

## **As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira**

Marcela Correia de Araujo Vasconcelos\*

### **Resumo**

Nos últimos anos, o conceito de paisagem cultural vem ganhando força e destaque nas discussões sobre preservação patrimonial. No Brasil, os debates acadêmicos e institucionais a respeito deste conceito culminaram na publicação da Portaria nº 127 de 30 de abril de 2009, que cria um novo instrumento de proteção patrimonial e de gestão territorial: a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Ela tem a finalidade de atrair recursos e ações para salvaguarda da região chancelada, através de parcerias entre o IPHAN, a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes esferas governamentais. Contudo, por ser um instrumento recente, há uma série de dúvidas e fragilidades no que tange à sua empregabilidade.

Buscar-se-á, por meio deste artigo, aclarar algumas questões com base na legislação vigente e em estudos desenvolvidos pelo Iphan, de forma a fornecer um respaldo teórico apto a incentivar, na prática, a utilização deste novo instrumento de preservação patrimonial, que possui grande potencial de promover importantes contribuições para as políticas nacionais de preservação do patrimônio cultural e ambiental.

### **Palavras-chave:**

Paisagem cultural brasileira. Preservação patrimonial. Proteção do patrimônio cultural.

## **The weaknesses and strengths of Brazilian cultural landscape seal**

### **Abstract**

In recent years, the concept of cultural landscape is gaining strength and prominence in discussions about heritage preservation. In Brazil, the institutional and academic debates about this concept culminated in the publication of Ordinance No. 127 of 30 April 2009, which creates a new tool for asset protection and land management: the seal of the Brazilian Cultural Landscape. It aims to attract resources and actions to

safeguard the region's Foreign Ministry, through partnerships between the IPHAN, civil society, private enterprise and the different levels of government. However, being an instrument recently as a series of doubts and weaknesses with respect to their employability.

It will seek, through this article, clarify some issues based on current legislation and in studies by Iphan, in order to provide a theoretical support to encourage able, in practice, using this new tool for asset preservation, which has great potential to make important contributions to national policies for the preservation of cultural and environmental heritage.

**Key-words:**

Brazilian cultural landscape. Cultural heritage preservation. Protection of cultural heritage.

**Introdução**

Atualmente, se busca uma maior interdisciplinaridade no campo da preservação patrimonial, e cada vez mais a ideia de monumento isolado está sendo abandonada. Neste contexto, o conceito de paisagem cultural vem ganhando força e destaque nas discussões sobre preservação patrimonial. Tal conceito, apesar de ter sido desenvolvido por geógrafos alemães entre o final do século 19 e início do 20, só veio a ser utilizado na valoração de bens culturais quase 100 anos depois, com a sua incorporação pela UNESCO à Lista do Patrimônio Mundial como uma nova categoria de bem cultural, a qual suscita novos critérios de seleção.

O conceito de paisagem cultural vem a inaugurar um novo capítulo no campo da preservação patrimonial, pondo fim à bipolaridade existente, até então, na proteção do patrimônio mundial, que desde sua origem esteve segregado em duas categorias: cultural e natural. Com base nele, as relações entre o construído e o natural passaram a ser vistas como uma unidade indissociável dotada de valor cultural.

Na legislação brasileira essa nova concepção de patrimônio cultural é regulamentada através da Portaria nº 127 de 30 de Abril de 2009, que estabelece a chancela da paisagem cultural brasileira. Esta portaria vem a se somar aos instrumentos de proteção patrimoniais já usuais proporcionando meios para a salvaguarda de extensas porções territoriais dotadas de valor cultural e ambiental. Com base em princípios de sustentabilidade, ela propõe o estabelecimento de um pacto entre a iniciativa pública e privada, e a sociedade civil para a gestão compartilhada da paisagem que venha a ser protegida pela chancela.

Entretanto, por ser um instrumento recente, há uma série de dúvidas e fragilidades no que tange à sua empregabilidade. Buscar-se-á, por meio deste artigo, aclarar algumas destas questões com base na legislação vigente e na análise da proposta de cancelamento do Vale do Ribeira - SP, de forma a fornecer um respaldo teórico apto a incentivar, na prática, a utilização deste novo instrumento de preservação patrimonial, que possui grande potencial de promover importantes contribuições para as políticas nacionais de preservação do patrimônio cultural e ambiental.

### **Conceituando paisagem**

Em cada época, o imaginário coletivo define a concepção social de natureza e a traduz, transformando-a em artefatos materiais e simbólicos, ou seja, em cultura. Sua tradução mais completa foi registrada na história pela elaboração do conceito de paisagem, que longe de ser apenas um modelo abstrato de compreensão do meio, é também a materialidade por meio da qual a racionalidade humana organiza os homens e a natureza em territórios. (LUCHIARI apud CORRÊA; ROSENDAHL 2001, p. 13).

O termo paisagem é utilizado em vários campos do conhecimento sob diversas interpretações, possuindo assim inúmeros significados. Segundo Ferreira (1986) sua etimologia “deriva do francês *paysagem*, que significa “espaço do terreno que se abrange num olhar”; aproxima-se também do termo italiano *paesaggio*, surgido na época do Renascimento” (BARRETO, 2008, p.11). Brunet (1992) reforça esse conceito ao afirmar que “a paisagem é [...] uma aparência e uma representação de objetos vistos e percebidos conforme o sujeito que os olha.” (SILVA, 2007, p. 200).

