

A integração dos modelos *Top-down* e *Bottom-up* como instrumento para o planejamento, gestão e direito à paisagem

SESSÃO TEMÁTICA: DIREITO À PAISAGEM

Karina Cristina Chiari
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
karina.chiari@unesp.br

Geise Brizotti Pasquotto
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
geise.pasquotto@unesp.br

Norma Regina Truppel Constantino
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
norma.rt.constantino@unesp.br

RESUMO

Este artigo examina a paisagem como direito coletivo e dimensão essencial da cidadania, investigando como diferentes abordagens de planejamento *Top-down* e *Bottom-up*, influenciam sua produção, gestão e vivência no espaço urbano. Partindo do problema central da fragmentação entre políticas institucionais e práticas sociais, o objetivo é compreender de que modo a integração dessas duas perspectivas pode fortalecer a efetividade do direito à paisagem, especialmente no contexto brasileiro. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e documental, análise de instrumentos urbanísticos e exame de experiências insurgentes de mobilização social. Os resultados mostram que o modelo *Top-down*, embora assegure bases legais e normativas, tende a tratar a paisagem de forma restritiva, enquanto as práticas *Bottom-up* evidenciam desigualdades invisibilizadas e ampliam o sentido de paisagem vivida, reivindicada e produzida cotidianamente. Conclui-se que apenas a articulação entre estruturas institucionais e mobilização comunitária pode assegurar a função social da paisagem e consolidar políticas mais inclusivas.

PALAVRAS-CHAVE: paisagem; planejamento urbano; políticas públicas.

ABSTRACT

This article examines landscape as a collective right and an essential dimension of citizenship, investigating how different Top-down and Bottom-up planning approaches influence its production, management, and experience in urban space. Starting from the central problem of fragmentation between institutional policies and social practices, the objective is to understand how the integration of these two perspectives can strengthen the effectiveness of the right to landscape, especially in the Brazilian context. Methodologically, the study adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary review, analysis of urban planning instruments, and examination of insurgent experiences of social mobilization. The results show that the Top-down model, although ensuring legal and normative bases, tends to treat the landscape restrictively, while Bottom-up practices highlight invisible inequalities and broaden the meaning of landscape as lived, claimed, and produced daily. It concludes that only the articulation between institutional structures and community mobilization can ensure the social function of the landscape and consolidate more inclusive policies.

KEYWORDS: landscape; urban planning; public policies.

1 INTRODUÇÃO

A paisagem tem adquirido centralidade nos debates contemporâneos diante dos efeitos cada vez mais intensos das mudanças climáticas, do crescente desequilíbrio entre cidade e natureza, e da desigual distribuição dos recursos ambientais e espaciais. Nesse cenário, estudar a paisagem significa compreender não apenas sua materialidade ecológica e territorial, mas também sua função social, reconhecendo-a como bem coletivo e dimensão essencial da vida digna. A perspectiva da paisagem enquanto direito insere-se, portanto, em uma agenda que ultrapassa o campo estético e se afirma como fundamento ético, ambiental e político da organização do território.

Nesse sentido, destaca-se a relação entre o Direito à Paisagem e o Direito à Cidade, previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que demonstra um campo conceitual e político indispensável para compreender a função social do espaço urbano no Brasil. O Estatuto da Cidade estabelece princípios fundamentais que incluem, gestão democrática, justiça socioespacial, função social da propriedade e do território, e o direito coletivo ao usufruto pleno e equitativo da cidade. E, embora, não mencione explicitamente o termo “paisagem”, seus instrumentos, como o Plano Diretor, a gestão participativa, a proteção do patrimônio ambiental e cultural, o ordenamento territorial e os estudos de impacto, podem contribuir como bases regulatórias diretamente relacionadas à produção, transformação e preservação da paisagem.

Tal perspectiva dialoga de forma profunda com os princípios da Carta Brasileira da Paisagem (2012), que reforça essa concepção ao afirmar em seu Princípio 1, que a paisagem é patrimônio de todos, devendo ser reconhecida como expressão material e simbólica das relações sociais, culturais e ambientais. Já o Princípio 3 amplia essa compreensão ao destacar as paisagens culturais brasileiras, formadas historicamente pela interação entre grupos sociais e seus territórios, revelando modos de vida, práticas produtivas e formas de pertencimento. Nesse sentido, o Princípio 6 enfatiza a necessidade de respeito, preservação e continuidade desses contextos paisagísticos, cuja proteção é fundamental para a manutenção da diversidade ambiental e cultural.

No campo jurídico e democrático, os Princípios 7 e 8 ressaltam que o direito à qualidade ambiental e paisagística deve orientar políticas públicas capazes de garantir uma gestão efetiva da paisagem, assegurando sua função social e fortalecendo a participação cidadã. Em consonância, o Princípio 9 indica a urgência de uma visão integrada entre planejamento, projetos e decisões governamentais, superando ações setoriais e desconectadas. Esses princípios consolidam a paisagem como direito e como instrumento para a justiça socioambiental, indicando a necessidade de políticas públicas que reconheçam sua complexidade e suas múltiplas dimensões.

