinar que pode aportar benefícios essenciais ao espaço urbano que habitamos, seus princípios só podem ser postos em prática na medida que se compreenda o que é a paisagem e no que implica seu planejamento, um instrumento político que assegura a fruição de suas dimensões bem como um direito o direito à paisagem.

O conceito de paisagem é multifacetado, abrangendo uma vasta gama de significados que depende dos muitos campos disciplinares nas quais se aplica, sob diversos prismas de importância e conhecimento, indo de visões voltadas a uma visão e percepção estética, através de um olhar treinado, que une emoção, arte e natureza (BESSE, 2014); à sua importância de vínculo com o meio natural que possibilita a vida (ASSUNTO, 2013); à sua compreensão enquanto resultado da interação entre processos naturais e a ação humana sobre o território ao longo do tempo (SCHLEE *et al.* 2009); à expressão dos valores morais, sociais, culturais e políticos de uma nação sobre seu território (BESSE, 2014).

Desta forma, pode-se enxergar a paisagem através de diversos prismas: como natureza, como habitat, como artefato, como sistema, como palco social, como lugar, como estética; na qual a interdisciplinaridade exige que os diversos aspectos de sua composição sejam examinados para compor uma imagem complexa.

Um ponto a se ressaltar é a importância da natureza como elemento da paisagem, pois, desde os anos 70 (com a luta ambientalista se tornando mais proeminente), aponta-se a importância de vivermos em harmonia com a natureza, já que “sem a natureza morreríamos” (ASSUNTO, 2013, p. 366). Também é enfatizado o quanto o prazer estético está ligado com a noção de “sentir-se vivo”, algo que fundamenta a experiência da paisagem.

Além do elemento natural, deve-se ressaltar sua relação com os elementos humanos da cultura e do habitar, uma vez que a paisagem pode ser entendida como a inscrição das atividades humanas na superfície da Terra, uma interação entre sociedade e natureza que resulta em um produto que é ao mesmo tempo, um produto cultural e um registro material das ações humanas sobre o espaço, transformando-o em um bem coletivo que se manifesta tanto na dimensão física quanto funcional (BESSE, 2014; TARDIN, 2010).

Segundo Besse (2014), o valor de uma paisagem está intrinsecamente ligado à soma das vivências, hábitos e atividades que as comunidades desenvolvem nesse espaço, conferindo-lhe um significado cultural e social único; ou seja, a paisagem é a experiência do habitar, em lugares que são derivados da soma entre questões humanas (social, econômica, cultural e política) e naturais, bem como pela passagem do tempo, se tornando um palimpsesto da ocupação humana.

Outra perspectiva, é a da paisagem como interface das ações humanas no espaço e a observação de como as ações o moldam. Nesta dupla ação-reação, Turri (2013) apresenta a metáfora do teatro, no qual o ser humano é ator de seu espaço, agindo e transformando o ambiente no qual habita, mas também como espectador, observando o meio transformado. Dessa forma, assim como a paisagem é influenciada pela ação humana, o homem é também por ela influenciado (CLAVAL, 1997).

Também é preciso lembrar que a paisagem é política, já que é, da mesma forma, a expressão do direito político materializada e o território é um espelho das entidades políticas, jurídicas, religiosas, sociais e econômicas de um país, especialmente das classes dominantes (BESSE, 2014). Autores (BESSE, 2014; TURRI, 2013) apontam como essas escolhas feitas pelos grandes poderes (Estado, classes dominantes e outros agentes de maior influência) tiveram grande impactos na paisagem, mas, acima de tudo, sobre as esferas locais e das vidas cotidianas.

Também vale destacar como a paisagem acompanhou o surgimento e desenvolvimento do capitalismo, que moldou o território para transformá-lo, ao mesmo tempo, em mercadoria e espetáculo. Agora, era materializado e “naturalizado” no solo a desigualdade das relações sociais e econômicas, ocultando processos históricos que as produziram (BESSE, 2014); ou seja, a expressão do domínio sistêmico e institucional de alguns grupos sobre outros agora era materializada e normalizada na paisagem.