Apesar de amplamente utilizado, o conceito de paisagem é um dos mais difíceis de se estabelecer no âmbito científico por admitir uma infinidade de aportes. A primeira ciência humana a se interessar pelo estudo da paisagem foi a geografia, e dela surgiram duas correntes teóricas: a Geografia Cultural Tradicional que analisa a paisagem através de sua morfologia, e a Nova Geografia Cultural que interpreta a paisagem com base em sua simbologia. Apesar de serem correntes opostas, ambas defendem que a paisagem é fruto da interação do homem com a natureza.

A Geografia Cultural Tradicional teve como precursores os geógrafos alemães Otto Schuter e Passarge que analisaram as transformações da paisagem oriundas da ação do homem, introduzindo na geografia o conceito de paisagem cultural, que se refere às paisagens transformadas pela ação humana, em oposição ao conceito de paisagem natural. Seus estudos se detiveram apenas aos aspectos morfológicos da paisagem.

O geógrafo norte-americano Sauer, na década de 20 e 30 do século XX, consolidou a noção de paisagem como um conceito científico. Ele usou como base os conceitos desenvolvidos por Schluter e Passarge e incorporou na análise da paisagem o fator tempo, afirmando a sua constante transformação. Segundo Sauer, a paisagem natural evolui para a paisagem cultural e esta se modifica juntamente com a cultura que a envolve, podendo inclusive ser substituída por outra. Ele afirma: “a cultura é o agente, a área natural o meio e a paisagem cultural é o resultado” (RIBEIRO, 2007, p. 19).

Sauer deixou discípulos, primeiramente em Berkeley e posteriormente por várias universidades. As orientações da escola de Berkeley (1925-1975) ainda permanecem atuais na medida em que propõem uma análise historicista da paisagem, focada no seu valor documental, e expressa uma preocupação ecológica. Contudo, essa escola passou a ser criticada por sua ênfase no estudo de sociedades tradicionais, desconsiderando as transformações paisagísticas oriundas da industrialização e por ignorar, a exemplo dos geógrafos alemães, as dimensões sociais e psicológicas da cultura.

Na década de 1980, surgiram os teóricos da Nova Geografia Cultural que rebatem algumas ideias de Sauer e complementam outras. Cosgrove e Vital de La Blanche são os principais representantes desta nova corrente teórica. Para estes geógrafos, a paisagem é composta tanto pela morfologia de seus elementos (já estudada pela escola de Berkeley) como pela carga simbólica (imaterialidade) atribuída a ela por seus diferentes observadores, de forma que, a paisagem não é única, mas múltipla, podendo ser interpretada de inúmeras de formas diferentes.

Com base nos conceitos desenvolvidos por esta última escola é possível afirmar que a paisagem é sempre interpretada e reconhecida a partir de aportes culturais e atribuições simbólicas conferidas a ela por seu observador. Por esta razão o entendimento e a delimitação de uma paisagem cultural não devem se restringir a métodos de leitura visual, mas abarcar também os aspectos simbólicos e históricos da paisagem. “A introdução da componente subjetiva na análise da paisagem tem, no entanto, sido pouco testada, talvez por exigir a combinação complexa de metodologias diversas e o desenvolvimento de novos instrumentos de avaliação” (PINTO-CORREIA; CANCELA D’ABREU; OLIVEIRA, 2001, p. 195).

Os elementos que configuram uma paisagem cultural possuem uma forte inter-relação espacial e simbólica entre si, não podendo esta ser plenamente compreendida a partir de fragmentos isolados, mas apenas na apreensão conjunta de seus elementos, sejam eles naturais ou antrópicos. Os mesmos podem estar dispostos no território de diferentes formas, inclusive de forma linear ou descontínua.

Para o estudo de paisagens culturais é importante ressaltar duas questões. A primeira delas é que a paisagem é algo vivo, dinâmico, que se modifica no tempo de acordo com a influência de fatores naturais (clima, umidade do ar, regime pluvial, equilíbrio da cadeia alimentar das espécies, etc) e da ação do homem, que se apoia em um contexto cultural.

A cada nova geração que sucede à anterior, há o acréscimo de marcas na paisagem, que no transcorrer da história vão sendo continuamente modificadas, no entanto, sem perder por completo os elementos de sua morfologia primitiva. A paisagem é, portanto, um documento histórico construído através do acréscimo de

novos elementos ou da modificação dos existentes, numa sobreposição não linear e infinita de manifestações culturais.

A segunda questão é que não existem paisagens naturais, toda paisagem é cultural. Voltando para a etimologia da palavra paisagem, se pode entender que paisagem não é uma coisa preexistente, mas algo construído a partir da percepção de um observador. Cada observador tem um olhar diferente atribuindo valores e significados distintos a um mesmo recorte territorial. Em outras palavras, a paisagem é culturalmente construída tanto pelos elementos antrópicos empregados nela quanto pela carga simbólica que lhe é atribuída pelo olhar humano.

Paisagem é o que vemos diante de nós. É uma realidade visível. É uma visão de conjunto percebida a partir do espaço circundante. Não tem, assim, uma existência própria, em si. Ela existe a partir do sujeito que a apreende: Cada pessoa a vê diferentemente de outra, não só em função do direcionamento de sua observação, como também em termos de seus interesses individuais. (MARTINELLI; PEDROTTI, 2001, p. 39).

Apesar da relação entre paisagem e cultura sempre existir, o conceito de paisagem cultural é válido e bastante usual. No campo da geografia, como já foi mencionado, este conceito é empregado ao se analisar a relação da ação humana com a construção da morfologia da paisagem, ou a relação da herança cultural de seu observador com a simbologia da paisagem.