Nesse contexto, destaca-se ainda, o Projeto de Lei nº 2898/2024, que propõe a criação da Política Nacional da Paisagem (PNP). O PL busca institucionalizar diretrizes, critérios e instrumentos para proteger, valorizar e manejar a paisagem de forma sistêmica, aproximando-a do campo jurídico e ampliando sua presença no planejamento territorial. Suas implicações incluem a exigência de diagnósticos paisagísticos, diretrizes para projetos urbanos, participação social na gestão da paisagem e integração intersetorial entre escalas e políticas públicas.



Embora essas leis e políticas representem avanços relevantes, sua aplicação revela um campo ainda marcado por disputas e inconsistências. Mesmo com princípios amplamente formulados e difundidos, persiste um descompasso entre o reconhecimento da paisagem como direito e sua real integração nas práticas de gestão urbana e ambiental. É nesse hiato entre norma e efetividade que se insere o debate contemporâneo sobre o direito à paisagem e seus desafios.

Assim, diante desse cenário, surge uma questão fundamental: marcos legais e políticas públicas são suficientes para assegurar o acesso democrático à paisagem e orientar seu planejamento e gestão?

É a partir desse questionamento que o presente trabalho se desenvolve. Observa-se que as decisões técnicas e institucionais são definidas por instâncias superiores, que, em sua maioria, desconsideram saberes locais, dinâmicas sociais ou a participação cidadã na tomada de decisões, seguindo o modelo *Top-down* (de cima para baixo) a partir de uma lógica verticalizada.

Busca-se, em contraste, explorar, valorizar e integrar as iniciativas que emergem “de baixo para cima”, no movimento *Bottom-up*, que evidencia a sociedade como agente ativo na produção, transformação e defesa da paisagem. Assim, o desafio atual é articular essas duas perspectivas, superando a distância entre formulação normativa e prática cotidiana.

Diante desse panorama, o presente artigo tem como objetivo apresentar, discutir e refletir sobre a integração entre os modelos *Top-down* — vinculados a políticas públicas, marcos legais e planos diretores — e *Bottom-up*, associados ao empoderamento comunitário, às iniciativas populares e à atuação direta da sociedade civil, como instrumento para o planejamento, a gestão e a efetivação do direito à paisagem. Trata-se de explorar caminhos que conciliem a ação institucional estruturada e a potência transformadora das práticas sociais, abrindo espaço para uma governança mais democrática, sensível e inclusiva da paisagem.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Construção Teórica dos Modelos *Top-Down* e *Bottom-Up*

Os conceitos de “*Top-down*” (de cima para baixo) e “*Bottom-up*” (de baixo para cima) surgiram na década de 1950-1960 no contexto das ciências cognitivas e da teoria dos sistemas.

O economista alemão Herbert Simon, em *Administrative Behavior* (1947) e *The Sciences of the Artificial* (1969), foi um dos primeiros a formular de modo sistemático a tensão entre processos decisórios hierárquicos e comportamentos adaptativos nas organizações, ao demonstrar que estas operam sob condições de racionalidade limitada, isto é, com informações incompletas, tempo restrito e capacidades cognitivas finitas. Nesse contexto, Simon identifica dois modos complementares de ação: o processo decisório hierárquico (*Top-down*), baseado na centralização, no controle vertical e na busca por coerência e previsibilidade, e o comportamento adaptativo (*Bottom-up*), que emerge nos níveis operacionais a partir de respostas criativas e situadas frente a situações imprevistas.

Para o autor, a eficiência organizacional decorre justamente da interação dinâmica entre essas dimensões, na qual o planejamento central fornece direção e estrutura, enquanto a adaptação local garante flexibilidade, aprendizagem e inovação, antecipando debates contemporâneos sobre governança adaptativa, planejamento participativo e inteligência coletiva, ao reconhecer que a racionalidade administrativa é simultaneamente construtiva e emergente, produzida nas interfaces entre decisões planejadas e práticas cotidianas.

A partir da década de 1960, consolida-se no campo do planejamento urbano uma reação contundente ao modelo modernista que dominava as práticas urbanísticas do pós-guerra. Esse modelo era fortemente hierárquico, tecnocrático e centralizador, no qual especialistas e autoridades definiam metas, planos e diretrizes para serem implementados verticalmente na cidade. Diversos autores críticos desse período, embora nem sempre utilizassem explicitamente as expressões *top-down* e *bottom-up*, forneceram as bases conceituais para o surgimento e consolidação dessas categorias no planejamento.

Jane Jacobs representa um marco inaugural desse movimento. Em “*The Death and Life of Great American Cities*” (1961), a autora denuncia os efeitos destrutivos do planejamento modernista, argumentando que a cidade só pode ser compreendida e transformada a partir do conhecimento cotidiano acumulado pelos moradores. Embora Jacobs não utilize os termos *bottom-up*, sua defesa dos saberes locais, das práticas espontâneas e da diversidade urbana antecipa claramente a lógica participativa e adaptativa que mais tarde seria teorizada nesse enquadramento. Poucos anos depois, Paul Davidoff e Linda Stone Davidoff, em seu influente artigo “*Advocacy and Pluralism in Planning*” (1965), formulam o conceito de planejamento de advocacia. Aqui o urbanista deixa de ser um técnico neutro e passa a atuar como defensor de grupos marginalizados, introduzindo uma democratização radical do processo de planejamento.