Concluimos, então, que a paisagem é este elemento polissêmico, mas que pode ser também unificador, que entrelaça o indivíduo, com sua subjetividade única, os aspectos humanos, como expressões de nosso habitar coletivo, e a natureza, essa entidade ancestral. As paisagens são únicas, resultantes de um conjunto de variáveis relacionadas que participam em sua formação, de modo que cada paisagem é o resultado da manifestação dinâmica da interação homem/natureza ao longo do tempo (TARDIN, 2010, p. 3).

Por isso, o cuidado com a paisagem tem ocupado um lugar crucial nas preocupações sociais e políticas atuais, pois está diretamente ligado à qualidade de vida oferecida às populações, como a discussão da identidade local, a governança dos territórios e a preservação dos meios naturais (BESSE, 2014).

A própria habitabilidade da Terra e o sentido da presença humana sobre ela exige, segundo Berque (2013), o cuidado com a paisagem, já que, não apenas precisamos de uma certa qualidade ambiental para existirmos, como o vínculo social entre humanos se desfaz quando o ambiente perde o sentido. Para o pesquisador, a reificação das cidades pelo urbanismo moderno, desligou o ser humano da essência das coisas e da paisagem, precarizando o habitar.

Habitar aqui supõe uma esfera mais ampla do que o simples ocupar um lugar. Pode ser entendido como uma extensão da experiência estética, humana e cultural, no sentido que se trata de uma conexão com a existência, concretizada ao construir e vivenciar o espaço (HEIDEGGER, 2018).

Se a experiência estética é uma forma intrínseca à experiência de ser humano e de habitar, precisa-se repensar a forma que produzimos e planejamos as paisagens. Atualmente, essa forma está imbuída do pensamento capitalista, marcado por uma racionalidade e utilitarismo, que reduz o espaço a sua esfera de consumo e limita os cidadãos a “consumidores” e “engrenagens” da máquina de trabalho.

Assim, o espaço da cidade aliena o homem, tal como a rotina do trabalho, por não lhe permitir mais a ação autônoma e consciente, subsumindo-o numa sequência de espaços funcionalmente setorizados, pragmaticamente distribuídos e feios (WEHMANN, 2023, p.171).

A hegemonia desse projeto capitalista acabou também por criar uma separação do ser humano com a natureza, causando, inclusive, os diversos problemas ambientais que se veem hoje nas cidades, como as enchentes, degradação ambiental, destruição de ecossistemas e outros, em uma clara fragmentação entre o natural e o humano (ORTEGA, 2023).

Como não mais experimentamos e produzimos as cidades, perdemos a capacidade de viver o espaço em sua totalidade, perdendo a conexão com o meio (e a natureza) e limitando a experiência humana a uma sucessão de lugares moldados por interesses.

Wehmann propõe que é “preciso reaproximar a arte da vida cotidiana, e mesmo inserir as potencialidades desta inteligência coletiva no processo de produção da cidade” (2023, p.180), dando aos cidadãos liberdade criativa e autonomia sobre seus espaços.

Dessa maneira, neste trabalho, estabelecemos que todos os cidadãos têm o direito de experienciar e habitar os espaços, conferindo-lhe significado e imprimindo no mundo sua subjetividade, bem como a aproximação entre a vida cotidiana do trabalho e a esfera sensorial e subjetiva.

Como atuar na paisagem é um ato deliberado sobre um bem coletivo, que exprime os aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais de toda uma sociedade, argumenta-se aqui a importância de entender a paisagem como um direito, invocando, inclusive, **a noção de direito à cidade enquanto direito à paisagem.**

O direito à paisagem seria o direito a toda população de usufruir, habitar e participar da produção dos espaços de vida, seja tanto a nível individual, quanto coletivo. Esse direito só seria possível com a garantia de acesso democrático de todos os sujeitos à produção e à experimentação da paisagem, através de um pleno *habitar*.

Para isso, precisamos entender a paisagem em que estamos imersos (através de uma leitura complexa) e atuar politicamente para garantir, não só uma *sobrevivência*, mas um *pleno viver*.

A concretude desse direito à paisagem exige que compreendamos sua produção como um instrumento de planejamento, algo que Besse (2014) nos revela já ser comum no que concerne ao urbanismo e ao ordenamento territorial, em diversas escalas e diversos lugares.

