PAISAGEM CULTURAL E ESPÍRITO DO LUGAR COMO PATRIMÔNIO:

EM BUSCA DE UM PACTO SOCIAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

SÍLVIA HELENA ZANIRATO, UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, SÃO PAULO, SÃO PAULO, BRASIL
Doutora em História, professora associada do curso de Gestão Ambiental e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Ambiental e em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.
E-mail: shzanirato@usp.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9484-5359

DOI
http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v15i29p8-35

RECEBIDO
28/08/2019
APROVADO
29/01/2020

PAISAGEM CULTURAL E ESPÍRITO DO LUGAR COMO PATRIMÔNIO: EM BUSCA DE UM PACTO SOCIAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

SÍLVIA HELENA ZANIRATO

RESUMO

Este texto contempla as relações entre a proteção da paisagem e o espírito do lugar, em particular os desafios para que essa proteção possa ser efetiva. Assim, a análise trata do histórico da proteção pelos órgãos envolvidos com o patrimônio, das dificuldades de fazer valer a proteção pretendida e da necessidade de um pacto de gestão com todos os envolvidos no território que se quer patrimonializar, condição *sine qua non* para a efetividade da preservação de algo que é desafiador: o espírito do lugar.

PALAVRAS-CHAVE

Paisagem cultural. Espírito do lugar. Ordenamento territorial.

CULTURAL LANDSCAPE AND THE SPIRIT OF THE PLACE AS HERITAGE: IN SEARCH OF A SOCIAL PACT OF LAND USE PLANNING

SÍLVIA HELENA ZANIRATO

ABSTRACT

This paper explores the relation between landscape protection and the spirit of the place, especially the challenges for this protection to be effective. Thus, this analysis focuses on the landscape protection by heritage advisory bodies, the challenges in fulfilling the intended protection and the need for a management agreement between all nations involved with the territory for it to be considered heritage, a *sine qua non* condition for the effective preservation of a difficult thing: the spirit of the place.

KEYWORDS

Cultural landscape. Local spirit. Land use planning.

1 APRESENTAÇÃO

Este texto é originário de um convite para discutir a proteção do espírito do lugar. Com esse escopo, a fala foi orientada com um encadeamento que visou considerar que o espírito do lugar se manifesta num dado espaço que é transformado por ações de grupos sociais que o territorializam (HAESBAERT, 2006) e é ainda associado à paisagem, compreendida como "tudo aquilo que nós vemos, o que nossa visão alcança" (SANTOS, 1997, p. 61).

Neste texto discuto a cisão entre entendimentos de políticas de proteção da paisagem, seja na perspectiva do órgão de gestão da cultura ou dos órgãos de gestão da natureza, na imprescindível e difícil necessidade de ação conjunta, condição para a ação pretendida e, fundamentalmente, na importância de caminhar para a construção compartilhada de pactos de gestão dos atores envolvidos com o espaço onde ocorrem as manifestações que se quer proteger. Isso leva a considerar os instrumentos protetivos disponibilizados para esse fim, o alcance legal desses instrumentos e os desafios para que possa ocorrer algo bastante desafiador: a preservação do espírito do lugar.

2 O QUE É O ESPÍRITO DO LUGAR

O espírito do lugar, ou *genius loci*, compreende a especial atmosfera de um lugar, uma condição intangível que se corporiza impregnando-o. Seus

elementos se veem e se sentem integrados com o entorno (CAHN, 2008; NORBERG-SCHULZ, 1984).

Carlos Fernando Delphim, arquiteto do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) por mais de 20 anos e especialista em patrimônio natural, considera que o espírito do lugar

> é constituído por elementos tangíveis como edificações, sítios, paisagens, rotas, objetos e por elementos intangíveis como as memórias, narrativas, documentos escritos e tradição oral, rituais, festivais, sentimento de sagrado e de adoração, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores e outros, ou seja, os elementos físicos e espirituais que dão significado, emoção, sentimento e mistério ao lugar (DELPHIM, 2010, p. 32).

A base para a afirmativa de Delphim é a Declaração de Québec, de 2008, emitida pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos), organismo consultor do Comitê do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), agência internacional criada no interior da Organização das Nações Unidas (ONU) para a proteção do patrimônio. Conforme a Declaração,

> O espírito do lugar é definido como os elementos tangíveis (edifícios, sítios, paisagens, rotas, objetos) e intangíveis (memórias, narrativas, documentos escritos, rituais, festivais, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores, etc.) isto é, os elementos físicos e espirituais que dão sentido, emoção e mistério ao lugar (ICOMOS, 2008, p. 2).

A essência do espírito do lugar está no conjunto de atores sociais que atribuem sentidos ao lugar e, por isso, cabe também a proteção desses sujeitos, guardiões desses sentidos. Na Declaração fica claro que os sentidos são plurais e dinâmicos; um lugar pode ter vários espíritos, compartilhados por diferentes grupos, e tanto estes quanto os sentidos podem também se alterar ao longo do tempo.

Ainda que se reconheça a dinâmica desses lugares, na Declaração se veem preocupações com as mudanças climáticas, o turismo em massa, os conflitos armados e o desenvolvimento urbano, que põem em risco a manutenção do espírito do lugar. Para preservá-lo são recomendadas ações jurídicas e políticas, assim como investimento na comunicação interativa e na participação das comunidades envolvidas. Isso significa que deve

haver normas, políticas e processos de planejamento capazes de adequar os sentidos plurais que o lugar possa conter. Para tanto, hão de ser definidos "programas de treinamento e políticas jurídicas para uma melhor proteção e promoção do espírito do lugar" (ICOMOS, 2008, p. 4).

À primeira vista, os termos da Declaração parecem pertinentes, mas uma leitura mais atenta evidencia os desafios para que ocorra a proteção pretendida, em particular os atinentes aos instrumentos jurídicos que garantam a eficácia da ação protetiva. Fica em aberto que instrumentos seriam esses, o que é correto, já que isso depende de cada Estado-parte; mas isso pode levar os Estados a acatar o documento sem ter claro quais meios serão demandados para sua implantação. Se por um lado a não precisão do Icomos pode ser uma ação proposital para que não haja tantas dificuldades em sua aplicabilidade pelos Estados-membros, por outro, ela acaba por dificultar a aplicabilidade e a eficácia da ação, que pode ser vista em uma perspectiva genérica e heterogênea.

Um ponto é claro: o espírito do lugar se relaciona com o ambiente de sua ocorrência, com a paisagem, o que já é um problema, pois a proteção da paisagem é complexa e envolve uma série de esforços de operacionalização, que serão tratados a seguir.