Essa abordagem inaugura explicitamente uma perspectiva “*Bottom-up*”, ao reconhecer conflitos, múltiplas racionalidades e a legitimidade de saberes subalternizados na formulação das políticas urbanas. Simultaneamente, Henri Lefebvre, em “*Le droit à la ville*” (1968), desloca o debate para o campo das teorias críticas, argumentando que o espaço urbano é produzido por decisões centralizadas do Estado e do capital, mas também continuamente reapropriado e ressignificado pelas práticas cotidianas, pelas lutas sociais e pelos usos. Lefebvre demonstra que o planejamento “*De cima para baixo*” não esgota a produção do espaço: ele é permanentemente tensionado por dinâmicas sociais, que reivindicam o direito à apropriação da cidade.

No mesmo contexto, a obra clássica de Sherry Arnstein, “*A Ladder of Citizen Participation*” (1969), aprofunda o debate ao propor uma tipologia dos graus de participação cidadã. Arnstein revela que nem toda participação é efetiva: há níveis simbólicos, manipuladores e consultivos, assim como níveis de parceria, delegação de poder e controle cidadão. Sua “escada” tornou-se fundamental para compreender que o *bottom-up* não é um fenômeno homogêneo, mas um espectro que vai desde formas superficiais de consulta até mecanismos de empoderamento comunitário e cogestão.

Essas contribuições, tomadas em conjunto, constituem o corpo teórico que possibilitou a distinção contemporânea entre abordagens “*Top-down*”, baseadas na autoridade técnica e na centralização decisória, e abordagens “*Bottom-up*”, fundamentadas em participação social, aprendizado coletivo e produção social do espaço. Elas prepararam o terreno para a sistematização posterior de John Friedmann (1987), realiza uma inflexão decisiva ao aproximar o debate organizacional de Simon das transformações da teoria do planejamento.

Em *Planning in the Public Domain* (1987), John Friedmann critica o paradigma do *rational-comprehensive planning*, dominante ao longo do século XX, caracterizado por processos decisórios lineares, centralizados e orientados por especialistas, que correspondem à lógica *Top-down* e se revelam insuficientes para interpretar sociedades urbanas democráticas e desiguais, pois tendem a reproduzir estruturas de poder e a distanciar Estado, planejadores e populações afetadas. Em contraposição, o autor propõe modelos alternativos (como o *Transactive Planning*, o *Social Learning* e o *Community-based Planning*) que operam como expressões teóricas e práticas da lógica *Bottom-up*, ao reconhecer o planejamento como processo dialógico, pedagógico e territorialmente situado, no qual o conhecimento é coproduzido entre técnicos, cidadãos e instituições. Diferentemente da leitura funcional de Simon, Friedmann enfatiza o caráter político desses processos, entendendo o *Bottom-up* como prática de emancipação e autogestão, associada à redistribuição do poder decisório e à produção democrática do espaço urbano.

A partir da década de 1990 se amplia a atenção para os processos sociopolíticos que moldam a produção do espaço. Nesse contexto, consolidam-se abordagens que reposicionam o planejamento como prática dialógica, situada e permeada por relações de poder, deslocando definitivamente a ideia de que o planejador possa operar a partir de uma racionalidade técnica neutra ou universal.

A urbanista britânica Patsy Healey (1992, 1997) redefine o planejamento como prática comunicativa, inspirada na teoria habermasiana da ação comunicativa, ao conceber as cidades como “arenas institucionalizadas” produzidas por múltiplos atores cujas racionalidades são negociadas por meio de processos colaborativos. O planejamento passa a ser entendido como processo relacional, baseado na construção de significados compartilhados e na formação de capacidades coletivas (*collective capacity building*), deslocando o modelo tradicional *Top-down* ao reconhecer a legitimidade dos saberes locais, das narrativas diversas e das micopráticas cotidianas, sem abandonar, contudo, o papel estruturante do Estado como mediador de processos deliberativos complexos. James C. Scott (1998), em *Seeing Like a State*, aprofunda essa crítica ao denunciar os grandes esquemas tecnocráticos que ignoram a complexidade do cotidiano e se apoiam em uma “alta modernidade autoritária”, demonstrando que intervenções *Top-down* fracassam ao impor modelos abstratos e regimes de legibilidade estatal que desconsideram saberes práticos, tradições locais e formas de auto-organização.

Para o autor, a noção de *metis* expressa uma inteligência prática, situada e contextual, que se opõe à racionalidade técnica simplificadora, fornecendo base epistemológica para abordagens insurgentes e participativas. Por sua vez, Bent Flyvbjerg (1998), influenciado por Michel Foucault, desloca o debate para o campo da governamentalidade ao demonstrar que o urbanismo não é uma atividade neutra, mas um campo de disputas no qual racionalidades oficiais legitimam interesses, silenciam conflitos e naturalizam assimetrias. Em suas análises, evidencia que o *Top-down* opera também como regime discursivo que produz verdades e regula comportamentos, e que a manipulação de dados e projeções em megaprojetos constitui mecanismo central de poder, exigindo uma virada para uma *phronetic social science* orientada pela prudência, ética e análise crítica das relações de poder.