Dada a noção de que o direito à paisagem seja uma ação política e que o planejamento urbano e de paisagem sejam instrumentos políticos de atuação sobre o uso e produção do espaço, precisamos observar o escopo legislativo que concerne às questões

ambientais e de ordenamento do território, atuantes na paisagem dos fundos de vale, para compreender novas formas de agir.

3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Quando se analisa os fundos de vale e seus corpos d'água, muitas são as facetas que podem ser investigadas, especialmente sob o olhar da Arquitetura da Paisagem, que abre caminho para enxergar esses espaços de uma maneira multidisciplinar.

Neste trabalho, deu-se um enfoque à atuação do Estado, como grande produtor e planejador do território urbano, especialmente voltado à legislação que produz.

Primeiramente, deve-se ressaltar que o Estado não é neutro, se valendo da autoridade que possui, como o direito e a ciência, para legitimar discursos e tomar decisões, em suas legislações e regulamentações, que comumente se alinham às demandas especulativas e de mercado (WEBER, 2022).

A situação de não urbanidade em que se encontram os fundos de vale, nos quais se sobressai a degradação física (dejetos, desmatamento, mudanças de curso e outros) e suas consequências (erosões, enchentes, perda de qualidade ambiental e outros), só é possível por conivência dos governos que planejam e gerem as áreas.

Igualmente, a possibilidade de mudança, na busca por novos ideais ecológicos e sustentáveis, capazes de criar uma paisagem atrativa, que dê identidade às cidades e melhore a qualidade espacial, ambiental e humana, também virá de um empenho governamental.

A atuação do Estado é fundamental para planejar, elaborar projetos, atuar e gerir os espaços de fundos de vale, onde se encontram os corpos d'água. Suas ações possibilitam a melhoria na qualidade ambiental da cidade para todos, promovendo, com isso, qualidade de vida de todos os cidadãos. Há de se enfatizar a importância da participação social ampla, visando uma ação democrática, no qual as comunidades escolham as demandas da população e o Estado seja o mediador e aquele que coloca os planos, projetos e leis em ação.

Optamos, também, por dar enfoque à legislação, por conta de sua importância na política nacional. Se historicamente o papel de ordenamento do território vinha do município, através de normativas que se restringiam ao alinhamento e nivelamento de vias, garantir condições de higiene e salubridade das edificações e dos espaços públicos e garantir controle espacial, consolidados nas figuras dos Códigos de Posturas Municipais, a partir dos anos 30, houve uma profunda mudança nas formas de política, organização social, administração pública e desenvolvimento urbano brasileiros (FELDMAN, 2001).

Outros instrumentos de atuação de planejamento urbano foram criados, tal qual a legislação urbana, especialmente o zoneamento municipal, cujo objetivo era regulamentar os diversos espaços e sua demarcação para garantir uma ordem espacial (FELDMAN, 1996).

Feldman (2001) destaca que esse processo é parte da introdução de novos princípios de administração pública no país, que desvincula a política e o planejamento urbano como técnicas de administração; ou seja, compreende a administração pública, como

entidade de produção do espaço, é autônoma à agenda de políticas efêmeras e busca uma continuidade do trabalho de planejamento urbano.

O sistema de normas, como ressalta a autora, não é apenas o conjunto das regras, mas parte do aparato legal do Estado, em forma de um sistema mais complexo que estrutura a sociedade, “fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais”, através das formas de aplicação, de independência das esferas e etc (FELDMAN, 2001, p.16).

Portanto, é necessário que se compreenda a evolução dessa legislação, seu contexto histórico e político e sua atuação sobre o espaço urbano, para que se compreenda a histórica e atual configuração deste território. Convém salientar que este processo não é linear, pois ele reflete a luta de classes ao longo do tempo, dependendo da influência das instituições, do período e dos conceitos socialmente construídos (FELDMAN, 2001).