3 PAISAGEM: DEFINIÇÃO CONCEITUAL NO CAMPO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL

Conforme explica Milton Santos (1997, p. 61), a paisagem "pode ser definida como o domínio do visível, aquilo que a vista abarca. Não é formada apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores, sons etc.".

O que vemos, vemos ao longo do tempo, sobre uma base material com volumes e cores, com sons e odores, em lugares sujeitos a dinâmicas mais ou menos intensas, conforme a velocidade das modificações. Os movimentos não têm uma mesma velocidade, em especial os decorrentes da intervenção humana.

As sociedades humanas têm transformado a paisagem criando novas configurações materiais e simbólicas. Se num passado de 100 a 150 anos atrás as modificações eram lentas e absorvidas pelos seres humanos, no último século sua velocidade se alterou de tal modo que tem sido difícil acompanhá-las e assimilá-las (LOWENTHAL, 1998).

Isso se percebe de modo claro em paisagens que se transformaram de forma vertiginosa para a produção de espaços urbanos, nem sempre organizados e com consenso de interesses. Daí decorre um problema não tão simples, que é inserir a proteção da paisagem na lógica das sociedades envoltas pela modernidade tardia, que tem como característica justamente "a fluidez das paisagens, a fugacidade das relações e a transitividade das fronteiras espaço-temporais" (CARLOS, 2001, p. 12).

Se o espírito do lugar está associado à paisagem, como pode ocorrer a sua preservação se a paisagem tem como uma de suas características a transformação? Para compreender um pouco mais o que se busca, há que se voltar para o entendimento que a Unesco tem sobre conservação da paisagem.

A preocupação com a conservação da paisagem pelos órgãos de proteção remete a dois documentos anteriores à Unesco, sendo o primeiro a Carta de Atenas, elaborada pela Sociedade das Nações em 1931, ocasião em que se buscou sistematizar normas internacionais para a proteção de bens numa perspectiva multilateral. Num momento em que o patrimônio era fundamentalmente um bem de "pedra e cal", materializado, a paisagem compreendia a vizinhança na qual o monumento se encontrava (CARTA, 2004). Assim, ao proteger um bem era necessário que se olhasse para seu entorno e que igualmente se buscasse proteger esse entorno e garantir, assim, sua ambiência.

Em sentido diferente desse estava o que foi contido na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, subscrita em Washington em 1940, o primeiro instrumento internacional que fez clara referência à proteção das paisagens. Segundo o texto convencional, as paisagens de grande beleza, as formações geológicas extraordinárias, as regiões e os objetos naturais de interesse estético ou valor histórico ou científico e os lugares caracterizados por condições primitivas eram bens a serem protegidos. A paisagem podia ter agenciamento humano, mas se encontrava fundamentalmente nos ambientes pouco transformados pela ação humana. Nesse entendimento, a Convenção definiu como necessário que os Estados-parte estabelecessem parques nacionais, regiões criadas "para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial" (BRASIL, 1966, p. 3348).

Uma vez mais a preocupação com a conservação da paisagem foi contemplada nos documentos da Unesco em 1962, ocasião em que foi proclamada a Recomendação Relativa à Salvaguarda da Beleza e do Caráter das Paisagens e Sítios. Nela, a paisagem é referida como espaços pouco tocados pelo homem e espaços nos quais se veem as obras por ele feitas. O que os tornava merecedores de proteção era a singularidade da beleza neles encontrada e, como eram espaços distintos e diferenciados, era necessário buscar formas também diferenciadas de proteção. Por isso a Recomendação considerou que o segundo tipo seria incluído no planejamento urbano e regional, e o primeiro em reservas naturais (UNESCO, 1962).

Ainda que a Unesco tenha sido a instituição em nível internacional responsável pela proteção do patrimônio, os elementos patrimoniais expressos na natureza passaram a ser também responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), uma agência fundada no interior da ONU em 1972. A criação desse organismo expressava o entendimento de que natureza e cultura eram coisas separadas e, assim, haveria instituições específicas para a proteção de cada uma.

No entanto, coube à Unesco proclamar, ainda em 1972, a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Nesse documento as paisagens foram referidas à interação natureza e a cultura, podendo ser produzidas intencionalmente, como os jardins, ou serem provas manifestas da dinâmica natural ao longo do tempo (UNESCO, 1972).

Visando melhor precisar o que se entendia por paisagem cultural, a primeira seção das Diretrizes para a Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1992, dispôs que essa é "uma obra conjugada do homem e da natureza", pode ser um jardim ou um parque, uma paisagem relíquia ou uma paisagem viva, marcada por sua história que associa o elemento natural a um fato religioso, artístico ou cultural (UNESCO, 1992, p. 88, tradução minha). Ainda que a definição buscasse maior precisão, continuava em aberto como fazer a proteção de algo tão mutante.

Com vistas a incorporar e aplicar as Diretrizes de 1992, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa aprovou em 1995 a Recomendação R (95) 9, sobre a conservação integrada de áreas de paisagens culturais como parte das políticas paisagísticas. A Recomendação levou à assinatura, em 2000, pelos países integrantes da União Europeia, de um tratado

regional especializado sobre proteção das paisagens: a Convenção Europeia da Paisagem, que passou a vigorar em março de 2004, após ser ratificada por dez países signatários (CONSEIL DE L'EUROPE, 2000).

A paisagem foi considerada "qualquer parte do território tal como a percebe a população, cujo caráter seja resultado da ação e da inter-relação de fatores naturais e/ou humanos" (CONSEIL DE L'EUROPE, 2000, art. 1, tradução minha). Essa ampliação conceitual partiu do princípio de que a paisagem é um direito das populações, um "elemento fundamental do entorno humano, expressão da diversidade de seu patrimônio comum cultural e natural e fundamento de sua identidade" (CONSEIL DE L'EUROPE, 2000, art. 5, tradução minha).

O documento definiu um conjunto de regras para proteção, gerenciamento e planejamento das paisagens, entre as quais que os Estados-membros da União Europeia se empenhassem em "integrar a paisagem nas políticas de ordenação territorial e urbanística e em suas políticas cultural, ambiental, agrícola, social e econômica, assim como em quaisquer outras políticas que possam ter impacto direto ou indireto sobre a paisagem" (CONSEIL DE L'EUROPE, 2000, art. 5, alínea D, tradução minha).