Já no campo do urbanismo do Sul Global, a estudiosa indiana Ananya Roy (2005) amplia o olhar sobre a desigualdade estrutural que permeia os processos urbanos, introduzindo categorias essenciais para compreender o planejamento como instrumento de produção

de marginalidades. Em sua crítica, Roy evidencia que o Estado opera simultaneamente como agente de formalização e produtor de informalidades, utilizando o que denomina “*calculated informality*” (informalidade calculada). O planejamento “*Top-down*”, nesse sentido, não é apenas tecnicamente falho, mas politicamente seletivo, produzindo territórios de cidadania diferenciada. Ao mesmo tempo, Roy contribui para o entendimento dos processos “*Bottom-up*” ao analisá-los não como simples resistências locais, mas como práticas insurgentes que reconfiguram o urbano e expõem as contradições do Estado.

Em trajetória convergente, a urbanista iraniana-americana Faranak Miraftab, em “*Insurgent Planning*” (2009), aprofunda a noção de planejamento insurgente, destacando que em contextos marcados por neoliberalização, precariedade e exclusão, a ação cidadã frequentemente emerge de fora das instituições (e não dentro delas). Miraftab distingue formas de participação convidada (*invited spaces*) daquelas inventadas (*invented spaces*), enfatizando que as últimas são onde se gestam práticas urbanas “*Bottom-up*” genuínas, que contestam estruturas de poder e produzem alternativas urbanas enraizadas em solidariedades, lutas sociais e formas não institucionalizadas de organização. Para a autora, compreender o planejamento exige reconhecer as práticas cotidianas de sobrevivência e resistência que não cabem nas categorias tradicionais do urbanismo estatal.

A professora urbanista Raquel Rolnik é central para compreender como a relação entre estruturas “*Top-down*” e práticas “*Bottom-up*” se expressam nas cidades brasileiras. Em *Guerra dos Lugares* (2015), a autora demonstra que a produção urbana no contexto neoliberal é marcada por dispositivos estatais e financeiros que operam “de cima para baixo”, subordinando o território às lógicas de mercado e convertendo a moradia em ativo financeiro global. Ao mesmo tempo, Rolnik evidencia que resistências territoriais, movimentos por moradia e práticas urbanas insurgentes constituem formas potentes de ação “de baixo para cima”, capazes de reconfigurar agendas, tensionar a gestão urbana e disputar o próprio sentido de cidade.

Sua análise revela que o planejamento no Brasil não pode ser compreendido apenas como técnica, mas como arena política na qual forças institucionais, interesses econômicos e reivindicações sociais se entrecruzam, produzindo conflitos, contradições e possibilidades de emancipação.

Em conjunto, esses autores consolidam uma virada epistemológica no pensamento urbanístico: o planejamento deixa de ser concebido como técnica neutra e passa a ser interpretado como prática social situada, atravessada por racionalidades conflitantes, assimetrias de poder e múltiplos agentes. Essa inflexão reafirma que a dicotomia entre “*Top-down*” e “*Bottom-up*” não é apenas organizacional, mas política, epistemológica e territorial. Assim, o planejamento urbano contemporâneo passa a ser compreendido como um campo de disputas estruturais, no qual instituições estatais, lutas sociais, saberes comunitários e regimes de legibilidade governamental se entrelaçam, produzindo formas heterogêneas, contraditórias e desiguais de cidade.

A partir dessas contribuições teóricas, torna-se possível ampliar a discussão para o campo do planejamento, gestão e direito à paisagem, reconhecendo que os mesmos tensionamentos observados no urbanismo se reproduzem, e muitas vezes se intensificam, quando se trata das dinâmicas socioespaciais e simbólicas que conformam a paisagem.

Assim, para este trabalho, o uso dos conceitos de *Top-down* e *Bottom-up* tornam-se fundamentais e intercambiáveis, pois permitem transpor para o debate da paisagem as mesmas reflexões críticas elaboradas no urbanismo, ampliando suas potências analíticas e projetuais.

3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, com o objetivo de construir uma leitura crítica sobre as dinâmicas de produção da paisagem a partir das perspectivas *Top-down* e *Bottom-up*. O recorte temporal concentra-se no período recente de intensificação das transformações urbanas no Brasil, especialmente entre os anos 2000 e a atualidade, marcado pela consolidação do Estatuto da Cidade, pela realização de grandes projetos urbanos (como os associados a megaeventos) e pelo surgimento e fortalecimento de movimentos sociais urbanos.