4 INVESTIGAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO PLANEJAMENTO DOS FUNDOS DE VALE E SUAS DISCUSSÕES

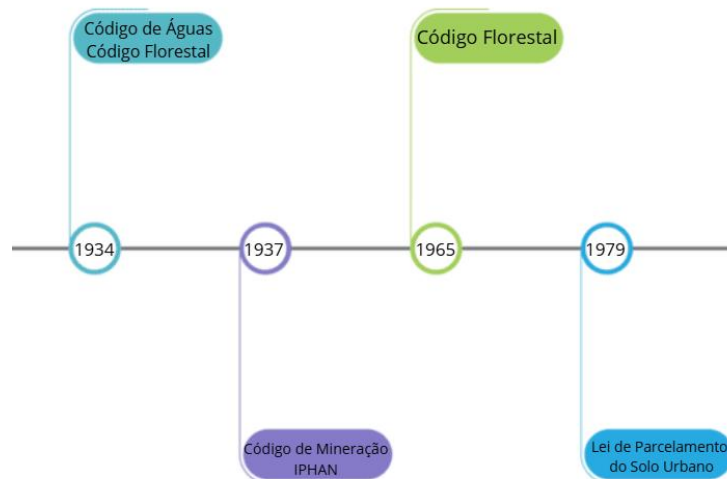
O primeiro escopo legislativo federal de destaque se deu durante o governo Vargas. Iniciaram-se as ações governamentais no campo das políticas sobre meio ambiente, que viriam sob a forma de um conjunto legislativo, a exemplo do Código de Águas e o Código Florestal, em 1934; o Código de Mineração, em 1937; a criação do IPHAN (que também atua sobre monumentos naturais), em 1937; e a criação dos primeiros parques de proteção do patrimônio histórico, artístico e natural (a exemplo do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937). Vale ressaltar a inédita limitação aos direitos de propriedade, tanto em relação às águas, quanto à vegetação, uma vez que, ao serem considerados bens comuns, deveriam ser protegidos e seria passível a aplicação de sanções àqueles que os alterassem (SÁNCHEZ, 2000).

No entanto, como aponta Sánchez (2000), o foco desta primeira legislação ainda é mais voltado à exploração dos recursos naturais pelo ser humano, em busca de ganhos econômicos. Neste período, a política ambiental é marcada pela ação de um “Estado centralizado, autoritário e desenvolvimentista” (SÁNCHEZ, 2000, p. 68), que se foca em encorajar o crescimento do país.

Posteriormente, durante o regime militar de 1964, seguiu-se ideias semelhantes e houve uma receptividade para com as indústrias poluidoras, no interesse de se atrair grandes investimentos do capital internacional. A política institucional, se ausentando do campo ambiental, legitima o controle e o uso dos recursos naturais, com o objetivo de trazer à tona o “Brasil potência”, pautado por um crescimento econômico a qualquer custo. O maior destaque são os Planos Regionais, inseridos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, durante a década de 70 (SÁNCHEZ, 2000; PERES, 2012).

O meio ambiente é visto como “oportunidade de negócios”, compondo importantes categorias de competição interterritorial e interurbana, na busca por atrair capitais (ACSELRAD, 2010). Um exemplo é a política de expansão das fronteiras agrícolas, ocupação de terras na Amazônia e intervenção em áreas ainda não utilizadas pelo homem (ABAP, 2010). Neste período se destacam o **Código Florestal de 1965** e a Lei 6.766 de 1979 (conhecida como **Lei de Parcelamento do Solo Urbano**).

Figura 1: Linha do Tempo - Período Autoritário e Desenvolvimentista.



Fonte: Patrícia de Azevedo, 2026.

Acseirad (2010) reflete acerca da hegemonia da razão utilitária na arena de construção da questão ambiental. Para este tipo de razão, o meio ambiente nada mais é do que a soma de recursos materiais, sem levar em conta conteúdos socioculturais específicos e diferenciados, e que serve para ser quantificado e explorado pela sociedade; é pressuposto que o único risco ambiental que existe é a ruptura das fontes de abastecimento do capital em insumos materiais e energéticos, que coloca em cheque a produtividade urbana e a acumulação de riquezas.

Na área de ordenamento territorial, a urbanização acelerada pela qual o país passou, entre os anos de 1960 a 1980, exacerbou os problemas e conflitos sócio-espaciais das cidades, bem como a degradação ambiental, especialmente por conta da ocupação progressiva das áreas de fundos de vale e da ausência de infraestrutura adequada. Autores como Villaça (1999), Maricato (2001) e Peres (2012), indicam como essa situação não se tratou da ausência de planejamento urbano, mas de uma escolha de planejamento voltada a um modelo excludente, que se voltou aos ganhos econômicos.