Saindo do campo da geografia e entrando no campo da preservação patrimonial, o conceito de paisagem cultural ganha novos aportes. Para este outro campo, a questão não é mais que elementos culturais estão presentes na paisagem, mais sim, que paisagens são dotadas de valores culturais e naturais dignos de serem reconhecidos e protegidos pelas políticas públicas. Portanto, apesar de toda paisagem ser cultural, só algumas delas merecem ser patrimonializadas.

### **Paisagem cultural e patrimônio**

No contexto internacional, a paisagem passa ser tomada como um bem cultural, a partir da Carta de Atenas, de 1931, que pela primeira vez estende o olhar para além da edificação histórica e passa a dar valor também ao seu entorno. Já em 1964, com

a Carta de Veneza, o conceito de entorno se amplia para o de ambiência, o qual é também defendido pela Recomendação de Nairóbi (1976) e pela carta de Washington (1986), entre outros documentos internacionais.

No entanto, a partir da ideia de ambiência, a paisagem é tomada como um pano de fundo, como uma moldura, preservada apenas para dar maior sentido ao edifício histórico que é considerado um bem maior; não tendo assim valor patrimonial quando analisada isoladamente. Contudo, o conceito de paisagem continuou a se ampliar no campo da preservação, adquirindo uma percepção mais aprofundada e multidisciplinar, e neste processo a UNESCO teve um papel fundamental.

Na Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972, promovida pela UNESCO, se instituiu os bens pertencentes ao patrimônio cultural da humanidade mediante suas inscrições na Lista do Patrimônio Mundial. A partir do valor a eles atribuídos, estes bens poderiam ser inscritos em duas categorias antagônicas: cultural e natural. Esta dualidade indicava a permanência de uma visão na qual o ambiente natural tem maior valor quando não possui intervenções humanas, e que as construções e demais artefatos culturais nada têm a ver com o meio (suporte físico).

[...] verificando a existência de bens que podiam ser classificados nas duas categorias, foi posteriormente criada a classificação de bem misto, para aqueles que tinham sua inscrição justificada tanto por critérios naturais quanto culturais, mas sem que a integração entre ambos fosse necessariamente objeto de análise ou de valorização. Com o passar dos anos, o desenvolvimento de disciplinas como a ecologia política e a discussão em torno de categorias como a de desenvolvimento sustentável provocou uma valorização no contexto internacional das relações harmoniosas entre os homens e o meio ambiental. (RIBEIRO, 2007, p. 38).

Em 1992, a UNESCO acrescentou a categoria de paisagem cultural na Lista do Patrimônio Mundial, pondo um fim na dualidade até então vigente e adotou “[...] a própria paisagem como um bem, valorizando todas as inter-relações que ali coexistem” (RIBEIRO, 2007, p. 40 e 41). Ao adotar uma visão mais abrangente na definição de bens culturais, incorporando, para tanto, o conceito de paisagem

cultural, a UNESCO trouxe uma nova perspectiva para o campo da preservação patrimonial, rompendo com preceitos anteriores.

Como consequência desta nova visão sobre paisagem, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa adotou, em 1995, a Recomendação R(95) 9 que já fazia uso da expressão paisagem cultural para designar parte do território europeu e versa sobre a conservação integrada destas áreas. Entretanto, a categoria de paisagem cultural só ganha força no contexto internacional em 2005, quando os seis critérios culturais e os quatro critérios naturais para a inclusão dos bens na lista da UNESCO foram transformados em dez critérios únicos.

Em paralelo as medidas de reconhecimento e preservação das paisagens culturais de caráter universal e excepcional adotadas pela UNESCO, se realizou a Convenção Europeia da Paisagem, no ano de 2000, em Florença. A mesma entrou em vigor apenas em 2004, apresentando objetivos diferentes da UNESCO. Ela se deteve numa escala regional e tem como objeto de estudo todo território dos seus Estados membros, independentemente da excepcionalidade ou não destes territórios.

Na perspectiva europeia, a partir de sua qualidade de documento, o território inteiro deve ser considerado como um grande arquivo de história do homem, bem como da natureza. Igualmente, o território é um palimpsesto, isto é, um documento em perpétua transformação, onde encontramos alguns traços, mas não todos, que as diferentes épocas deixaram e que se misturam aos traços que o presente deixa à sua volta e que a modifica continuamente, de maneira contrária à uma simples estratificação. (RIBEIRO, 2007, p. 58).

A Convenção Europeia não tem por objetivo impedir as mudanças naturais ou culturais das paisagens dos países signatários, mas acompanhá-las, permitindo a evolução destas paisagens sem perder os seus registros históricos. Outra preocupação é proporcionar o desenvolvimento sustentável dos meios de produção, permitindo o uso dos recursos naturais sem, contudo, esgotá-los

Apesar do seu pioneirismo, as discussões sobre paisagem cultural não se limitaram à Europa. Países de diferentes continentes também incorporaram este conceito. Na América, foi realizado, em 2004, o simpósio anual do Comitê norte-americano da

*International Council on Monuments and Sites (US/ICOMOS)*. Nesta ocasião, se chegou à conclusão que, para a salvaguarda das paisagens, a separação conceitual entre natureza e cultura sempre foi obstáculo.

No Brasil a preservação da paisagem tem sido fruto de ações governamentais desde a criação do Decreto-Lei nº 25/1937 e do Livro do Tombo Etnográfico, Arqueológico e Paisagístico. A legislação brasileira confere valor de patrimônio para paisagens tanto de valor cultural como de valor natural. Em seu artigo primeiro, inciso segundo, o decreto-lei nº 25/1937 determina:

Art. 1º § 2º - "Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela Natureza ou agenciados pela indústria humana. (BRASIL, 1937).

