



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

A PAISAGEM NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL METROPOLITANO: Comparando o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado do Rio de Janeiro e o Plano Local de Urbanismo de Nice (França)

Arthur Fonseca de Avellar¹
arthur.avellar@ufrj.br

(X) Apresentação Oral (GT)

() Exposição de Banner

GT pretendido: 8 – Geografia Política e Geopolítica Urbanas

RESUMO

Desde a criação da tipologia da Paisagem Cultural em 1992 pela Unesco, a paisagem tem sido um alvo de interesse como categoria para a gestão territorial cada vez mais crescente nos últimos anos. Nesse sentido, surge como potencialidade de pesquisa entender de que forma esse conceito – dada a sua polissemia intrínseca – tem sido apropriado, com atenção especial ao Estado. A partir deste contexto, o presente trabalho empreendeu uma análise comparativa fazendo uso da metodologia paisag sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado do Rio de Janeiro (PDUI) e o Plano Local de Urbanismo Metropolitano de Nice (PLUM), dois robustos documentos voltados ao planejamento territorial em escala metropolitana. O estudo identificou uma significativa importância conferida à paisagem, especialmente no PLUM, onde ela permanece associada a diferentes usos e interpretações conceituais. No Rio de Janeiro, como efeito do contexto de valorização patrimonial local, a tipologia de Paisagem Cultural apresentou notável presença no documento, aparecendo com frequência direta e indiretamente ao homogeneizar a forma como a paisagem é abordada, em constante vínculo com a relação sociedade-natureza.

Palavras-chave: Paisagem; Plano de desenvolvimento urbano integrado; Plano local de urbanismo metropolitano; Rio de Janeiro; Nice.

INTRODUÇÃO

Em 1992, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) criou a tipologia de Paisagem Cultural como uma subcategoria em sua Lista do Patrimônio Mundial. Como efeito, o conceito de paisagem passou a apresentar relevância ainda maior com repercussões em diferentes países (Cunha; Diniz, 2024). No Brasil, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) chancelou a tipologia em 2009 e, desde então, três das últimas quatro candidaturas brasileiras ao título de Patrimônio Mundial Cultural se enquadraram nessa categoria. Diante deste contexto, alguns autores têm apontado um interesse crescente do uso da paisagem com um recurso político, seja pelo Estado – como evidenciado pelo Iphan –, seja por grupos econômicos ou movimentos contestatórios (Silva Filho, 2017; Barbosa, 2021; Melo Filho, 2021; Ribeiro, 2022). Trata-se da política da paisagem, evidenciada quando ela é “mobilizada por diferentes grupos, com diferentes objetivos, a partir de diferentes

¹ Professor de Geografia pela UFRJ e Mestrando em Organização e Gestão do Território no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

📅 26 a 31/05/2026
📍 Porto Velho-RO
✉ vcongeo2026@unir.br
📱 @vcongeo2026
🌐 vcongeo2026.unir.br
🔗 www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

representações, seja do espaço em questão, seja da própria ideia do que é uma paisagem, visando algum tipo de ação” (Ribeiro, 2018a, p. 163).

Nesse sentido, observa-se como a política da paisagem pode assumir diferentes formas, especialmente à luz da polissemia do conceito o qual ela orbita. Por isso, o presente trabalho traz um enfoque à perspectiva estatal partindo da seguinte indagação: Como o conceito de paisagem tem sido empregado em políticas de planejamento territorial?

Para explorar a questão que se coloca, a pesquisa promoveu um estudo comparado de casos empíricos, reconhecendo sua potencialidade analítica a partir de outros trabalhos que também enfatizaram o Estado no debate sobre a política da paisagem (Melo Filho; Silva Filho, 2021; Reis et al., 2021). De maneira análoga, o trabalho atual incidiu sua análise sobre as cidades do Rio de Janeiro e Nice (França), selecionadas em virtude da relevância da figura do Patrimônio Mundial para a discussão apresentada ainda no parágrafo de abertura. Ambas as metrópoles obtiveram o título da Unesco a partir de candidaturas centradas em áreas urbanas de larga extensão territorial que conjugam serra e mar, ou seja, os sítios Paisagens Cariocas e Cidade de Vilegiatura de Inverno.

A pesquisa debruçou-se sobre dois documentos robustos de planejamento territorial das respectivas localidades: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado do Rio de Janeiro (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2018) e o Plano Local de Urbanismo de Nice (Métropole Nice Côte d’Azur, 2019). Assim, visando atender à questão motivadora principal, teve como objetivos específicos a) **identificar** as frequências de aparição do conceito nos dois documentos; b) **assimilar** as finalidades que levaram ao seu emprego; c) **compreender** que tradições conceituais de paisagem aparecem; e, enfim, d) **comparar** os resultados obtidos de cada um, **signalizando** semelhanças e diferenças.