Com o processo de redemocratização e uma mobilização de luta por direitos, tanto no setor ambientalista, quando na frente de planejamento urbano, foi possível criar leis e políticas urbanas que buscavam não só a melhora do meio ambiente, como da qualidade de vida da população.

A **Política Nacional do Meio Ambiente**, de 1981, por exemplo, é considerada uma primeira tentativa de se realizar uma gestão integrada dos recursos naturais, através de uma sistematização do quadro jurídico-institucional sobre a matéria ambiental. Seu ponto principal é a visão do meio ambiente como patrimônio público a ser assegurado e preservado, com ênfase na dignidade da vida humana e no desenvolvimento sócio-econômico, voltados à coletividade (SÁNCHEZ, 2000).

O ponto de virada, tanto em relação ao movimento ambiental, quanto ao ordenamento do território, se deu com a **Constituição Federal de 1988**. Diversos artigos declaram a importância ecológica, reconhecendo o meio ambiente como direito no mesmo nível de outros direitos e garantias fundamentais, e por consagrar dois conceitos de planejamento urbano essenciais: o Plano Diretor Municipal, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988); e o conceito de função social da

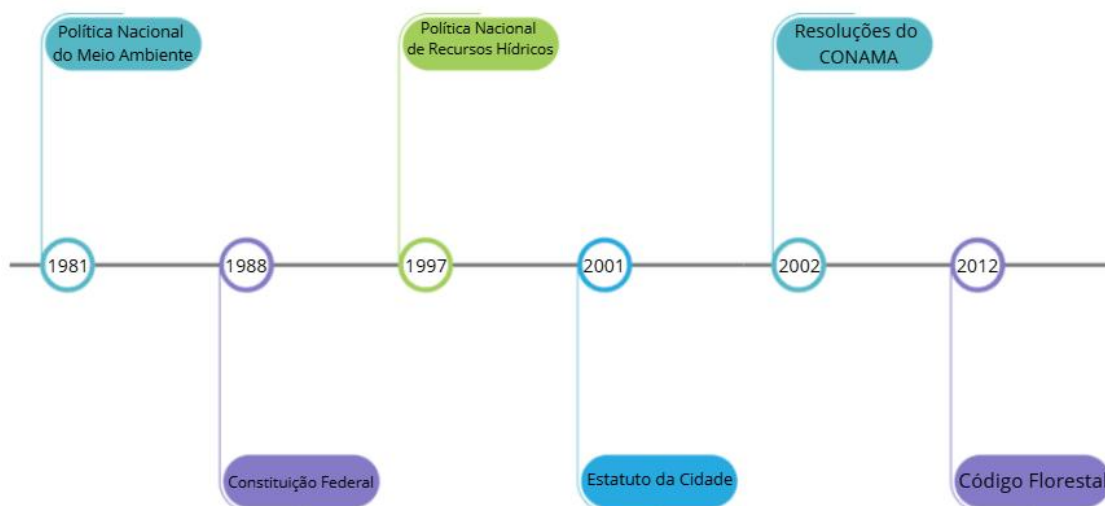
propriedade urbana. Para regulamentar os artigos da constituição, foram instituídas algumas leis de destaque.

Primeiro, a **Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos**, pela Lei 9.433 de 1997, que estabelece Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica para criar Planos de Recursos Hídricos, nos quais outros instrumentos e projetos seriam detalhados.

Posteriormente, foi aprovada a Lei 10.257 de 2001, conhecida como **Estatuto da Cidade**, que busca traçar diretrizes para a execução da política urbana. Peres (2012) aponta como foi nesse momento reforçada a importância do **Plano Diretor** como o principal instrumento do planejamento e gestão urbanos, dentre os quais se destaca a **função social da propriedade**¹.

Nos anos 2000, uma série de outras legislações de destaque foram promulgadas, como as **Resoluções CONAMA** (que consolidam a figura da **Área de Preservação Permanente**, a regulação de seu tamanho mínimo e possibilidades de intervenção) e o **Código Florestal** de 2012.

Figura 2: Linha do Tempo - Período Democrático de Luta por Direitos.



Fonte: Patrícia de Azevedo, 2026.