Segundo Márcia Chuva (1998), nos primeiros 30 anos de atuação do Sphan se priorizou o tombamento de obras de pedra e cal. Mais de 90% dos bens tombados até 1946 eram bens arquitetônicos, e apenas 1,44% do total eram bens paisagísticos. Desde aquela época até os dias atuais o tombamento pelo viés paisagístico se pautou no valor cênico da paisagem. Apesar da legislação nacional reconhecer na paisagem o valor etnográfico, os bens inscritos no Livro de Tombo Etnográfico, Arqueológico e Paisagístico foram em sua grande maioria jardins, ambiência de monumentos e conjuntos urbanos.

Contudo, a inscrição de conjuntos urbanos no Livro de Tombo Etnográfico, Arqueológico e Paisagístico já representou um avanço na valoração da relação do homem com seu meio, só possível após a Carta de Veneza (1964). Os núcleos urbanos tradicionais, como Olinda, Natividade, São Francisco do Sul e Monte Santo, ganharam valor de conjunto paisagístico e a vegetação passou a ser considerada parte integrante deste conjunto compondo sua ambiência.

A crescente preocupação mundial e nacional com a conservação da natureza impulsionou a criação, em 1970, da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) que em 1989 foi substituída pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e do Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). "[...] a criação [...] de outras instituições diminui a

pressão sobre o Iphan em relação às ações voltadas para a preservação do patrimônio natural, uma vez que este estava sendo protegido por legislação e órgão próprios” (RIBEIRO, 2007, p. 101).

Depois da criação das leis e órgãos voltados para a proteção do direito ambiental, a já existente segregação do patrimônio cultural com o patrimônio natural ficou mais evidente nas políticas nacionais. O que provavelmente dificultou a implementação de ações para a salvaguarda do patrimônio agroindustrial, o qual guarda uma forte presença tanto de elementos naturais, quanto culturais. Devido à escassez de medidas preservacionistas para esse tipo de bem, muito dos artefatos culturais que compunham a paisagem do açúcar no Nordeste, do café em São Paulo, da Imigração italiana no Sul, entre outras, já se perderam.

Entretanto, a inclusão do conceito de paisagem cultural na Lista do Patrimônio Mundial trouxe reflexos para as políticas nacionais de preservação. A partir da década de 1990, e mais intensamente após o ano de 2000, o conceito de paisagem cultural começou a ser incorporado nas práticas do Iphan propiciando múltiplas abordagens com relação ao patrimônio ambiental e paisagístico. Com base neste conceito e numa visão multidisciplinar, as atuais práticas do Iphan buscam adotar uma perspectiva integradora, tomando a paisagem como um elo entre os artefatos culturais e naturais.

A relação entre paisagem e patrimônio cultural é uma construção. A paisagem, como os demais bens culturais, não possui um valor que lhe é inerente, mas pode ser patrimonializada a partir de uma atribuição de valor. Esta atribuição de valor está atrelada a uma prática institucional que ao longo do tempo se transformou criando novas possibilidades.

A partir de 2007, o Iphan promoveu vários encontros técnicos em parceria com instituições de ensino para debater o conceito de paisagem cultural e sua aplicação no território nacional, o que veio a culminar com a Carta de Bagé ou Carta da Paisagem Cultural. Trata-se do primeiro documento a abordar especificamente a paisagem cultural brasileira, redigido em agosto de 2007 durante o encontro “Paisagens Culturais: novos conceitos, novos desafios”. A Carta de Bagé traz a seguinte definição para paisagem cultural:

Art. 2º - A paisagem cultural é o meio natural ao qual o ser humano imprimiu as marcas de suas ações e formas de expressão, resultando em uma soma de todos os testemunhos resultantes da interação do homem com a natureza e, reciprocamente, da natureza com o homem, passíveis de leituras específicas e temporais. (CARTA DE BAGÉ, 2007).

Subsequente à Carta de Bagé está a Carta da Serra da Bodoquena (2007) e a publicação pelo Iphan do livro *“Paisagem cultural e patrimônio”* (2007), de autoria de Rafael Winter Ribeiro, além de outros textos que debatem e/ou incorporam o conceito de paisagem cultural, de forma que atualmente existem diferentes olhares possíveis para este conceito. Igualmente ampla são suas formas de aplicação: incorporado, por exemplo, na gestão de territórios, na proteção do patrimônio cultural e em planejamentos urbanísticos.

### **Chancela da paisagem cultural brasileira**

No Brasil, os debates acadêmicos e institucionais a respeito do conceito de paisagem cultural culminaram com a publicação da Portaria nº 127 de 30 de abril de 2009, que incorporou este conceito à legislação nacional e criou um novo instrumento de proteção patrimonial e de gestão territorial: a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira. A promulgação deste novo instrumento jurídico teve como respaldo a Constituição Federal, de 1988, que determina a proteção de bens culturais das mais diversas naturezas e especificidades, inclusive as paisagens e o meio ambiente.

A chancela é um ato administrativo que atribui valor a uma porção do território nacional, reconhecendo em sua paisagem características singulares da relação do homem com o seu meio. Segundo o artigo primeiro da Portaria nº 127/2009: “Paisagem Cultural Brasileira é uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores” (BRASIL, 2009).