As pretensões do trabalho foram colocadas a partir do interesse em gerar uma contribuição à consolidação da política da paisagem como agenda de pesquisa da Geografia Política, sobretudo diante da centralidade que o conceito de paisagem possui para o pensamento geográfico e da sua histórica ausência no campo (Melo Filho, 2021). Para atingir os resultados esperados, a pesquisa se desenvolveu através da realização de uma análise textual nos dois documentos com base na metodologia *paisag*, melhor apresentada na seção seguinte.

METODOLOGIA

Para entender de que forma o conceito de paisagem tem sido mobilizado no âmbito do planejamento territorial das duas cidades, é necessário seguir um percurso metodológico construído ao longo de várias etapas. Dessa forma, fica importante pontuar que, até o momento, a investigação ainda se encontra em estágio inicial, consistindo, consequentemente, em um trabalho mesclando técnicas quantitativas e qualitativas baseado na análise textual dos dois documentos mencionados na sessão anterior.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

Em linhas gerais, ambas as fontes constituem as principais referências oficiais para a elaboração de políticas públicas de gestão territorial em escala metropolitana nas respectivas localidades. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado do Rio de Janeiro (PDUI) apresenta um diagnóstico multidisciplinar da Região Metropolitana fluminense que explora potencialidades e desafios em relação a economia, patrimônio, mobilidade, habitação, saneamento básico, meio ambiente e reconfiguração espacial. De maneira semelhante, o Plano Local de Urbanismo Metropolitano de Nice (PLUm) também oferece um diagnóstico visando a elaboração de políticas públicas nas mesmas competências que o PDUI. Mais robusto, contudo, o PLUm vai além, trazendo, ainda, normas de regulação do uso e ocupação do solo e o alinhamento com outros documentos de gestão e normatização de espaço franceses, como o Esquema de Coerência Territorial (SCoT) e o Plano de Salvaguarda e Valoração (PSMV).

A coleta de dados de ambos os documentos se amparou na operacionalização da metodologia *paisag*, criada por Caetano e Rosanelli (2019) e adotada em diferentes trabalhos oriundos de projetos coletivos do Grupo de Estudos sobre Política e Território (GEOPPOL/UFRJ) – do qual faço parte (Melo Filho; Silva Filho, 2021; Reis et al., 2021). Ela consiste na realização de um levantamento de leis e decretos compreendidos no escopo legislativo de determinado local que contenham, em seus títulos ou no corpo de seus textos, ao menos uma derivação do radical “*paisag*”, compreendendo as palavras “paisagem”, “paisagismo”, “paisagista” ou “paisagístico”.

Nesta pesquisa foram adotadas algumas adaptações para adequação às fontes utilizadas. Ao invés de leis e decretos, foram levantados trechos textuais de cada documento referentes à orientação de políticas e não à regulação sobre o território. Assim, enquanto a integralidade do PDUI foi submetida à análise, apenas os dois primeiros segmentos do PLUm foram contemplados. Além disso, foi necessária uma tradução dos termos procurados para o francês, resultando no radical “*paysag*” que dá origem às palavras “*paysage*”, “*paysagiste*”, “*paysagisme*” e “*paysagère*”. Durante a realização do levantamento, o termo “*paysagé*” (palavra que não possui tradução direta para o Português e que, por isso, não foi inicialmente incluída) surgiu como mais uma opção.

Os trechos levantados foram organizados em tabelas contendo informações básicas para posterior localização e, por meio da análise do conteúdo de seus textos, classificados quanto às áreas às quais eles se associam. Segundo Ribeiro (2018a), a paisagem tem sido mais frequentemente atribuída, no âmbito da gestão territorial, aos seguintes eixos: a) políticas de patrimônio cultural; b) estudos e ações sobre o meio ambiente e sua preservação; e c) intervenções urbanas. Nesse sentido, são obtidas as frequências do uso do conceito e identificadas as suas respectivas finalidades.