Entretanto, notava-se um persistente descompasso entre a realidade urbana e a gestão ambiental, que tinha raízes em alguns pontos críticos:

- **A não caracterização dos instrumentos**, que utilizam termos de forma simplista ou leviana, gerando desentendimento sobre como atuar e sendo alvo de conflitos de interesse (PERES, 2012; CAETANO, ROSANELI, 2019);
- **Dúvidas acerca da competência de cada esfera institucional e/ou agente público**, impossibilitando a articulação entre os diferentes agentes e uma atuação harmoniosa (PORTO, PORTO, 2008; PERES, 2012);

¹ Saule Júnior e Rolnik (2005) entendem que a função social da cidade e da propriedade é um direito difuso (ou seja, da coletividade, do bem comum), que assegura o acesso a cidades mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis, através de imposições ao proprietário no uso de sua propriedade, com sanções à certos comportamentos nocivos à cidade.

- **Descompasso entre a realidade urbana e a gestão ambiental**, por não reconhecer os conflitos de uso e ocupação da terra em suas aplicações; não se levava em conta a realidade do território, na qual as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais atuam (PERES, CHIQUITO, 2012; FELDMAN, 2024);
- **Sobreposição e contradição entre as leis**, uma vez que a multiplicidade legislativa, com disposições conflitantes, gera insegurança jurídica e dificulta a definição de diretrizes para planos locais e regionais (BRITO *et al.*, 2012);
- **Abrandamento na aplicação das leis** que, segundo autores, residem na permissão de algumas formas de intervenção humana em APPs, que as tornam vulneráveis (AZEVEDO, OLIVEIRA, 2014);

Outro ponto a ser ressaltado, é a disputa entre o paradigma preservacionista e a visão estritamente urbanista: de um lado, se acredita que a gestão dos corpos d'água deve ser pautada na preservação absoluta dos aspectos ambientais, sem intervenção humana; enquanto no outro, ainda muito marcada por uma visão sanitaria e técnica, se acredita na imposição das necessidades humanas sobre as condicionantes naturais (MELLO, 2014).

Autores (HERZOG, 2008; MACEDO, 2012; SOUZA, MACEDO, 2014; MELLO, 2014) destacam como áreas articuladas nos moldes preservacionistas e segregadas do meio urbano por barreiras apresentam problemas recorrentes, se tornando abandonadas, desprezadas economicamente e pela população, além de fragmentarem o tecido urbano e criarem um movimento de desprezo pela natureza.

Atualmente, um novo grupo de legislações estão sendo criadas e discutidas, a exemplo da **Carta Brasileira da Paisagem** feita pela ABAP em 2010, da **Nova Agenda Urbana** de 2016, do **Programa de Desenvolvimento Urbano - Pró Cidades** de 2018, da **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes** de 2020 e de um projeto de lei em trâmites, a **Política Nacional da Paisagem** de 2024.

Estes trabalhos e leis tentam ter uma visão sistêmica e multidisciplinar do espaço, buscando um elemento unificador capaz de compatibilizar todas as esferas da vida humana (desde as legislações, à economia, política, social, cultura) e natural, sendo que algumas delas começam a compreender que este elemento é a paisagem.

Estas tentativas pioneiras de trazer a paisagem ao conhecimento popular e legislativo são de grande importância para sua aplicação cada vez mais frequente, no entanto, ainda são esparsas e pouco aplicadas na realidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os componentes de grande importância para a construção da paisagem urbana estão os corpos d'água que são considerados elementos visuais de grande influência na percepção da cidade, especialmente os rios. Estes, que outrora desempenharam um papel fundamental na urbanização e na delimitação territorial, atualmente são percebidos como elementos de repulsão em diversas cidades.

Percebe-se que isso se dá por que, no Brasil, não há equilíbrio entre os fatores humanos e naturais, uma vez que a natureza e a cidade são tratadas como entidades separadas e desconectadas. É apontado por vários autores que faz-se necessário tratar a natureza

como parte integral do meio urbano e de como se deve equilibrar as funções ecológicas, com as de cunho social, cultural, econômico e político, próprias do meio urbano (SPIRN, 1995; HERZOG, 2008; BESSE, 2014; SOUZA, MACEDO, 2014; MELLO, 2014).