Os procedimentos metodológicos estruturam-se a partir da análise de duas frentes complementares:

- I. A primeira examina políticas públicas e instrumentos urbanísticos de caráter *top-down*, incluindo a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e Planos Diretores municipais. Essa etapa busca compreender como o Estado formula diretrizes, regula usos e opera mecanismos jurídico-institucionais que incidem diretamente sobre a paisagem.
- II. A segunda frente investiga experiências de produção comunitária da paisagem (*bottom-up*), a partir da seleção de casos insurgentes brasileiros. Os critérios de seleção consideraram: (i) a relevância do caso no debate urbano nacional; (ii) sua relação direta com disputas paisagísticas e territoriais; (iii) a presença de mobilização social organizada; e (iv) a disponibilidade de fontes documentais e acadêmicas.

As fontes utilizadas incluem literatura acadêmica (artigos, livros e teses), documentos institucionais (leis, planos e projetos urbanos), além de reportagens e registros de organizações sociais. Os procedimentos de análise envolveram a identificação de conflitos entre agentes e racionalidades, o mapeamento de convergências entre práticas institucionais e comunitárias, o exame dos mecanismos de participação acionados, a análise dos dispositivos legais mobilizados e a avaliação dos resultados socioespaciais observados. Essa abordagem permite compreender como diferentes atores disputam, constroem e transformam a paisagem, contribuindo para a reflexão sobre modelos mais integrados e democráticos de planejamento e gestão.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. A paisagem na perspectiva *Top-down*

O reconhecimento da paisagem como direito de todos encontra fundamento constitucional na Constituição de 1988 (quadro 1), que estabelece responsabilidades compartilhadas entre União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente, do patrimônio cultural e das formas de expressão que constituem a identidade nacional.

Quadro 1: Artigos da Constituição de 1988 que abordam a paisagem

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	
ARTIGO	PARÁGRAFO
Art. 23, referente à competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
Art. 24, referente a competência da União, aos Estados e ao Distrito Federal em legislar sobre:	VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico ; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ;
Art. 216, referente a constituírem como patrimônio cultural brasileiro	V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico , artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Fonte: Produzido pelas autoras (2025), República Federativa do Brasil (1988).

Já no que diz respeito à estrutura jurídico-institucional brasileira, o Estatuto da Cidade constitui o principal marco regulatório do planejamento urbano e, embora não utilize o termo direito à paisagem, incorpora-o de modo indireto por meio de dispositivos que reconhecem seu valor ambiental, cultural e estético. Entre seus artigos (quadro 2), destacam-se aqueles que fazem menção explícita à paisagem como componente essencial do interesse público.

Quadro 2: Artigos do Estatuto da Cidade que abordam a paisagem

ESTATUTO DA CIDADE LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001	
ARTIGO	PARÁGRAFO
Art. 2, referente à Política Urbana	XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
Art. 26, referente ao Direito de Preempção	VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico ;
Art. 35, referente ao Direito de Construir	II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico , social ou cultural;
Art. 37, referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Fonte: Produzido pelas autoras (2025), República Federativa do Brasil (2001).

Esses dispositivos demonstram que, no plano federal, a paisagem é reconhecida como parte do patrimônio coletivo, mas sua abordagem ainda se limita a dimensões de preservação e tutela, sem avançar para concepções mais amplas de direito, experiência e uso social.

Nos Planos Diretores, instrumentos municipais responsáveis por operacionalizar o Estatuto da Cidade, observa-se que a paisagem é frequentemente mencionada, porém de modo restritivo e predominantemente preservacionista. Em grande parte dos municípios, o termo aparece associado apenas a áreas de proteção permanente, conjuntos históricos, diretrizes ambientais ou normas de controle urbanístico, reproduzindo quase literalmente

o texto das legislações federais¹. Assim, os planos tendem a enquadrar a paisagem como objeto de regulação e contenção, e não como dimensão ativa da vida urbana, tampouco como componente do direito à cidade.

Essa predominância revela como os modelos *Top-down* privilegiam a paisagem política, no sentido proposto por Besse (2014): aquela construída pelo Estado a partir de lógicas de ordenamento, normatização e racionalidade técnico-burocrática. Nessa perspectiva, a paisagem é frequentemente tratada como elemento a ser controlado, classificado e protegido, reforçando abordagens que priorizam a estabilidade formal e a conservação, mas que pouco dialogam com os significados cotidianos, as práticas sociais e as transformações vividas pelos habitantes.

Ao privilegiar diretrizes gerais e modelos técnicos uniformizantes, o planejamento estatal tende a invisibilizar a diversidade das paisagens culturais brasileiras e a complexidade das relações socioambientais que as constituem.

Como consequência, persistem lacunas jurídicas e institucionais que dificultam a efetivação do direito à paisagem: ausência de definições operacionais claras, falta de indicadores e critérios de qualidade paisagística, fragilidade dos mecanismos de participação social e baixa integração entre políticas setoriais. Esses limites evidenciam que, embora a paisagem esteja presente na normativa brasileira, sua implementação permanece fragmentada, revelando a necessidade de articulação com práticas e saberes *Bottom-up* capazes de ampliar o horizonte democrático da gestão da paisagem.