Da Paisagem Cultural Brasileira decorre, portanto, uma diversidade de bens culturais, fruto da relação do homem com seu meio, os quais se mantêm vivos e preservados na medida em que seu contexto sociocultural e paisagístico se conserva. Para a preservação deste contexto, a Portaria nº 127/2009 propõe o

chancelamento da paisagem (suporte físico) e da cultura (as relações sociais, econômicas e simbólicas). A chancela funciona como um selo de reconhecimento e legitimação que atribui valor de patrimônio nacional a uma determinada paisagem cultural, estimulando com isso o turismo, a manifestação de culturas locais, o artesanato, o cultivo da terra de forma tradicional, entre outras atividades que preservem os valores culturais e ambientais chancelados.

[...] a certificação de Paisagem Cultural valoriza e estimula a relação harmoniosa homem-meio ambiente. Contribui para a manutenção da qualidade da paisagem e das condições dos recursos naturais presentes no território, aliando preservação cultural e natural, e apontando caminhos para o desenvolvimento sustentável. (COSTA; GASTAL, 2010, p. 17).

A chancela parte do princípio de que o meio ambiente pode ser dotado de significados culturais, uma vez que o homem no decorrer da história manipulou o meio físico para expressar nele sua cultura. Assim, uma mesma porção territorial pode ter ao mesmo tempo valor cultural e ambiental. Juntamente com a legislação ambiental brasileira, a Portaria nº 127/2009 pode contribuir com a preservação da biodiversidade, de ecossistemas e os modos tradicionais de vida.

A paisagem cultural, como já foi dito aqui, é um conceito agregador que rompe com antigas dicotomias existentes no campo da preservação patrimonial. “É na possibilidade de valoração da integração entre material e imaterial, cultural e natural, entre outras, que reside a riqueza da abordagem do patrimônio através da paisagem cultural e é esse o aspecto que merece ser valorizado” (RIBEIRO, 2007, p. 111). Portanto, a Portaria nº 127/2009 cria no Brasil uma nova categoria de patrimônio que se constitui da inteiração das demais categorias: imaterial, material, arqueológico, paleontológico, genético, ambiental, científico etc.

Segundo o texto da Portaria nº 127/2009, os motivos que justificam a inclusão do conceito de paisagem cultural na legislação nacional são: a expansão urbana, a globalização cultural, a massificação das paisagens urbanas e rurais, a fragilidade da preservação dos modos tradicionais de vida, a necessidade de ações e iniciativas administrativas e institucionais de preservação de contextos culturais complexos, que abranjam porções do território nacional.

A chancela da Paisagem Cultural Brasileira vem se somar aos instrumentos de proteção patrimoniais já existentes, como o tombamento e o registro de bens imateriais, criando meios para a proteção de grandes porções territoriais e, também, incentivando a gestão participativa do patrimônio cultural. Ela propõe o estabelecimento de um pacto entre órgãos e entidades interessados na gestão e proteção da paisagem chancelada podendo este ser integrado a um plano de gestão, mediante acompanhamento do Iphan.

Este pacto tem a finalidade de atrair recursos e ações para salvaguarda da região chancelada, através de parcerias entre o Iphan, a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes esferas governamentais. Ele implica no reconhecimento por parte de entidades e grupos sociais da importância da paisagem cultural para expressar suas identidades, preservar suas memórias coletivas e auxiliar no desenvolvimento cultural, social e econômico. Apoiado em princípios de sustentabilidade, o pacto de gestão tem por objetivo proporcionar maior eficácia na preservação dos bens culturais e naturais e menor necessidade de recursos públicos para este fim.

A Portaria nº 127/2009 é um caminho para alcançar a coordenação das diferentes administrações que atuam no território chancelado em prol da preservação patrimonial, sobre um plano único de gestão. Esta coordenação impede que as iniciativas e interesses de uma instituição inviabilize ou prejudique as iniciativas e interesses de outras instituições e, sobretudo, do conjunto. Nada melhor que o diálogo e a cooperação entre os atores envolvidos no processo da chancela para conciliar o desenvolvimento econômico e cultural com a preservação patrimonial.

A preservação da paisagem cultural através de um pacto de gestão se dá em decorrência de seu caráter dinâmico. Esta, à semelhança do bem imaterial, está sempre se ajustando às mudanças sociais, portanto, ao contrário do bem material, não faz sentido estabelecer a permanência de suas características originais. É justamente esta a questão que diferencia os efeitos do ato administrativo de tomar e de chancelar.

Art. 3º. A chancela da Paisagem Cultural Brasileira considera o caráter dinâmico da cultura e da ação humana sobre as porções do território a que se aplica, convive com as transformações inerentes ao desenvolvimento econômico e social sustentáveis e valoriza a motivação responsável pela preservação do patrimônio. (BRASIL, 2009).

Há uma série de semelhanças entre a Portaria nº 127/2009 e o Decreto nº 3.551/2000 que cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e os livros de registro dos bens imateriais. Ambos, em decorrência da constante transformação dos bens culturais que protegem, prevêm uma avaliação periódica dos valores atribuídos ao bem cultural protegido no prazo máximo de dez anos, cabendo ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural decidir pela manutenção ou não de sua proteção.

Ainda a semelhança do registro de bens imateriais, o pedido e o processo para o chancelamento de um território como Paisagem Cultural Brasileira pode ser feito por qualquer órgão governamental ou associação civil, não sendo uma tarefa exclusiva do Iphan. Porém, cabe ao DEPAM/Iphan instaurar, coordenar e analisar o processo administrativo, ao Conselho Consultivo do Iphan aprová-lo e ao Ministério da Cultura homologá-lo.