Encontrar um ponto de equilíbrio entre as variáveis ambientais e urbanas, relacionadas aos fundos de vale, demanda uma abordagem abrangente e sistêmica dos corpos d'água e de suas múltiplas formas de interação com a cidade. Demanda o entendimento de que tais áreas são parte do sistema de espaços livres urbanos, e por isso, são indissociáveis do contexto social e econômico em que elas estão inseridas (SOUZA, MACEDO, 2014). Por isso, entendemos que há uma grande necessidade de compreender as APPs dos fundos de vale como espaços multifuncionais, adequados ao contexto humano do tecido urbano em que se inserem.

Quando nos voltamos à legislação, percebe-se que, apesar dos avanços, as novas normativas ainda não foram suficientes para eliminar o descompasso entre as questões ambientais e de ordenamento territorial, uma vez que ainda há relações conflituosas entre as diversas esferas legislativas, seja no conteúdo (legislação voltada ao ordenamento territorial e legislação voltada à questão ambiental), seja nos níveis de aplicação (federal, estadual e municipal).

Através da Arquitetura da Paisagem, começa-se a entender que a paisagem pode se apresentar como eixo fundamental para articular temas, pois reúne qualidades de interdisciplinaridade, com dimensões objetivas e subjetivas, em uma complexidade que pode garantir o habitar pleno no mundo, para todos os cidadãos, enquanto direito garantido.

Por isso, advogamos neste trabalho que os princípios e valores da Arquitetura da Paisagem podem ser cada vez mais aplicados na legislação, na tentativa de se criar uma normativa relacionada à Paisagem, que articulem as questões ambientais e de ordenamento territorial, bem como outras esferas da vida humana (sociais, culturais, históricas, entre outros). Somente uma Legislação de Paisagem será capaz de garantir um direito à paisagem pleno, no qual todos tenham acesso democrático aos territórios e ao habitar.

REFERÊNCIAS

- ABAP. A Carta Brasileira da Paisagem. In: **Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas. ABAP.** 2010. Disponível em: https://www.abap.org.br/abap/wp-content/uploads/2022/07/CARTA_BRASILEIRA_DA_PAISAGEM.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.
- ACSELRAD, H., Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. In: **Revista Estudos Avançados**, v. 24 (68), p. 103-119, 2010.
- ASSUNTO, R. A paisagem e a estética. In: SERRÃO, A. V. (coord). **Filosofia da Paisagem: Uma antologia**. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2013.
- AZEVEDO, R. E. S. de; OLIVEIRA, V. P. V. I. de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – urbanas. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p.71-91, abr. 2014.
- BESSE, J. M. **O gosto do mundo: exercícios de paisagem**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014. 234p.
- BERQUE, A. A ecúmena: medida terrestre do Homem, medida humana da Terra. In: SERRÃO, A. V. (coord). **Filosofia da Paisagem: Uma antologia**. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 12 de março de 2025.
- BRITO, A. L. N. P.; CARNEIRO, P. R. F.; MELLO, Y. R.; BARBOSA, P. S. O. A. A difícil aplicabilidade da legislação de faixas marginais de proteção de rios urbanos: O caso do município de Mesquita na Baixada Fluminense. In: **II Seminário Nacional de APPs Urbanas**, 2012, Natal.
- CAETANO, F.; ROSANELI, A. A paisagem no Plano Diretor Municipal: uma reflexão sobre sua referência na legislação urbanística dos municípios paranaenses. In: **Revista EURE (Santiago)**, Santiago, v. 45, n. 134, p. 193-212, janeiro de 2019. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612019000100193&lng=es&nrm=iso. Acesso em 15 abril 2025.
- CLAVAL, P. La Geographie Culturelle. In: **Revista Espaço e Cultura**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 48, jul. 1997.
- COSTA, L. M. S. A. **Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora Viana & Mosley, 2006a.
- FARRET, R. L. Paradigmas da Estruturação do Espaço Residencial Intra-Urbano In: GONZÁLES, S. F. *et al.* (orgs). **O Espaço da Cidade**. Contribuições à Análise Urbana. São Paulo: Editora Projeto, 1985.
- FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo, 1947-1972. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, p. 33, 2001.

FELDMAN, S. A metrópole paulistana no século XXI: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território. In: **Revista Estudos Avançados**, v. 38, n. 111, p. 165-177, 2024.