4.2. A paisagem na perspectiva *Bottom-up*

A compreensão da paisagem a partir de sua dimensão humana, central para uma abordagem *Bottom-up*, encontra raízes no pensamento de Jane Jacobs (1961), que demonstrou que as cidades só podem ser entendidas a partir das relações sociais que as sustentam. Para Jacobs, o planejamento urbano que ignora a vida cotidiana, as interações de rua, os usos espontâneos e os conhecimentos locais fracassa em produzir cidades justas, seguras e vibrantes. Essa crítica inaugura um modo de ver a cidade que valoriza o olhar das pessoas comuns, os ritmos do dia a dia e a inteligência coletiva dos habitantes, fundamentos essenciais para compreender a paisagem como construção social.

A partir dessa base, Jan Gehl, em *Cidade para Pessoas* (2013), aprofunda a noção da “dimensão humana” como elemento indispensável de um novo paradigma de planejamento. Gehl argumenta que cidades orientadas exclusivamente pela técnica acabam negligenciando a experiência sensível, cultural e afetiva de quem as habita.

Assim, integrar a dimensão humana significa reconhecer que a paisagem, entendida como espaço vivido e percebido, é resultado direto das práticas, percepções e necessidades das comunidades urbanas. Essa linha de reflexão fornece o alicerce conceitual para situar o modelo *Bottom-up* como fundamentais para o direito à paisagem, pois reforçam que tal direito não se limita à proteção normativa, mas ao exercício cotidiano de uso, apropriação, participação e transformação dos lugares.

Nesse sentido, é visto que a população detém um conhecimento profundo e situado do território, construído a partir da experiência direta com a cidade, a paisagem e o ambiente.

¹ Tais constatações partem de pesquisas já realizadas em diferentes regiões do Brasil, Caetano e Rosaneli (2019) no Paraná, Chiari e Constantino (2024) em cidades Paulistas e Trindade e Rego (2024) em toda Zona Costeira brasileira.

Moradores de bairros periféricos que identificam cheias recorrentes, comunidades pesqueiras que reconhecem a dinâmica dos rios, coletivos culturais que ocupam praças negligenciadas ou grupos que preservam saberes tradicionais são exemplos de paisagens vividas que frequentemente escapam às leituras técnicas do planejamento estatal. Esse conhecimento local, por sua vez, não é apenas cognitivo, mas prático: fundamenta usos e modos de vida que configuram e dão sentido aos espaços.

Além de conhecer o território, a população possui também força social para agir sobre ele, produzindo transformações diretas na paisagem. É nesse campo que se inscrevem os movimentos insurgentes, coletivos urbanos e iniciativas populares que reivindicam participação, lutam contra injustiças socioespaciais e constroem alternativas de cidade. Exemplos emblemáticos no contexto brasileiro ajudam a ilustrar essa potência.

Um desses exemplos, é o Movimento Ocupe Estelita (MOE), no Recife, uniu centenas de pessoas no ano de 2012, em defesa da paisagem histórica e costeira ameaçada por um megaprojeto imobiliário, articulando debates públicos e mobilização social que recolocaram a paisagem no centro do planejamento urbano.

Figura 1: Ativistas no entorno do cais José Estelita, antigo armazém de açúcar.



Fonte: Foto de Chico Ludermir. Blog da Raquel Rolnik (2015).

O MOE é um caso emblemático de mobilização nos moldes *Bottom-up* que permanece ativo há mais de uma década, desde a contestação inicial ao empreendimento privado no Cais José Estelita até o presente. Mais recentemente, o anúncio do Parque da Resistência Leonardo Cisneiros, ainda sem data definitiva para início das obras e com previsão de entrega em 2026, indica um avanço importante: a criação de um parque público com ciclovias e áreas de convivência como parte do reordenamento urbano do Cais.

A trajetória do movimento evidencia que sua persistência e a pressão social contínua foram capazes de produzir resultados concretos no espaço urbano, consolidando conquistas construídas ao longo dos anos. Esse desfecho demonstra que, embora a luta tenha surgido como forma de resistência, a articulação da sociedade civil pode

transformar disputas simbólicas e territoriais em políticas públicas efetivas, reafirmando o direito à paisagem e à cidade por meio da mobilização popular.

Outro exemplo, é a Vila Autódromo, que se tornou um dos casos mais expressivos das remoções forçadas no Rio de Janeiro associadas aos projetos urbanos voltados aos megaeventos. Inserida na área destinada ao Parque Olímpico, a comunidade enfrentou, entre 2009 e 2016, um processo de expulsão marcado por pressões, ameaças, violações de direitos e destruição física de seu território, apesar das promessas de reassentamento e indenização.