Apesar de representar um grande avanço na legislação patrimonial, vários profissionais do campo da preservação cultural vêm com descrédito a Portaria nº 127/2009 alegando que esta não tem força de lei já que não prevê punições. Ela se configura como uma forma de preservação indireta, pois estimula, e não obriga, a promoção de ações de salvaguarda pela população e órgãos governamentais, se assemelhando, assim, mais uma vez, ao Decreto nº 3.551/2000. A única ação punitiva pela descaracterização da paisagem chancelada prevista pela Portaria nº 127/2009 é a perda do uso do certificado.

Contudo, estes profissionais descrentes não atentaram para o que determina a Lei nº 9.605, de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Em seus artigos nº 62 e nº 63 está prevista a pena de até três anos de reclusão e/ou pagamento de multa para pessoa física ou jurídica que destruir, inutilizar, deteriorar ou alterar bem protegido por ato administrativo. Como já foi dito, a chancela da Paisagem Cultural Brasileira é

um ato administrativo que atribui valor patrimonial a uma porção territorial nacional, portanto, a área chancelada estaria sob a proteção da Lei 9.605/1998.

Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar:

I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial;

II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa. (BRASIL, 1998).

Art. 63. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. (BRASIL, 1998).

A partir da associação da Portaria nº 127/2009 com a Lei nº 9.605/1998 é possível assegurar a proteção das paisagens chanceladas, não só através do pacto de gestão prevista pela portaria, mas também através de ações punitivas. Portanto, as leis, decretos-leis e portarias já em uso que tratam da preservação do patrimônio cultural e ambiental conferem à Portaria nº127/2009 força e respaldo jurídico.

Contudo, ainda há outras questões que também são apontadas por especialistas, a exemplo de Capute, Pereira, Costa e Gastal (2010) que aqui se faz referência, como inibidoras da aplicação da chancela. São elas: a falta de interesse da população e do poder público; a pouca familiaridade dos técnicos do Iphan com o novo instrumento jurídico; e a ausência, por parte da Portaria nº 127/2009, da exposição dos documentos necessários para a solicitação do chancelamento de uma paisagem, bem como do conteúdo que deve ser abordado pelo plano de gestão sugerido por ela.

A Portaria do Iphan 127/2009 é importante referência normativa para o fortalecimento do processo de institucionalização e de uma ideia mais abrangente de patrimônio cultural no Brasil. No entanto (...) esta Portaria apresenta lacunas que podem comprometer a eficácia da chancela como instrumento protetivo e pode causar insegurança e questionamentos quanto à legitimidade deste processo. (CAPUTE; PEREIRA, 2010, p. 12).

Todas estas lacunas tendem a serem sanadas à medida que a Portaria nº 127/2009 for sendo incorporada nas práticas de preservação patrimonial. Quando os pedidos e os processos para o cancelamento de paisagens culturais forem se avolumando, inevitavelmente os técnicos do Iphan ficarão mais familiarizados com este novo bem e com os procedimentos que envolvem a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Na mesma proporção, a população e o poder público, a partir de resultados positivos obtidos com o cancelamento de territórios, vão se interessar por este novo instrumento jurídico e reconhecer nele um aliado para o desenvolvimento sustentável.

Já a ausência de informações mais detalhadas sobre a documentação para o requerimento da chancela e o conteúdo do seu plano de gestão tendem a se aclarar após aprovação de alguns processos de cancelamento, os quais servirão de exemplo para novos processos. A aplicação prática da Portaria nº 127/2009 ainda possibilitará a promulgação no Iphan de portaria(s) interna(s) que regulamente(m) os critérios e os procedimentos para o cancelamento. O próprio Decreto-Lei nº 25/1937 não contemplou em seu texto todas as minúcias para a aplicação prática do tombamento, porém, uma série de portarias internas vieram posteriormente a complementá-lo, como também sua incorporação na atuação do Iphan lhe assegurou força e credibilidade.

Entretanto, ainda há uma questão a ser resolvida em defesa da aplicação da Chancela da Paisagem Cultural Brasileira: “[...] como certificar a paisagem, uma vez que essa está diretamente submetida à representação pessoal de seus observadores e participantes” (COSTA ; GASTAL, 2010, p. 19). Não há como negar a subjetividade da paisagem: toda ela prescinde de um observador que a partir de seu olhar apreende o espaço à sua volta e lhe atribui valores e significados. As paisagens culturais, tal como os demais bens culturais, não têm um valor que lhes são inerentes, mas sim passam por um processo de atribuição de valor e significado.

Por certo é um desafio selecionar quais porções do território nacional merecem ser chancelados. Desafio este tão grande quanto selecionar os bens materiais a serem tombados e os bens imateriais a serem registrados. Para esta questão há diferentes

posicionamentos que podem ser adotados pelos técnicos do Iphan, porém, nesse processo de construção sobre o que é o patrimônio nacional, é preciso estar atento para contemplar cada vez mais as identidades dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, em atenção ao que determina o artigo nº 216 da Constituição Federal, de 1988.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” (BRASIL, 1988).

### **Estudo de Caso do Vale do Ribeira**

Pioneiramente, alguns estudos já estão sendo desenvolvidos pelo Iphan para apontar trechos do território nacional que caberiam ser chancelados. É o caso do dossiê que vem sendo elaborado pelo Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização (Depam), para o chancelamento de parte das cidades do Rio de Janeiro e Niterói. Outro exemplo é a proposta, já finalizada, para o chancelamento do Vale do Ribeira – SP, desenvolvida pela Superintendência do Iphan em São Paulo, podendo esta ser a primeira Paisagem Cultural Brasileira.