Um segundo momento da pesquisa consistiu na interpretação dos sentidos atribuídos ao conceito de paisagem ao longo dos diferentes trechos dos documentos. Almejou-se, com isso, chegar à identificação das tradições conceituais que embasaram as menções do termo. Para tal, foram mobilizadas referências presentes em um quadro bibliográfico já previamente levantado pelo grupo de pesquisa, cujas contribuições alimentaram os debates acerca das diferentes abordagens de paisagem em uma

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)

[vcongeo2026.unir.br](https://www.vcongéo2026.unir.br)

www.even3.com.br/vcongéo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

perspectiva geográfica. Tendo todos os resultados à disposição, foram estabelecidas comparações que enriqueceram a discussão de resultados e as reflexões finais desta etapa do trabalho.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Iniciando pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado, o levantamento revelou 145 aparições do radical “*paisag*”, das quais a palavra “paisagem” se repete 112 vezes e a “paisagístico”, 33. Diante da envergadura do documento, os dados indicam, à primeira vista, uma posição mais marginal do conceito nas propostas colocadas. Todavia, a leitura mais atenta dos trechos aponta para uma abordagem da paisagem como importante categoria de gestão do território, especialmente ao se considerar a presença de duas seções textuais voltadas à apresentação de um diagnóstico sobre as Paisagens Culturais da região metropolitana do Rio de Janeiro.²

No que se refere às áreas com as quais o conceito de paisagem se relaciona no PDUI, a classificação por eixos na tabela de trechos revelou uma ampla preponderância da temática do Patrimônio Cultural, abrigando 127 repetições do termo. Quanto aos demais, “Meio Ambiente” inclui dez repetições, enquanto “Intervenções Urbanas” aparece com apenas oito. Embora sejam necessárias outras fontes de consulta para uma explicação mais fina sobre essa desigual distribuição nos eixos, o próprio documento já fornece informações de valia. Ao longo do PDUI, o patrimônio e, em particular, o patrimônio cultural, aparecem como vetores de promoção do desenvolvimento socioeconômico, atraindo para si uma posição privilegiada no documento. A paisagem, neste contexto, acompanha a valorização do tema, sobretudo através da tipologia de Paisagem Cultural. Como exemplo, aparece como meta de implementação do plano a criação de políticas públicas voltadas a “incentivar a criação da chancela da paisagem cultural brasileira para conjuntos relevantes da RMRJ” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2018, p. 557).

O Plano Local de Urbanismo Metropolitano de Nice, por sua vez, apresenta uma disparidade expressiva na frequência de aparições do radical “*paysag*” em comparação com a de “*paisag*” do PDUI. Houve 1223 registros, dos quais 656 se referiram a “*paysager*” (paisagístico), 556 a “*paysage*” (paisagem) e 9 a “*paysagé*”³. O número elevado de menções reflete, em primeiro lugar, a robustez do documento, mais extenso e detalhado do que o análogo fluminense. Ademais, a paisagem aparece como um conceito central na gestão do território, estruturando, como observado também no PDUI, seções textuais inteiras. Nesse contexto, cabe enfatizar as

² Trata-se, respectivamente, das seções “Paisagens Culturais” (p. 132-134) e “Recortes das Paisagens Culturais” (p. 134-140), presentes no terceiro capítulo do primeiro volume do PDUI (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2018).

³ Não há tradução direta para o português. Nesse sentido, pode-se compreendê-lo como um adjetivo que qualifica um espaço que foi projetado a partir do paisagismo.



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

“Grandes Unidades Paisagísticas”⁴, apresentadas pelo PLUm como áreas de especial interesse patrimoniais e ambientais onde se revela coesão territorial de relevância para identidades locais (Nice Métropole Côte D’Azur, 2019).

No que se refere aos eixos temáticos, houve um equilíbrio maior na distribuição dos termos, divergindo dos resultados associados ao PDUI. Ademais, a área que trouxe a maioria de aparições foi a de Intervenções Urbanas, concentrando 481, enquanto as de Patrimônio Cultural e Meio Ambiente, respectivamente, vincularam-se a 373 e 368 repetições. O equilíbrio constatado reitera a maior diversidade temática que caracteriza o PLUm, o que também se reflete na forma como o conceito de paisagem é abordado.

Nesse sentido, enquanto o PDUI promove uma associação com a Paisagem Cultural reiteradas vezes, o PLUm não deixa clara uma definição única para o conceito de paisagem, colocando-o em diferentes situações. Ao associá-lo a um “diálogo permanente e característico entre base natural e ocupação urbana” (Métropole Nice Côte D’Azur, 2019, p. 59), o documento apresenta uma leitura da paisagem na interseção entre o antrópico e o natural (Cauquelin, 2007). Entretanto, passagem mais adiante atribui à preservação paisagística a importância de “valorar as aberturas visuais e os pontos de vista excepcionais” (Métropole Nice Côte d’Azur, 2019, p. 40), indicando a compreensão da paisagem como vista (Ribeiro, 2018b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do crescente interesse pela paisagem como recurso voltado à ação política, entender como esse tradicional conceito geográfico tem sido mobilizado no âmbito do planejamento territorial pelo Estado se coloca como potencial agenda de pesquisa para a Geografia Política. Nesse sentido, o presente trabalho promoveu um estudo comparado entre as cidades de Rio de Janeiro e Nice, onde há sítios de patrimônio mundial caracterizados pela larga extensão territorial e aspectos tipológicos semelhantes. Em etapa ainda inicial, a investigação foi desenvolvida a partir da análise de conteúdo textual do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e do Plano de Urbanismo Metropolitano, documentos de diagnóstico territorial e orientação para políticas de desenvolvimento socioeconômico das regiões metropolitanas das respectivas cidades. Neste exercício, operacionalizou a metodologia *paisag*, a partir da qual extraiu dados quantitativos e qualitativos.