GORSKI, M. C. B. **Rios e cidades**: ruptura e reconciliação. São Paulo: Editora Senac, 2010.

HARVEY, D. The Right to the City. In: **Revista New Left Review**, n. 53, 2008. Traduzido por PINHEIRO, J. In: **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2008.

HEIDEGGER, M. Construir, habitar, pensar. Tradução por Marques, V. H. de O. In: **Revista Multitemas**, v. 23, n. 53, p. 275–294, 2018.

HERZOG, C. P. Corredores verdes: expansão urbana sustentável através da articulação entre espaços livres, conservação ambiental e aspectos histórico-culturais. In: TERRA, C. G.; ANDRADE, R. de. (orgs.) **Coleção Paisagens Culturais** – Materialização da Paisagem através das Manifestações Sócio-Culturais. Rio de Janeiro: UFRJ-EBA, 2008.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MACEDO, S. S. **Paisagismo Brasileiro na Virada do Século 1990-2010**. São Paulo: Editora Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade desigualdade e violência. São Paulo: Editora Husitec, 1995.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001. 204p.

MELLO, S. S. Espaços Urbanos em Beira D'água: Princípios de Planejamento e Intervenção. In: SCHULT, S. I. M.; BOHN, N. (org.). **As múltiplas dimensões das Áreas de Preservação Permanente**. 1ed. Blumenau: Editora Edifurb. 2014. p. 1-360.

ORTEGA, Valmir. **Paisagem fraturada**: panorama histórico-urbanístico de Poços de Caldas, MG. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-30012024-105516/>. Acesso em 22 out. 2025.

PERES, R. B. **O planejamento regional e urbano e a questão ambiental**: análise da relação entre o Plano de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré e os Planos Diretores Municipais de Araraquara e São Carlos, SP. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) - UFSCar, São Carlos, 2012.

PERES, R. B.; CHIQUITO, E. de A. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, 2012.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. Gestão de Bacias Hidrográficas. In: **Revista de Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

ROLNIK, R.; KLINK, J. J.. Crescimento Econômico e Desenvolvimento do Espaço Urbano. Por que Nossas cidades Continuam tão Precárias? In: **Revista Novos Estudos**, v. 89, março de 2011.

SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania Ambiental**: Novos Direitos no Brasil. São Paulo: Editora Humanitas, 2000.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SCHLEE, M. B.; NUNES, M. J.; REGO, A. Q.; RHEINGANTZ, P.; DIAS, M. A; TANGARI, V. R. Sistema de Espaços Livres nas Cidades Brasileiras – Um Debate conceitual. In: **Revista Paisagem e Ambiente**, v. 26, p. 225-247, 2009.

SOUZA, C. B.; MACEDO, S. S. APPs Fluviais Urbanas e Sistemas de Espaços Livres: O papel da legislação ambiental na configuração do espaço urbano à beira d'água In: **APPURBANA - Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano**: e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, III., 2014, Belém-PA.

SPIRN, A. W. **O jardim de Granito**. São Paulo: Edusp, 1995.

TARDIN, R. Ordenação Sistêmica da Paisagem. In: REIS, A. F. (org.). **Arquitetura, Urbanidade e Meio Ambiente**. Florianópolis: Editora UFSC, 2010.

TUCCI, C. E. M. Águas urbanas In: **Revista Estudos Avançados**, vol.22, n.63, p. 97-112, 1997.

TURRI, E. A paisagem como teatro: Do território vivido ao território representado. In: SERRÃO, A. V. (coord). **Filosofia da Paisagem**: Uma antologia. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2013.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p.169-243.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

WEBER, R. Extraíndo valor da cidade: neoliberalismo e redesenvolvimento urbano. In: SHIMBO, L.; CARVALHO, H.; BARDET, F. **Valua Terra**: construir o valor dos ambientes. Olhares cruzados brasileiros e franceses. Universidade de São Paulo: São Carlos, 2022. Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/892.

WEHMANN, H. E. **Habitar a paisagem**: o reconhecimento da experiência estética como direito à cidade. Cachoeirinha: Editora Fi, 2023. 365p. Disponível em: <https://www.editorafi.org/ebook/a021-habitar-paisagem>.