A Unesco se pronunciou uma vez mais em 2011, na 36ª Sessão de sua Conferência Geral, que incluiu o sentido de "paisagem histórica urbana". A paisagem foi tida como algo que expressa pertinência ao território, algo vivido e sentido e que não se limita aos espaços naturais, mas inclui também o meio urbano. A paisagem, como dispôs o documento, vai além do "centro histórico": ela inclui o contexto urbano mais amplo e seu ambiente geográfico.

> Este contexto mais amplo inclui, em particular, a topografia, geomorfologia, hidrologia e características naturais do local, o seu ambiente construído, tanto histórico e contemporâneo, sua infraestrutura de superfície e subterrânea, seus espaços verdes e jardins, a ocupação de solos e organização do espaço, percepções e relações visuais, bem como todos os outros elementos constitutivos da estrutura urbana. Também engloba práticas e valores sociais e culturais, processos econômicos e as dimensões intangíveis do patrimônio como veículo de diversidade e identidade (UNESCO, 2011a, p. 6, tradução minha).

Enfim, para a Unesco, a paisagem é uma realidade dinâmica, resultante de processos ambientais, sociais e culturais que se sucedem ao longo do tempo no território. Ela é fruto de distintos agentes que interveem na

construção e no uso dos espaços. Isso leva a considerar que a proteção deve ser objeto de outras políticas, em particular das legislações de urbanismo e ordenação de território.

Essas formas de pensar a paisagem e meios de protegê-la foram absorvidas e adaptadas à realidade brasileira pelo Iphan, órgão responsável pela política de proteção do patrimônio nacional. Entender o processo de instituição da proteção da paisagem em nosso país ajuda a compreender os desafios para a proteção tanto da paisagem quanto do espírito do lugar.

4 A PAISAGEM NA POLÍTICA PATRIMONIAL DO BRASIL

A preocupação com a proteção da paisagem diante de sua reconhecida dinâmica não é nova no Brasil. Propostas para a criação de uma instituição de proteção em âmbito nacional, como a constante no projeto de lei 230/1930, do deputado baiano José Wanderley de Araújo Pinho, já consideravam que cabia proteger tanto o monumento isolado, quanto em conjunto, assim como "os sítios de reconhecida e peculiar beleza, cuja conservação seja necessária para manter-lhes o aspecto típico artístico ou pitoresco de que se revistam" (CABRAL, 2019, p. 8). Ainda que não formalizada em medidas protetivas, a preocupação permaneceu e foi contemplada na Constituição de 1937, na qual constou que:

> Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional (BRASIL, 1937a).

Portanto, quando da instituição da política patrimonial no Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, não foi de todo novidade ver o que foi considerado patrimônio nacional:

> Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. [...] § 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, 1937b).

A proteção aos bens tidos como patrimônio se daria por meio do tombamento, um instituto jurídico pelo qual o poder público declara ou reconhece o valor cultural de elementos que, por suas características especiais, passam a ser conservados no interesse da coletividade. Ele compreende tanto o ato administrativo quanto a operação de inscrição do objeto no livro do tombo. Os efeitos jurídicos sobre o patrimônio tombado restringem a alienação, a alteração da paisagem da vizinhança e a modificação do bem. Por fim, obrigam o proprietário a conservá-lo (SILVA, 2003, p. 139).

A paisagem se tornou um bem passível de ser protegido pela ação do Estado, o que se daria por meio do tombamento, gerido pelo Serviço de Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), também criado em 1937.

O reconhecimento da paisagem como patrimônio foi uma vez mais afirmado em 1946, na Constituição Federal, que inseriu no artigo 175 que o patrimônio nacional era composto por "obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza" (BRASIL, 1946).

Ainda assim, até a década de 1970, foram poucas as paisagens protegidas no Brasil pelo Iphan – sucessor do SPHAN –, priorizando-se as que expressavam formas de relevo em destaque no contexto regional, tais como serras e altos picos rochosos, considerados dotados de uma beleza natural excepcional.

Tal como havido no cenário internacional ao se criarem organismos específicos para a proteção da cultura e da natureza, respectivamente Unesco e PNUMA, na década de 1970 também se viu de forma mais clara a separação de competências para a proteção do patrimônio expresso na natureza. Foi criada, em 1973, por meio do Decreto nº 73.030 (BRASIL, 1973), no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), que ficou com a incumbência de administrar o que se entendia como de âmbito da natureza: os recursos ambientais, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental. O Iphan, no âmbito do Ministério da Cultura, ficou com a responsabilidade de gerir a proteção do patrimônio cultural.

A divisão das incumbências ampliou as dificuldades de considerar a paisagem como um bem protegido. Criaram-se duas áreas com entendimentos e responsabilidades diferenciadas sobre a proteção. As paisagens

"naturais", com funções preponderantemente ecológicas, seriam protegidas pela legislação de conservação da natureza, sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão ambiental. As paisagens de valor histórico e cultural ficariam aos cuidados do Iphan. A divisão ocorrida expressava o entendimento de que natureza e cultura eram campos separados, sem necessidade um do outro, e que deveriam ser tratados por agências diferenciadas.

O Iphan se voltou para as paisagens situadas no entorno de bens considerados relevantes, ou para aquelas que continham sítios arqueológicos, sempre com o recurso do tombamento. Mas não tardou para que o próprio Iphan admitisse dificuldades em aplicar o tombamento em grandes áreas e em ter clareza quanto à necessidade de atuação conjunta com o IBDF – tanto é que em 1980 procurou, com esse último órgão,

> estabelecer um regime de estreita, intensa e mútua colaboração entre as partes na realização de estudos, pesquisas, projetos e investimentos que visem a restauração, conservação e proteção de sítios históricos, arqueológicos e paisagísticos encontrados nas unidades de conservação administradas pelo Instituto (IPHAN, 1980, p. 11, apud PEREIRA, 2018, p. 63).

O acordo favoreceu a criação, em 1985, dentro do Iphan, de uma "coordenação para o tratamento de temas como patrimônio natural, jardins históricos, patrimônio arqueológico e patrimônio paleontológico, a Coordenação de Patrimônio Natural e Arqueológico" (PEREIRA, 2018, p. 63).

No entanto, a aproximação que favoreceria a ação conjunta não teve grandes alcances e foi ainda prejudicada pela Constituição de 1988, pois consta no seu artigo 225 o dever do Estado de definir e preservar espaços territoriais onde ocorrem processos ecológicos essenciais e onde se vê a diversidade do patrimônio genético, da fauna e da flora (BRASIL, 1988). O artigo 216, por sua vez, estabeleceu que o patrimônio cultural brasileiro é constituído por

> 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).