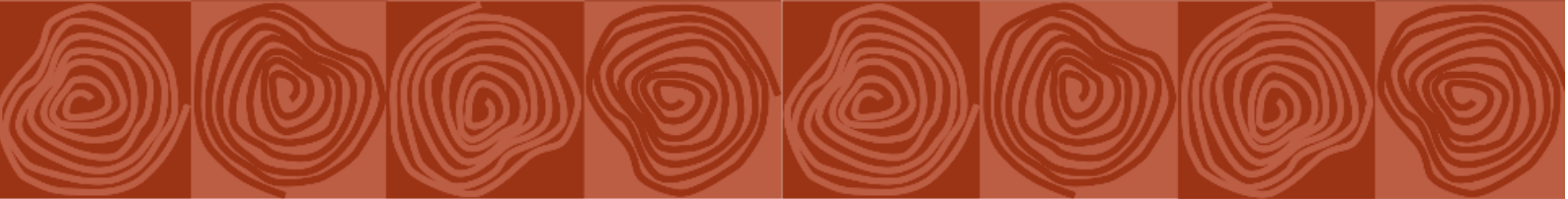
Segundo a Agência Nacional das Favelas (2016), mais de 3.000 moradores foram desalojados, num total de 600 famílias. Mesmo diante desse cenário, um grupo de cerca de 20 moradores manteve firme resistência, denunciando as violências e reivindicando o direito de permanecer. Em 2016, a perseverança da comunidade garantiu a permanência de parte das famílias, configurando uma vitória importante e um exemplo expressivo de mobilização popular pelo direito à cidade, ao território e à memória. Os demais 97% foram transferidos para o conjunto habitacional Parque Carioca, financiado pelo Minha Casa, Minha Vida.

Figura 2: Vila Autódromo após as remoções.



Fonte: Foto de Luiza Freire Nasciutti. Revista Periferias (2021).

Ainda assim, o que restou da Vila Autódromo é fruto direto da força de mobilização dos moradores, cuja resistência conseguiu obrigar o poder público a negociar e reconhecer parte de suas reivindicações. Uma das conquistas simbólicas mais significativas foi garantir que a rua onde se situava a comunidade mantivesse o nome Vila Autódromo, contrariando a lógica tradicional de homenagear figuras do Estado e afirmando, em seu lugar, a memória social construída na disputa. Essa permanência toponímica funciona como marco da luta e da afirmação do direito à paisagem e ao território por aqueles que o habitam.



Tais exemplos encontram fundamento ao conceito de paisagem vernacular, que segundo Besse (2014) contrapõe a paisagem política, instituída pelo Estado, à paisagem produzida pela vida cotidiana. Segundo o autor, a paisagem vernacular é a paisagem habitada, resultado de uma relação ativa e de adaptação mútua entre pessoas e mundo. É uma paisagem que encarna modos de viver, memórias, práticas e vínculos territoriais. “Essas duas modalidades de paisagem, a “política” e a “vernacular”, são simultaneamente contemporâneas e concorrentes, constituindo polos simétricos que estruturam toda a atividade paisagística” (Besse, 2014, p. 124).

Em outras palavras, elas coexistem em tensão, revelando disputas de sentidos, usos e modos de habitar o território. Nesse contexto, as práticas insurgentes, representativas do modelo *Bottom-up*, ampliam o horizonte do direito à paisagem ao evidenciar desigualdades socioambientais, culturais e econômicas frequentemente ocultadas pelas políticas oficiais.

Mais do que expressões de resistência, essas iniciativas apontam caminhos para formas mais inclusivas de planejamento e gestão da paisagem, demonstrando que avanços rumo a cidades mais justas dependem da integração efetiva entre saberes comunitários e instrumentos institucionais.

4.3. As possibilidades de paisagem na integração dos modelos *Top-down* e *Bottom-up*

A análise conjunta das perspectivas *Top-down* e *Bottom-up* evidencia que nenhuma delas, isoladamente, é capaz de garantir plenamente o direito à paisagem e sua função social.

Enquanto o enfoque *Top-down* oferece instrumentos legais, diretrizes normativas e capacidade institucional para proteger, ordenar e regular o território, ele tende a operar a partir de uma racionalidade e centralidade técnica que, muitas vezes, distancia-se das vivências cotidianas e das necessidades reais da população. Esse modo de operar pode produzir paisagens seletivas, nas quais certos grupos têm seus direitos paisagísticos garantidos, acesso, fruição, reconhecimento cultural, enquanto outros permanecem invisibilizados ou marginalizados.

Por outro lado, o modelo *Bottom-up* revela a potência do conhecimento local, da experiência direta do espaço e da organização comunitária para identificar conflitos, contestar apagamentos culturais e reivindicar o direito ao pertencimento e à memória, além de propor alternativas mais sensíveis ao território, mas carecem de meios formais para se consolidar como política pública.

A integração entre essas duas abordagens, portanto, não é apenas desejável, mas necessária: ao articular a estrutura regulatória do Estado com a força social dos habitantes, viabiliza-se um planejamento paisagístico mais inclusivo, democrático e atento às múltiplas dimensões, sociais, culturais, econômicas, políticas, ambientais, simbólicas e afetivas, que compõem a paisagem.