O Vale do Ribeira corresponde a um conjunto de terras banhadas por rios da bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, que compreende 23 municípios localizados no estado de São Paulo, além de outros no Paraná. Trata-se de uma paisagem singular que reúne a um mesmo tempo e, de maneira articulada, várias dimensões do chamado patrimônio cultural: edificações, bens naturais, manifestações culturais imateriais e sítios arqueológicos. (SCIFONI; NASCIMENTO, 2010, p. 33).

Iguape apresenta imensa diversidade cultural contemplando: 30 comunidades quilombolas, 3 terras indígenas, cerca de 80 comunidades caiçaras e

remanescentes de colonos japoneses. Esta região também se destaca por abrigar a maior reserva de Mata Atlântica do Brasil, além áreas de restinga e manguezais.

No estudo para o cancelamento do Vale do Ribeira “o fio condutor para a compreensão das relações entre comunidades e natureza é o próprio Rio Ribeira do Iguape por seu papel na construção da identidade e da história regional [...]”(SCIFONI; NASCIMENTO, 2010, p. 35). Ele é o elemento agregador das comunidades que vivem nesta região, configurando o que se pode chamar de uma paisagem fluvial. As atividades agrícolas e culturais se pautam no suporte físico e biológico propiciado pela [bacia hidrográfica](#) do [Rio Ribeira de Iguape](#) e ao Complexo Estuarino Lagunar de [Iguape](#), [Cananeia](#) e [Paranaquá](#).

Diante de tão peculiar relação entre o homem e o meio existente no Vale do Ribeira, somado ao risco iminente de parte deste ser inundado para a construção de uma barragem para aproveitamento hidrelétrico, o Iphan/SP priorizou o desenvolvimento da proposta de proteção deste território. Para tanto,

[...] o enfoque da paisagem cultural mostrou-se o mais pertinente para tratar as questões do patrimônio cultural na região, já que possibilitou um olhar a partir do território pressupondo o reconhecimento das relações singulares entre os grupos sociais e a natureza. (SCIFONI; NASCIMENTO, 2010, p. 30).

Do ponto de vista metodológico, inicialmente foram realizadas uma série de levantamentos de campo que permitiram o conhecimento do rico potencial patrimonial do Vale do Ribeira de Iguape acima descrito. Em paralelo foram travados contatos com entidades e instituições locais, de modo a conhecer as expectativas e demandas na área do patrimônio cultural, bem como os projetos em andamento. (SCIFONI; NASCIMENTO, 2010, p. 40).

Desde o início dos trabalhos em campo, realizados pelo Iphan/SP, o apoio e a colaboração da população local e das prefeituras foram imediatos. Uma prova disto foi o sucesso da instalação de um escritório técnico do Iphan na cidade de Iguape (tombada em 3 de dezembro de 2009) num prédio cedido pela prefeitura da cidade. A população local vê a Portaria nº 127/2009 como um caminho para a preservação do seu modo tradicional de vida, baseado muitas vezes na agricultura de

subsistência, e da fauna e da flora da região, bem como uma forma de fomentar atividades econômicas como o turismo, o manejo agroflorestal e a maricultura.

O Iphan/SP incluiu na delimitação da área a ser chancelada uma faixa de dois quilômetros de cada lado da margem do Rio Ribeira; as cidades de Ribeira, Iporanga, Eldorado e Registro; as estradas que constituíram antigos caminhos de tropa; quilombos; 14 bens culturais da imigração japonesa; parques estaduais e municipais e a Área de Proteção Ambiental Federal Cananeia-Iguape-Peruíbe. A poligonal proposta buscou incluir os elementos que garantissem o entendimento da dinâmica cultural daquela região e propiciassem uma leitura articulada com o restante do território.

O estudo para a chancela do Vale do Ribeira propõe os seguintes parâmetros urbanísticos: garantia do exercício dos padrões culturais das comunidades tradicionais; preservação permanente no leito do rio promovendo sua recuperação e impedindo os usos e intervenções predatórias a este; restrições no uso e ocupação do solo visando preservar os valores cênicos da região.

Um detalhe importante a se observar nas ações de salvaguarda do Vale do Ribeira é que elas não descartaram os demais instrumentos de proteção patrimonial. Além da proposta de chancelamento do vale, se fez uso da educação patrimonial, do tombamento de bens culturais e criação de parques e reservas ambientais. O futuro chancelamento do vale como paisagem cultural não anula, nem substitui, as demais ações de salvaguarda realizadas pelo Iphan, prefeituras e órgão de preservação ambiental, mas se apresenta como um importante complemento.

Como se pode observar nos exemplos aqui mencionados, a Portaria nº 127/2009 será empregada para a salvaguarda de grandes extensões territoriais que podem englobar cidades, municípios ou até mesmo estados. E foi justamente para essa escala de patrimônio cultural, que engloba territórios regidos por diferentes órgãos governamentais e habitados por diferentes grupos sociais, que foi criada a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira.

## **Conclusão**

O avanço dos debates sobre paisagem cultural evidenciou a relação entre o homem e a natureza inerente ao patrimônio cultural e rompeu com antigas dicotomias: cultural, natural, material e imaterial. O caráter agregador da paisagem cultural pode ser um caminho para um entendimento mais aprofundado e abrangente do que é patrimônio cultural. Contudo, a aplicação deste conceito no âmbito da preservação patrimonial não deve ocorrer indiscriminadamente. Só reconhecendo os limites desta nova categoria de patrimônio é que se pode chegar a uma coerência e operacionalidade em sua aplicação.