Desassociados, os artigos indicavam disjunções no conceito de patrimônio. Um de cunho "natural", genético; e outro cultural, ainda que a ele se atribua o valor ecológico. A referência ao patrimônio natural presente em "sítios de valor paisagístico e ecológico" é um indicativo de reconhecimento de um valor cultural até então desconsiderado: o ecológico, ou seja, a importância dos fatores, das relações e dos processos estabelecidos na dinâmica homem-natureza.

O artigo 225 da Constituição foi regulamentado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Nela constou a proteção das paisagens que contêm processos ecológicos essenciais à manutenção da vida, diversidade de ecossistemas, fauna e flora como competência dos órgãos do Ministério do Meio Ambiente – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), criado em 1989, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007.

O artigo 216, por sua vez, não está regulamentado até o momento. Não há normativas para o que seria uma Política Nacional do Patrimônio Cultural, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Do mesmo modo, não existe um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural visando à implantação efetiva dos deveres constitucionais de proteção e promoção do patrimônio nas escalas federal, estadual, municipal ou distrital.

Esses dois artigos, tomados em separado e com regulamentações incompletas e não dialógicas, acabam por reafirmar a separação do patrimônio em dois campos: cultural e natural, definindo a alçada da legislação ambiental para o patrimônio natural e ratificando competências concorrentes para a proteção da paisagem e de seus atributos.

As paisagens onde se veem grandiosidade, beleza e monumentalidade ficam sob ações protetivas do Iphan, órgão atualmente vinculado ao Ministério da Cidadania. A ele cabe proteger as paisagens providas de

beleza natural, assim como os espaços urbanos onde se encontram parques e jardins dotados de feição notável e que, do ponto de vista da história ou da arte, apresentam interesse público.

A cisão já havida deixou o Iphan com o desafio de encontrar meios "mais adequados à proteção de bens em contextos dinâmicos, específicos e frágeis" (PEREIRA, 2018, p. 64). Coube a esse órgão encontrar caminhos de ação tendo como instrumento jurídico o tombamento e como ações de conservação das paisagens medidas que se circunscrevem à pavimentação de vias de acesso e circulação e à especificação da vegetação a ser usada para repovoar espaços carentes de espécies. As questões mais prementes eram: como proteger a paisagem, algo que é mutante, seja por processos naturais ou por ações humanas, seja nos ambientes rurais ou urbanos? Como garantir a permanência dos atores sociais e de suas manifestações tangíveis e intangíveis em espaços mutantes? Como alternativa foi pensada a possibilidade de

> ser proposto ao Congresso Nacional uma lei que disponha sobre a Política Nacional do Patrimônio Cultural, com os fins e mecanismos de formulação e aplicação, na qual se insira toda a legislação sob responsabilidade do Iphan, como o Decreto-lei 25/37, a Lei 3.927/61, a legislação do registro de Patrimônio Imaterial e outras de atribuição dos demais órgãos culturais federais. Assim, em cumprimento ao estabelecido pela Carta Magna, seriam criadas novas formas de acautelamento do Patrimônio Cultural Brasileiro como a Paisagem Cultural Brasileira (DELPHIM, 2006, p. 26 apud PEREIRA, 2018, p. 71).

O caminho indicado por Carlos Delphim levou à promulgação, pelo Iphan, em 2007, da Carta da Paisagem Cultural Brasileira, ou Carta de Bagé. Nela, a categoria "paisagem" foi definida de forma bem mais abrangente, correspondendo ao:

> 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 (IPHAN, 2007b, p. 2).

Nela se incluem sítios de valor histórico, pré-histórico, étnico, geológico, paleontológico, científico, artístico, literário, mítico, esotérico, legendário, industrial, simbólico, turístico, econômico, religioso, de migração e de fronteira, bem como áreas contíguas, envoltórias ou associadas a um meio urbano.

Em sendo um bem protegido, deve ser "objeto das mesmas operações de intervenção e preservação que recaem sobre todos os bens culturais" (IPHAN, 2007b, p. 3). Há que se proceder a sua "identificação, proteção, inventário, registro, documentação, manutenção, conservação, restauração, recuperação, renovação, revitalização, restituição, valorização, divulgação, administração, uso, planejamento e outros" (IPHAN, 2007b, p. 3).

A Carta de Bagé deixa claro que a paisagem pode estar no meio urbano, sem ser uma mera moldura, e também não destaca os aspectos estéticos e históricos, tão comuns ao órgão de proteção do patrimônio brasileiro. O conceito aparece associado à cultura, pois se trata da paisagem cultural, o que mostra a disposição de associar o cultural com o natural.

Ainda com o desafio de proteger a paisagem, coube ao Iphan definir em outro documento a forma como a proteção deveria ocorrer: a Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. Nela se propôs a criação de um novo instrumento de proteção patrimonial e de gestão territorial: a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Esse dispositivo, segundo o Iphan, seria na prática um complemento aos instrumentos de promoção e proteção já existentes (IPHAN, 2009).

Na Portaria que instituiu a chancela constou o caráter dinâmico da cultura e da paisagem e se considerou a importância de compatibilizar o desenvolvimento social com a preservação e valorização do patrimônio. Para que a proteção fosse possível, insistiu uma vez mais o Iphan, haveria de se buscar um "pacto de gestão" entre o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada (IPHAN, 2009).

Foi explicitado que, para isso, seria necessário proceder à gestão compartilhada da porção do território reconhecida como paisagem e que essa gestão deveria ter o acordo das "diversas entidades, órgãos e agentes públicos e privados envolvidos, o qual ser(ia)á acompanhado pelo Iphan" (IPHAN, 2009, p. 17).

Esperava-se que a proteção se fizesse mediante a integração dos instrumentos legais de promoção e proteção previamente existentes, nos termos preconizados na Constituição Federal (art. 2º) (BRASIL, 1988), ou seja, aos instrumentos que o Iphan já tinha para registro e tombamento se somariam os definidos pela legislação ambiental (em particular os incluídos no SNUC). A chancela da paisagem cultural seria o instrumento formal

para a definição dos territórios amplos, nos quais se via a ocorrência da paisagem cultural. O plano de gestão implicaria o estabelecimento de pacto entre o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, que fariam a gestão compartilhada do lugar.

Assim pensada, a chancela precisava buscar

> o envolvimento direto dos grupos que vivem no território a ser chancelado para, num primeiro momento, identificar os sentidos e da forma de vida que se produzem na interação com a natureza; e, posteriormente, estabelecer o pacto e plano de gestão junto com as outras instâncias do poder público e da iniciativa privada (PEREIRA, 2018, p. 80).