Ao reconhecer essa dimensão, o planejamento e a gestão passam a considerar não apenas o que deve ser preservado ou ordenado, mas aquilo que é vivido e construído no dia a dia pelos próprios habitantes dessas paisagens. Assim, o direito à paisagem deixa de ser um princípio abstrato e se concretiza como prática institucional e social compartilhada, reforçando sua função social e promovendo cidades mais justas e equitativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho contribui para o avanço do debate sobre o direito à paisagem no Brasil, ao propor uma leitura original baseada na articulação entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* como chave interpretativa e operativa para o planejamento e a gestão paisagística. Ao deslocar a paisagem de uma abordagem predominantemente normativa e preservacionista para um campo relacional, político e vivido, o estudo evidencia não apenas as lacunas institucionais existentes, mas também o papel ativo das mobilizações sociais na construção e reivindicação desse direito. Dessa forma, oferece uma contribuição teórico-metodológica ao evidenciar que a efetivação da função social da paisagem depende da integração entre instrumentos jurídicos e práticas cotidianas, ampliando o escopo do debate brasileiro ainda em consolidação.

A paisagem, nesse sentido, reafirma-se como dimensão fundamental da cidadania e da vida digna, pois é no espaço vivido, percebido e compartilhado que se expressam pertencimentos, memórias e possibilidades de futuro. A pesquisa aponta, portanto, para a urgência de uma governança híbrida e horizontalizada, capaz de articular saberes técnicos, jurídicos, comunitários e cotidianos, condição essencial para que a paisagem cumpra plenamente sua função social e contribua para cidades mais justas e inclusivas.

Como limitações, destaca-se o caráter qualitativo e exploratório do estudo, baseado em recorte analítico específico e em um número reduzido de casos, o que não esgota a complexidade das experiências brasileiras. Como desdobramentos futuros, sugere-se o aprofundamento empírico por meio de estudos comparativos entre diferentes contextos urbanos, a análise da implementação de instrumentos como a Política Nacional da Paisagem e o desenvolvimento de metodologias aplicadas que integrem, de forma mais sistemática, as dimensões institucionais e comunitárias no planejamento paisagístico.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DAS FAVELAS (ANF). **Rio pós-olímpico: 77 mil removidos; Vila Autódromo vira rua**. 2016. Disponível em: <https://www.anf.org.br/rio-pos-olimpico-77-mil-removidos-vila-autodromo-vira-rua/> Acesso em: 02 dez. 2025.
- ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4), 1969. p. 216–224. Disponível em: https://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%200ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf Acesso em: 14 nov. 2025
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARQUITETOS PAISAGISTAS (ABAP). **A Carta Brasileira da Paisagem**. 2012. Disponível em: http://www.abap.org.br/abap/wp-content/uploads/2022/07/CARTA_BRASILEIRA_DA_PAISAGEM.pdf Acesso em: 30 nov. 2025.
- BESSE, J. **O gosto do mundo: exercícios de paisagem**. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de **Lei nº 2.898**, de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional da Paisagem. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164736> Acesso em: 02 dez. 2025.
- CAETANO, F. ROSANELI, A. A paisagem no Plano Diretor Municipal: uma reflexão sobre sua referência na legislação urbanística dos municípios paranaenses. **Revista de Estudios Urbano Regionales**. Santiago: EURE, 2019. Vol. 45, N. 134, pp. 193-212.

CHIARI, K. C. CONSTANTINO. N.R. T. A paisagem ao longo do Rio Tietê: Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré. In: **Anais do 7º Congresso Internacional de Arquitetura da Paisagem**. Campina Grande: Realize Editora, 2024. pp. 01-14. Disponível em: <https://mail.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/107835>. Acesso em: 01 dez. 2025.

DAVIDOFF, P. Advocacy and Pluralism in Planning. **Journal of the American Institute of Planners**, 31(4), 1965. p. 331–338 (coautoria reconhecida em edições posteriores e revisões do conceito) Disponível em: https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Davidoff_1965_Advocacy-and-pluralism-in-planning.pdf Acesso em: 14 nov. 2025.

FLYVBJERG, B. **Rationality and power: Democracy in practice**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FRIEDMANN, J. **Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GEHL, J. **Cidade para Pessoas**. 2.ed. Tradução: Anita Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2013.

HEALEY, P. **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies**. Vancouver: UBC Press, 1997.

HEALEY, P. Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. **Town Planning Review**, 63(2), 1992. p.143–162. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40113141> Acesso em: 15 nov. 2025.

JACOBS, J. **The Death and Life of Great American Cities**. New York: Random House, 1961.

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos, 1968.

MIRAFETAB, F. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. **Planning Theory**, 8(1), 2009. p. 32–50. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26165884> Acesso em: 15 nov. 2025

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 out. 1988.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO 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. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, A. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, 71(2), 2005. p.147–158. Disponível em: <https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2019/09/Urban-Informality-Roy.pdf> Acesso em: 15 nov. 2025

SCOTT, J. C. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. New York: Macmillan, 1947.

SIMON, H. A. **The Sciences of the Artificial**. Cambridge, MA: MIT Press, 1969.

TRINDADE, L. C.; REGO, A. Q. S. F. Paisagem e Planos Diretores: Abordagem nos municípios da Zona Costeira Brasileira. In: **Anais do Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Encruzilhadas – convergências e dispersões**. Rio de Janeiro (RJ) FAU/UFRJ, 2024.