Como já foi dito aqui, apesar de toda paisagem ser cultural, apenas algumas paisagens detêm os requisitos necessários para ser tornar patrimônio nacional. Para que uma paisagem seja chancelada é necessário que ela seja uma porção peculiar do território nacional, representativa da relação entre o homem e a natureza, dotada de valores culturais e ambientais que estabeleçam relação com a memória e a identidade de diferentes grupos sociais.

A chancela da paisagem cultural brasileira tende a ser um instrumento jurídico eficaz no que se propõe, no entanto, precisa ser empregada adequadamente. A proposta do Iphan/SP para o cancelamento do Vale do Ribeira é um bom exemplo de como pode ser empregado este novo instrumento jurídico. A chancela abre novos caminhos e possibilidades para o campo da preservação patrimonial. Com base em princípios de sustentabilidade, ela busca incentivar a participação da sociedade civil, e de diferentes órgãos governamentais na gestão do território chancelado e em ações para sua salvaguarda.

Como se tentou demonstrar neste artigo, a chancela da paisagem cultural brasileira tem um grande potencial ainda a ser explorado pelo Iphan. À medida que esta for sendo empregada nas políticas nacionais de preservação patrimonial, suas fragilidades tendem a serem sanadas, se não completamente, ao menos em parte.

O intuito do presente artigo foi aclarar algumas das questões que envolvem a aplicabilidade da chancela da paisagem cultural brasileira, com base na legislação vigente e na proposta de cancelamento do Vale do Ribeira – SP. Contudo, não se

pretende aqui esgotar este debate, mas fornecer subsídio teórico para o seu aprofundamento em futuros trabalhos.

## Referências bibliográficas

BARRETO, Rosyonne Rebouças de Oliveira Lustosa. *Conjunto das áreas da Baía de Suape e do Cabo de Santo Agostinho*: proposição das poligonais de proteção. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)-Programa de Especialização em Patrimônio, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Recife, 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a Proteção do Patrimônio Histórico Artístico Nacional.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências.

BRASIL. Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. Estabelece a Chancela da Paisagem Cultural. *Diário Oficial da União*, 5 maio 2009. Seção 1, p. 17.

BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; HERVÉ, Théry. *Les mots de la géographie*: dictionnaire critique. Montpellier: Reclus, 1992. 470 p.

CAPUTE, Bernado N.; PEREIRA, Helena D. L. Paisagem cultural e legislação brasileira. In: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO - DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1., 2010, Belo Horizonte, MG. *Anais...*Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2010. p. 1-14.

CARTA DE BAGÉ OU CARTA DA PAISAGEM CULTURAL. Bagé: 2007. Disponível em: <[http://www.icomos.org.br/cartas/Carta\\_de\\_Bage\\_PaisagemCultural.pdf](http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Bage_PaisagemCultural.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2011.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. *Os arquitetos da memória*: a construção do patrimônio histórico e artístico nacional no Brasil (anos 30 e 40). Tese (Doutorado)-Departamento de História, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 1998.

CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. *Introdução à geografia cultural*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Orgs.). *Paisagem, imaginário e espaço*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001.

COSTA, Luciana de C. N.; GASTAL, Susana de A. Paisagem cultural: possibilidades e limites conceituais. In: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO - DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1., 2010, Belo Horizonte, MG. *Anais...*Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2010. p. 1-24.

FERREIRA, Aurélio B. de H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 1247: paisagem.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política de preservação*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2005.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Cartas patrimoniais*. Organização de Isabelle Cury. 2. ed. rev., aum. Rio de Janeiro: Iphan, 2000. 384 p. (Edições do Patrimônio).

LUCHIARI, M. T. D. P. A (re)significação da paisagem no período contemporâneo. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Orgs.). *Paisagem, imaginário e espaço*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001. p. 13.

MARTINELLI, Marcello; PEDROTTI, Franco. A cartografia das unidades de paisagens: questões metodológicas. *Revista do Departamento de Geografia da USP*, São Paulo, p. 39-46, 2001.

MONGELLI, Mônica de Medeiro. Rio de Janeiro: paisagem cultural brasileira. In: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO - DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1., 2010, Belo Horizonte, MG. *Anais...*Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2010. p. 1-15.

PINTO-CORREIA, T.; CANCELA D'ABREU, A.; OLIVEIRA, R. Identificação de unidades de paisagem: metodologia aplicada ao Portugal continental. *Finisterra*, v. 36, n. 71, p. 195-206, 2001.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Os ídolos da paisagem: caminhos e descaminhos da relação entre paisagem e patrimônio*. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 2010.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem cultural e patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

SCIFONI, Simone. *A construção do patrimônio natural*. São Paulo: Labur Edições, 2008.

SCIFONI, Simone; NASCIMENTO, Flávia Brito. A paisagem cultural como novo paradigma para a proteção: a experiência do Vale do Ribeira, SP. *Revista CPC*, São Paulo, n. 10, p. 29-48, maio/out. 2010. Disponível em: <<http://www.usp.br/cpc/v1>>. Acesso em: 24 out. 2011.

SILVA, Fernando Fernandes. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade*. São Paulo: Edusp, 2003; Peirópolis.

SILVA, Vicente de Paulo da Silva. Paisagem: concepções morfologias e significados. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, p. 199-215, 19 jun. 2007.

## **Crédito**

\* Arquiteta e Urbanista da Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife (DPPC/SECULT). Graduada pela Universidade Federal de Pernambuco, com Especialização em Patrimônio (PEP) pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional do Ministério da Cultura (Iphan/MinC). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco.

e-mail: marcela\_cav@hotmail.com

**Apoio:** Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional do Ministério da Cultura (Iphan/MinC).