Em que pese esse dispositivo, não tardou para que o Iphan uma vez mais admitisse

> dificuldades de implementação das ações previstas nos pactos e planos de gestão, que dependem dos parceiros locais e da necessidade de se estabelecerem ações na área de desenvolvimento econômico para tornar factível a preservação das manifestações culturais observadas no território (PEREIRA, 2018, p. 179-180).

Essas dificuldades levaram à suspensão da chancela em 2013 para se repensar a operacionalidade na gestão do território que seria protegido como paisagem. A ampliação do reconhecimento da complexidade protetiva fez com que, em junho de 2015, seis anos após o estabelecimento da chancela da Paisagem Cultural, o Iphan elaborasse o Memorando nº 384, orientando quanto à eliminação da proposta de chancela da paisagem (IPHAN, 2015). A medida foi considerada diante da necessidade de um redesenho completo, que incluía discussão conceitual entre as unidades do Iphan para revisão do marco legal que estabeleceu a chancela, bem como redefinição de papéis em relação às instâncias internas que abrem o processo administrativo, formulam o plano de gestão, monitoram as ações acordadas etc.

O Iphan admitiu nesse documento as adversidades de articulação com parceiros locais, a falta de incentivo para a elaboração do plano de gestão, a fragilidade do instrumento legal da portaria interna, os limites do órgão para envolvimento no gerenciamento de porções territoriais e para mediação e articulação com as demais políticas públicas, entre outros (IPHAN, 2015).

Diante disso, em 2017, o Iphan instituiu um grupo de trabalho interdisciplinar para avaliar e propor aprimoramentos para o instrumento da

chancela da Paisagem Cultural Brasileira (Portaria Iphan nº 127/2009). O grupo trabalhou ao longo de 2017 e 2018 e apresentou então um relatório técnico sobre o assunto, sem deixar de considerar que:

> Do ponto de vista jurídico, essa [a chancela] é uma regulamentação de caráter interno, e que, por si só, não imputa direitos e deveres aos cidadãos e agentes externos. Porém, como ela é um instrumento de reconhecimento e também um instrumento de gestão, na medida em que reúne os agentes em uma conjunção de esforços pela preservação do bem cultural, isso não foi visto como uma fragilidade. Além do que, para a criação do instrumento em base legal hierarquicamente superior, isso implicaria esforços políticos e outros arranjos, envolvendo Ministério da Cidadania, Casa Civil e Congresso Nacional, o que parecia fora do escopo do grupo propor. O que se pensou foi que, no futuro, o instrumento poderia receber um Projeto de Lei ou converter-se em uma Portaria Interministerial (IPHAN, 2019b, p. 4).

Constou no relatório que a paisagem é "um sistema que tem como base as relações entre os grupos sociais e a natureza" e envolve "os usos e apropriações do território, mas também interpretações, percepções e vivências humanas em relação aos espaços" (IPHAN, 2019b, p. 5). Com essa razão, no relatório se deixaram claras as relações entre grupos sociais e natureza, sendo o território indissociável das práticas culturais nele ocorridas.

Conforme o citado documento, o Iphan é o ator que organiza, sistematiza e dá forma à chancela, mas é imprescindível "a vontade manifesta dos grupos motivadores/produtores da paisagem cultural na perpetuação desta" (IPHAN, 2019b, p. 8). Estes devem "agir conjuntamente pela preservação e gestão da paisagem cultural reconhecida, com base em ações que devem ser postas em um Plano de Gestão" (IPHAN, 2019b, p. 10).

O pacto precede a chancela, considerada no relatório como "um instrumento de reconhecimento que não enseja obrigações legais ao Iphan" (IPHAN, 2019b, p. 12), de modo que instrumentos de gestão terão que ser pactuados. Para isso, espera-se que haja um "contexto socioeconômico e político favorável à implementação do pacto e do plano de gestão" (IPHAN, 2019b, p. 16).

O reconhecimento da chancela de paisagem cultural se dará, entre outras condições, mediante a

> – Identificação das áreas institucionalizadas (áreas de proteção cultural, ambiental, etc.) em nível municipal, estadual e federal, e avaliação dos impactos de planos diretores e de outros planos ou instrumentos sobre a paisagem;

> – Identificação dos projetos e ações em fase de execução e em fase de planejamento dos diferentes entes que atuam sobre a paisagem (IPHAN, 2019b, p. 18).

O plano de gestão esperado pelo Iphan deve ser formalizado em um instrumento jurídico, assinado pela rede de atores políticos e técnicos das instituições que têm governabilidade sobre o território, associações e movimentos sociais, universidades etc. O documento deve ser revisado de tempos em tempos, pois a chancela da paisagem cultural brasileira é um processo que pode sofrer alteração em virtude dos interesses dos atores com ela envolvidos (IPHAN, 2019b, p. 19).

Concedida a chancela, deve-se fazer relatórios de monitoramento a cada dois anos e, caso haja a perda dos valores que justificaram o reconhecimento da paisagem cultural, a medida poderá ser cancelada.

Finalizado o trabalho do grupo técnico, o relatório e uma minuta da portaria com nova redação foram abertos a consulta pública, entre julho a setembro de 2019 (IPHAN, 2019a, 2019b). A proposta de redação da minuta de portaria considerou duas opções de definição de paisagem cultural, a saber:

> Art. 1º (Opção 1) 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.
>
> Art. 1º (Opção 2) Paisagem cultural brasileira é o resultado da interação entre grupos sociais e natureza, expresso por meio de práticas culturais em curso, que estão associadas a um território específico, compondo um sistema de relações que se refere à identidade, memória e ação dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (IPHAN, 2019a, p. 2).

Na minuta também se definiu a chancela como instrumento de reconhecimento da paisagem cultural, e ficou explícito que

> Art. 9º A Chancela da Paisagem Cultural Brasileira implica no estabelecimento de um pacto envolvendo entidades, órgãos e agentes públicos e privados com atuação direta ou indireta no território que se pretende chancelar.
>
> Art. 10 O Pacto é um compromisso em forma de documento a ser assinado pelos agentes que atuam em uma paisagem cultural e se propõem a desenvolver ações visando a sua preservação e gestão como paisagem cultural brasileira.

> Parágrafo Primeiro: O pacto antecede a concessão da chancela que, após homologada, deve ser complementada por Plano de Gestão formalizado entre as partes (IPHAN, 2019a, p. 4).