As informações coletadas revelaram um papel de relevância exercido pelo conceito de paisagem enquanto uma categoria de gestão territorial em ambos os documentos, apesar deste aspecto se colocar com maior ênfase no PLUm, onde a frequência de menções ao conceito é significativamente maior. No PDUI, observa-se uma associação entre a paisagem e o campo do patrimônio cultural preponderante, estando os demais eixos pouco relacionados. Como efeito, a paisagem aparece repetidas vezes através da tipologia de Paisagem Cultural da Unesco, constituindo alvo de interesse relevante para políticas de salvaguarda patrimonial pontuadas no documento. Já no

⁴ *Grandes Unités Paysagères*, presentes no segundo capítulo do segundo volume do PLUm (p. 59-67).



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

PLUm, a robustez e detalhamento de seus capítulos trouxe grande diversidade de apropriações da paisagem, não especificando, conseqüentemente, uma única abordagem conceitual para o termo. Dessa forma, diferentes interpretações se revelam através de sua extensão, o que se reflete nas proposições de políticas colocadas pelo documento.

Para as próximas etapas da pesquisa, novos métodos devem ser incorporados para que se esclareçam os contextos de elaboração dos documentos, em primeiro plano, e que se incluam análises das políticas efetivamente implementadas em cada região metropolitana. Desse modo, a política da paisagem poderá ser melhor compreendida de forma mais ampliada no escopo do planejamento territorial em ambas as localidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, David Tavares. Ver, estar e ser (n)a paisagem: Direito à paisagem e Cidadania paisagística na cidade do Recife/PE. In: XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 2021, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2021.
- CAUQUELIN, Anne. **A invenção da paisagem**. São Paulo: Martins, 2007.
- CUNHA, Erika Jorge Rodrigues da; DINIZ, Alexandre Magno Alves. A preservação de conjuntos urbanos tombados: reflexões sobre a experiência brasileira a partir das cartas patrimoniais. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia-MG, v. 25, n. 97, p. 89–105, 2024.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Rio de Janeiro: Modelar a Metrópole, 2018.
- MELO FILHO, Dirceu Rogério Cadena de. Política da paisagem e paisagem política em São Paulo. **Mercator**, Fortaleza, v. 20, p. 1-13, 2021.
- MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR. **Plan Local d'Urbanisme Métropolitain**. Nice : DGAALM - Direction Aménagement et Urbanisme, 2019.
- REIS, G. A., et al. A paisagem no ordenamento urbano brasileiro: a produção de leis da paisagem no Recife e no Rio de Janeiro entre 1950 e 2019. **Espaço & Geografia**, vol. 24, n. 2, p. 197-222, 2021.
- RIBEIRO, Rafael Winter. A política da paisagem em cidades brasileiras: instituições, mobilizações e representações a partir do Rio de Janeiro e Recife. In: FIDALGO, Pedro. (Org.). **A paisagem como problema: conhecer para proteger, gerir e ordenar**. 1ed. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, v. 05, p. 155-170, 2018a.
- RIBEIRO, Rafael Winter. "Paisagem". In: IPHAN, **Dicionário Iphan de Patrimônio Cultural**. Brasília: IPHAN, 2018b.
- RIBEIRO, Rafael Winter. Política da Paisagem: anotações teóricas e temáticas. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; MELO FILHO, D. C. (Orgs.). **A Política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, p. 21-38, 2022.
- SILVA FILHO, Gilberto Hermínio. Política da paisagem: a questão patrimonial e a paisagem cultural carioca. In: V Seminário LECGEO: Espaço, Cultura e Política, 2017, Recife. **Anais...** Recife: LECGEO, 2017.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

📅 26 a 31/05/2026
📍 Porto Velho-RO
✉ vcongeo2026@unir.br
📱 @vcongeo2026
🌐 vcongeo2026.unir.br
🔗 www.even3.com.br/vcongeo-638599/