Enfim, a minuta proposta evidenciou que a paisagem cultural a ser protegida deve resultar de um pacto social, e deve-se também fazer um plano de gestão que envolva um processo político, social, técnico e administrativo de curto, médio ou longo prazo, no qual se definam as ações para a gestão compartilhada do território e preservação da paisagem cultural. A abertura para consulta pública dos documentos elaborados pelo grupo é bastante democrática e se faz na expectativa de que haja interessados em contribuir para a elaboração da normativa, de modo a dirimir conflitos futuros.

Apesar de a Portaria Iphan nº 375, de 19 de setembro de 2018, que institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan, ter dado no artigo 107, inciso V, o prazo de três meses para a publicação da revisão da Portaria Iphan nº 127, de 30 de abril de 2009, que estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira, a definição dos termos finais da Portaria segue em aberto neste momento de finalização do artigo (dezembro de 2019).

5 DIFICULDADES DE PROTEÇÃO DA PAISAGEM CULTURAL NO BRASIL: OS LIMITES DOS INSTRUMENTOS LEGAIS E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os caminhos trilhados para a proteção da paisagem como patrimônio no Brasil, os recursos de que o órgão de proteção do patrimônio teve que se valer e as expectativas para a aplicação da chancela explicitam não só a separação entre cultura e natureza, mas também os embaraços em relação à proteção desse tipo de bem.

A conservação da paisagem é, de fato, um desafio, sobretudo nesse contexto de transformações aceleradas na sociedade, em que esta se modifica de forma frenética em nome dos processos e políticas de desenvolvimento, determinados por "forças econômicas, políticas, culturais e simbólicas que se conjugam de formas diferenciadas em cada local" (HAESBAERT, 2006, p. 121).

Conservar a paisagem, nessa conjuntura, requer instrumentos jurídicos pactuados pelos atores envolvidos com o espaço a ser protegido, o que nos leva a ver que a chancela proposta pelo Iphan em 2009 tinha problemas por ser uma disposição formal fluida e ampla, com alcances

imprecisos. "As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública" (MEIRELLES, 2005, p. 184). Não pode uma portaria inovar o ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações, tampouco restrições aos bens e propriedades dos particulares (VIEIRA, 2010, p. 125).

O Iphan reconheceu que a chancela não é, na verdade, o instrumento mais adequado e não tem a mesma ação de proteção que o tombamento, pois não consegue impedir por meio de sanções ou restrições administrativas e/ou jurídicas a transformação da paisagem. Para que a proteção ocorra, afirma esse órgão, a "chancela deverá ser acompanhada, antecedida ou complementada pelo tombamento, pelo registro e/ou por outras formas de proteção, incluindo os mecanismos disponíveis em outras esferas (instrumentos de proteção ambiental, de planejamento urbano, de fomento e outros) " (IPHAN, 2011, p. 4).

O caminho defendido pelo Iphan pede mais do que articulação conjunta com os órgãos de proteção ambiental. Para que a proteção da paisagem seja efetiva é preciso um pacto social para a gestão territorial da área; um pacto onde se veja "a compreensão unitária e indissociável de ambiente e cultura, e de integração entre homem e a natureza" (SANTILLI, 2005, p. 133). Esse foi o caminho trilhado pelo grupo técnico na elaboração tanto do relatório quanto da minuta, ciente de que sem esse pacto não há como proteger a paisagem, muito menos algo intangível e imediatamente associado a ela, que é o espírito do lugar.

6 PARA A AÇÃO PROTETIVA DA PAISAGEM E DE SEUS COMPONENTES INTANGÍVEIS

A proteção pretendida pelo Iphan para o que se entende como patrimônio cultural do país é complexa. O Iphan tem afirmado que o patrimônio não se limita ao componente material, à criação humana expressa em "pedra e cal", e também que o tombamento não é o melhor e/ou mais adequado instrumento jurídico. Essa fala, contudo, não tem encontrado ressonância nos órgãos ambientais, tampouco em agentes identificados com as ações de mudança, como o agronegócio, o desenvolvimento urbano e o turismo.

Mas não são apenas as decisões do Iphan em relação à proteção de espaços como patrimônio que não têm conseguido se fazer cumprir. O mesmo se vê em relação às determinações da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e definiu que cabe ao poder público estabelecer áreas para proteção ambiental. Tanto no caso de áreas protegidas pelo Iphan quanto pelo ICMBio o que se vê é o desrespeito às decisões, explicado pelo fato de os dispositivos que regulam as proteções estabelecidas serem frágeis em relação à fiscalização e punição das infrações. Por isso tem sido recorrente a extensão de medidas sobrepostas a lugares legalmente protegidos para a ampliação do agronegócio, para o desenvolvimento urbano e o turismo.

Ações como as citadas também contrariam o disposto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que dá as diretrizes gerais da política urbana – o Estatuto da Cidade –, que regula o uso do solo urbano por meio de planos diretores, códigos ambientais e posturas, e define que o uso e a ocupação do solo urbano são atribuições dos municípios. Sem contar que essa lei estabelece como uma das diretrizes da gestão urbanística a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Em que pesem as normativas, justamente pela ausência de ações concertadas, continua havendo a destruição das matas, dos rios, das montanhas e de áreas protegidas. Continua a ocorrer o avanço da ocupação urbana sobre áreas frágeis e a constante renovação de espaços, o que altera bruscamente as paisagens, numa demonstração de que as normativas e as instituições públicas responsáveis não têm conseguido conter as alterações.

Para que a proteção tanto da paisagem quanto do espírito do lugar seja eficiente é fundamental que haja pactos de gestão dos diferentes envolvidos com o espaço que se pretende proteger, pactos expressos em políticas de ordenamento territorial. O ordenamento territorial é concebido como "um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público" (MORAES, 2005, p. 46). Por meio dele é possível contrapor-se à dinâmica de transformação predatória da paisagem, por ser capaz de exprimir um pacto territorial que, entre outras coisas,

> explicite melhor as matérias e tópicos de interesse nacional (logo de competência direta da União) e esclareça mais o âmbito específico de atuação das outras unidades da federação, identificando – sempre que possível – os caminhos institucionais para a ação cooperada e as parcerias entre níveis de governo (MORAES, 2005, p. 46).

A meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Os planos de ordenamento territorial são essenciais para a gestão patrimonial de áreas urbanas e rurais.

A falta de integração das políticas e a fragilidade das ações de ordenamento territorial, que não conseguem fazer frente aos processos de alteração do espaço, seja no âmbito rural, pressionado pela ampliação do agronegócio e da atividade mineradora, ou nos espaços urbanos, premidos pela especulação imobiliária, pelo turismo e pela explosão demográfica, são os maiores obstáculos.

Mas as dificuldades também advêm da separação institucional e da ação não dialógica entre o órgão ambiental e o órgão cultural, e com as demais políticas, o que contribui para tornar pouco efetivas as disposições relativas à proteção. Essa separação se expressa ainda, e não raras vezes, em confusões acerca de a quem cabe a responsabilidade da gestão, à governança ambiental ou à cultural, assim como a responsabilidade de escala de gestão: nacional, regional ou local. A falta de diálogo tanto pode levar à duplicidade de ações ou à ausência destas, uma vez que os órgãos que devem atuar em determinada situação não dialogam e não tomam decisões conjuntas.

A regulamentação de ações que resultam em transformação da paisagem é imprescindível para a política do Iphan, seja qual for a tipologia patrimonial referida, e, mais precisamente, para o que se define como patrimônio imaterial, a melhor tradução da associação entre paisagem e espírito do lugar. A ausência de acordos e limites para a alteração da paisagem pode pôr em risco a salvaguarda do patrimônio imaterial, como se vê nos lugares indígenas sagrados dos povos do Alto Xingu (MT) ou no encontro das águas dos Rios Negro e Solimões (AM).

Os riscos se expressaram de forma clara no caso da proteção da *Cachoeira de Iauaretê: lugar sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri* (IPHAN, 2007a), patrimônio imaterial registrado pelo Iphan em

10 de agosto de 2006. Segundo o dossiê de registro desse lugar e de suas expressões imateriais como patrimônio, as pedras, lajes, ilhas e paranás da Cachoeira simbolizam episódios de guerras, perseguições, mortes e alianças descritos nos mitos de origem e nas narrativas históricas destes povos. Nesses lugares se passaram fatos que envolvem a criação da humanidade, das plantas, dos animais e de tudo o que é necessário à vida local e à sobrevivência dos descendentes dos primeiros ancestrais. O Registro documenta 17 pontos de referência, tidos como testemunhos da fixação desses povos naquele território (IPHAN, 2007a).

Como bem apontou um dos conselheiros do Iphan na ocasião do registro da Cachoeira como bem imaterial, "o mito é imaterial, mas a cachoeira não é imaterial". Ela é "uma realidade de paisagem geomorfológica, que é a coisa física", e esse aspecto físico tem que ser tombado, porque nele está a "matriz da cosmologia, das práticas nas quais estão esses valores" (IPHAN, 2006, p. 47). Ainda assim, o Iphan não considerou necessário o tombamento e optou pelo registro, pois, conforme outro conselheiro, a Cachoeira está em terra indígena, na qual não se admite qualquer empreendimento (IPHAN, 2006).

Não obstante, mesmo tendo havido o registro da prática como patrimônio imaterial, não tardou para que a Aeronáutica ameaçasse essa tênue proteção ao defender a necessidade de implodir pedras da Cachoeira para a ampliação de uma pista de pouso na região. As pedras implodidas estariam justamente nos locais sagrados dos povos indígenas. O Iphan, em contrapartida, reafirmou que a terra é do ponto de vista indígena, "a morada espiritual do ancestral dos principais clãs tariano, Kamewa Perisi" (IPHAN, 2007a, p. 100).

Se o registro do patrimônio tivesse um amparo social maior, algum reconhecimento jurídico, e se de fato a terra fosse reconhecida como terra indígena, que goza de proteção constitucional, "a questão não deveria nem ser levantada, vez que, de pronto, a Aeronáutica não deveria nem considerá-la possível" (COELHO, 2017, p. 214). Esse exemplo nos mostra que as ações protetivas do Iphan precisam se dar em consonância com o desejo social de proteger um bem. Se não são necessariamente reconhecidas, "não há dúvida de que o Registro e nem o Tombamento irão solucionar definitivamente problemáticas vivenciadas pelas comunidades, ao menos no que se

refere às ameaças que a materialidade dos lugares sofre constantemente" (QUEIROZ, 2016, p. 167).

O desafio do Iphan como ator que organiza, sistematiza e dá forma à chancela é o de colocar a proposta em diálogo e de tornar claro para os atores do território a ser chancelado os valores sociais, culturais e ambientais do lugar; é defender a construção do plano de gestão administrativo e interinstitucional, com atos e competências de diferentes órgãos e entidades, tanto públicos quanto privados, que convirjam para a gestão compartilhada com as instituições envolvidas nos espaços e nas manifestações que se pretende proteger. Para isso é preciso se abrir mais ainda para a sociedade e superar o sombreamento de competências das instituições e a existência de legislações e interesses conflituosos no mesmo território, a partir da definição clara de papéis e responsabilidades para uma atuação compartilhada (ZANIRATO, 2014). Sem isso não será possível garantir a eficácia da proteção da paisagem e/ou do espírito do lugar.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões aqui apresentadas permitem algumas conclusões que podem ajudar no aprimoramento do entendimento da proteção do espírito dos lugares e da paisagem como patrimônio.

Primeiro, constata-se que os conceitos se constroem em suas aplicações e se ajustam à realidade da análise e da intervenção.

Segundo, para compreender a patrimonialização desses componentes há que se adotar um enfoque sistêmico. Isso porque estamos falando de algo complexo, que envolve componentes naturais e culturais, materiais e imateriais, tangíveis e intangíveis. Permanece a necessidade de que as instituições que buscam a proteção das paisagens e do espírito do lugar compartilhem entendimentos comuns sobre natureza e cultura em prol de bens que se definem na somatória dessas duas modalidades.

Para isso, deve-se caminhar em direção à desconstrução da separação entre patrimônio natural e cultural que causa a descontextualização do patrimônio. Isso implica: a determinação dos órgãos culturais e ambientais de desenvolver trabalhos conjuntos e integrados sobre os espaços considerados portadores de patrimônio; a capacitação de seus quadros funcionais para o trato das questões relativas à cultura e ao meio ambiente, a fim de lidar

com a interface presente no que se designa como "espírito do lugar" e "paisagem cultural"; e a capacitação social, um meio para assegurar o sentido de pertencimento de diferentes atores na gestão desses dois componentes, um fator indispensável para a gestão do patrimônio cultural.

Terceiro, o pacto de gestão precisa ser concebido como uma meta, pois sem ele as ações protetivas correm o risco de continuar fragilizadas. Construir esse pacto, de fato, é um enorme desafio, mas tem que ser enfrentado.

Quarto, a participação social é fundamental nesse processo. Somente uma sociedade esclarecida da importância da proteção poderá fazer frente aos interesses que se contrapõem à conservação de áreas onde se encontram sentidos e pertencimentos patrimoniais.

Essas são algumas das dificuldades que se apresentam para que possa haver ações capazes de fazer frente às diferentes pressões sobre os espaços e as manifestações que se quer proteger, com políticas que favoreçam a incorporação da paisagem na planificação territorial e urbanística, de modo que se efetive a aplicação de instrumentos como a catalogação, os planos especiais de manejo e proteção, os estudos de impacto etc., ou seja, a coordenação das políticas públicas dos diferentes entes territoriais envolvidos.

O avanço do grupo técnico do Iphan é um fato, mas ainda há muito a se percorrer nessa caminhada para que a proteção do espírito do lugar e da paisagem se converta em tema de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 22359, 10 nov. 1937a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 1º mar. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, p. 24056, 6 dez. 1937b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 13059, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 1º mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966. Promulga a Convenção para a proteção da flora, fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 3348, 30 mar. 1966. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/norma/480654/publicacao/15764345. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 11024, 30 out. 1973. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

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*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.

CABRAL, Renata Campello. A gênese da proteção legal para além do monumento no Brasil: o projeto de José Wanderley de Araújo Pinho e seus diálogos com a legislação estrangeira. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 27, e 26, 2019.

CAHN, Alicia Leonor. El espíritu del lugar en las Cañadas Reales de la Corona de Castilla. *Revista de Urbanismo*, Santiago de Chile, n. 19, p. 1-13, dez. 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.

CARTA de Atenas. *In*: CURY, Isabelle (org.). *Cartas patrimoniais*. Rio de Janeiro: Iphan, 2004.

COELHO, Danielle Maia Teixeira. *A dicotomia natureza e cultura no âmbito das políticas públicas de proteção do patrimônio cultural imaterial brasileiro*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention européenne du paysage*. Florence: Conseil de l'Europe, 2000. (Série des traités européens, n. 176). Disponível em: http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/176.htm. Acesso em: 18 abr. 2018.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. O espírito da paisagem. *Revista Brasileira de Horticultura Ornamental*, Viçosa, v. 16, n. 1, p. 31-33, 2010. DOI: https://doi.org/10.14295/rbho.v16i1.504.

HAESBAERT, Rogério. Ordenamento territorial. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 26, n. 1, p. 117-124, 2006.

ICOMOS. *Declaração de Québec*: sobre a preservação do "Spiritu loci": assumido em Québec, Canadá, em 4 de outubro de 2008. Paris: Icomos, 2008. Disponível em: https://www.icomos.org/quebec2008/quebec_declaration/pdf/GA16_Quebec_Declaration_Final_PT.pdf. Acesso em: 28 ago. 2019.

IPHAN. *Ata da 49ª reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural*. Brasília, DF: Iphan, 2006.

IPHAN. *Cachoeira de Iauaretê*: lugar sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri (AM). Brasília, DF: Iphan, 2007a. (Dossiê Iphan, 7) Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PatImDos_iauarete_m.pdf. Acesso em: 14 fev. 2017.

IPHAN. *Carta da Paisagem Cultural*: Bagé. Brasília, DF: Iphan, 2007b. Disponível em: https://docplayer.com.br/25861888-Carta-de-bage-ou-carta-da-paisagem-cultural.html. Acesso em: 21 jul. 2020.

IPHAN. Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 83, p. 17, 5 maio 2009.

IPHAN. Coordenação de Paisagem Cultural. *Reflexões sobre a chancela da Paisagem Cultural Brasileira*. Brasília, DF: Iphan, 2011.

IPHAN. *Memorando nº 384/2015 – Depam*: informe sobre a necessidade de exclusão do serviço "Estabelecer a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira" da Carta de Serviços ao Cidadão. Brasília, DF: Iphan, 2015. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Memorando_depam_Cancela_Paisagem_Cultural.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

IPHAN. Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 182, p. 7-11, 20 set. 2018.

IPHAN. *Minuta de Portaria:* define Paisagem Cultural Brasileira e estabelece a chancela como instrumento de reconhecimento do patrimônio cultural. Brasília, DF: Iphan, 2019a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1956. Acesso em: 18 dez. 2019.

IPHAN. *Relatório técnico do Grupo de Trabalho da Paisagem Cultural Brasileira*. Brasília, DF: Iphan, 2019b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/RELATORIO_TECNICO_Paisagem.docx. Acesso em: 18 dez. 2019.

LOWENTHAL, David. *El pasado es un país extraño*. Madrid: Akal, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Antônio Carlos Robert. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In*: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003. Brasília, DF: MI, 2005. p. 43-47.

NORBERG-SCHULZ, Christian. *Genius loci:* towards a phenomenology of architecture. New York: Rizzoli, 1984.

PEREIRA, Danilo Celso. *Paisagem como patrimônio*: entre potencialidades e desafios para a implementação da chancela da Paisagem Cultural Brasileira. 2018. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2018.

QUEIROZ, Hermano Fabrício Oliveira Guanais e. O registro de bens culturais imateriais como instrumento constitucional garantidor de direitos culturais. *Revista do Ipac*, Salvador, ano 1, n. 1, p. 33-258, 2016.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis: IEB/ISA, 2005.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

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

UNESCO. *Recomendación relativa a la protección de la belleza y el carácter de los lugares y paisajes*. Paris: Unesco, 1962. Disponível em: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13067&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Acesso em: 16 jul. 2020.

UNESCO. *Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*. Paris: Unesco, 1972. Disponível em: https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

UNESCO. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Annex 3*. Paris: Unesco, 1992. Disponível em: whc.unesco.org›archive›opguide12-en. Acesso em: 21 jul. 2020.

UNESCO. *Propositions concernant l'opportunité d'un instrument normatif sur les paysages urbains historiques*: 36 C/23 Rev. Paris: Unesco, 2011a. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002110/211094f.pdf. Acesso em: 14 fev. 2018.

VIEIRA, Jamerson. *Patrimônio cultural*: um estudo sobre a tutela administrativa das paisagens culturais no contexto dos instrumentos de proteção previstos no ordenamento jurídico brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ZANIRATO, Sílvia Helena. O lugar da paisagem cultural no patrimônio. *In*: FIGUEIREDO, Lauro César; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (org.). *Lugares*: patrimônio, memória e paisagens. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014. p. 293-316.

(cc) BY-NC-SA