

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

- Versão Final -

**Análise comparativa de processos de Ordenamento do Território e
da Paisagem entre diferentes países:
Abordagens de integração da Convenção Europeia de Paisagem**

Dissertação de Mestrado em Arquitetura paisagista

Inês Guedes Frias

Orientador - Professor Doutor Domingos Manuel Mendes Lopes



Vila Real, 2021

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

**Análise comparativa de processos de Ordenamento do Território e
da Paisagem entre diferentes países:
Abordagens de integração da Convenção Europeia de Paisagem**

Dissertação de Mestrado em Arquitetura paisagista

Orientador: Professor Doutor Domingos Manuel Mendes Lopes

Composição do júri:

Doutor Frederico Meireles Alves Rodrigues

Doutor António da Silva Pinto de Nazaré Pereira

Doutor Domingos Manuel Mendes Lopes



Vila Real, 2021

Dissertação de Mestrado apresentada para o efeito de obtenção do grau de Mestre em Arquitetura
Paisagista, de acordo com o disposto no Decreto de Lei n.º 216/92, de 13 de maio

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES	4
ÍNDICE DE TABELA	4
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	5
AGRADECIMENTOS	6
RESUMO	7
ABSTRACT	8
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO II – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	12
Políticas de distinção de património pré-CEP	12
1. A Convenção Europeia da Paisagem	14
1.1 Definições e intenções	14
1.2 Os países signatários	16
1.3 Primeiros resultados.....	17
2. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas em Espanha	21
2.1 O tratamento da paisagem em Espanha (antes da CEP)	21
2.2 A implementação da Convenção Europeia da Paisagem	22
2.3 Implementação das Leis de Paisagem em Espanha:	22
Região Autónoma da Catalunha.....	23
Região Autónoma da Galiza.....	27
Comunidade Valenciana	32
3. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas em Inglaterra	33
3.1 A implementação da Convenção Europeia da Paisagem	33
4. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas na Alemanha	37
4.1 A visão alemã da paisagem e a não adesão à CEP	37
5. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas em Portugal.....	41
5.1 A implementação da Convenção Europeia da Paisagem.....	43
Plano de Paisagem das Terras de Coura.....	50
Plano de Reordenamento e Gestão de Paisagem dos municípios de Mação, Sertã, Vila de rei, Oleiros e Proença-a-Nova	56
CAPÍTULO III - COMPARAÇÃO ENTRE AS ABORDAGENS NO TRATAMENTO DA CEP NOS CASOS DE ESTUDO TRABALHADOS	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
ANEXO	69

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Metodologia de trabalho.....	10
Figura 2 Logotipo da Convenção Europeia da Paisagem.....	14
Figura 3 Mapa de países signatários em 2000	16
Figura 4 Mapa de países signatários em 2019	17
Figura 5 (a) Parc de la Deûle (b) Carbonia: the landscape machine (c) Szprotawa River Valley (d) “Fabulous” Hetés.....	20
Figura 6 Catálogos de Paisagem.....	24
Figura 7 Guia de Estratégia de Paisagem Galega (2014-2016).....	30
Figura 8 Guia de Estratégia de Paisagem Galega (2017-2020).....	30
Figura 9 Metodologia de avaliação de carácter de paisagem.....	34
Figura 10 Diversas finalidades de uma análise do carácter de paisagem.....	35
Figura 11 Guia de preparação de um Plano de Ação	36
Figura 12 - Tratamento da paisagem no esquema geral de planeamento	38
Figura 13 - Coordenação e orientação multi-disciplinar no planeamento	39
Figura 14 - Resultados do planeamento realizado a diversos níveis.....	40
Figura 15 Contributos para a identificação e caracterização da paisagem em Portugal Continental	44
Figura 16 O Programa nacional da Política de Ordenamento do Território (2019).....	45
Figura 17 Síntese do Estudo de Paisagem para a implementação da CEP a nível municipal na revisão do PDM	49
Figura 18 Logotipo do Plano de Paisagem das Terras de Coura	51
Figura 19 Estrutura do Plano de Paisagem.....	53
Figura 20 Demarcação das Unidades de Paisagem	55
Figura 21 Área do Plano de Reordenamento e Gestão de Paisagem dos Municípios de Mação, Sertão e Vila de Rei, Proença-a-Nova e Oleiros.....	57

ÍNDICE DE TABELA

Tabela 1 Comparação entre os casos de estudo	62
--	----

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CEP – Convenção Europeia da Paisagem

EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ICOMOS - Comité Internacional de Monumentos e Sítios

IFLA – International Federation of Landscape Architects

ELC – European Landscape Convention

DEFRA – Department for Environment, Food & Rural Affairs

DGT- Direção Geral do Território

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PNAP – Política Nacional de Arquitetura e Paisagem

PROT – Programa Regional de Ordenamento do Território

PDM – Plano Diretor Municipal

PTP – Programa de Transformação da Paisagem

PRGP – Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem

AIGP – Áreas Integradas de Gestão da Paisagem

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Doutor Domingos Manuel Mendes Lopes por todo o apoio e disponibilidade demonstrada ao longo de todo o processo, pela sua transmissão de conhecimentos e contactos que me ajudaram no desenvolvimento deste trabalho.

Ao Arquitecto Paisagista José Canguero pela sua disponibilidade e apoio aquando do meu tempo de estágio na Comissão de Coordenação da Região Norte e pelos conhecimentos transmitidos e informação disponibilizada.

Aos meus pais e avô que sempre estiveram do meu lado durante este processo e me apoiaram e escutaram quando necessário e me deram a o incentivo para concluir esta etapa.

À minha restante família que sempre que possível me tentou encorajar e se mostrou disponível para ajudar no que fosse necessário.

Aos meus amigos que, também eles a trabalhar nas suas Dissertações, sempre me apoiaram e deram força para ultrapassar os entraves que por vezes se colocavam no caminho da realização desta Dissertação.

A todos aqueles que direta ou indiretamente demonstraram interesse pela minha situação e me deram palavras de alento para que a conseguisse concluir.

RESUMO

O tratamento da paisagem tem vindo a ser um tópico cada vez mais presente no dia-a-dia. No entanto, a legislação existente, e a forma como é aplicada, nem sempre é suficiente, ou atinge, o efeito pretendido.

Ao longo dos anos têm sido realizadas diversas convenções direcionadas ao tratamento da paisagem das quais resultaram diversos acordos que vieram a dar relevância à paisagem e à sua importância tanto a nível estético como económico e social. A Convenção Europeia da Paisagem veio introduzir definições e princípios comuns que servem como base para desenvolvimento de novas políticas relacionadas com a paisagem e o ambiente.

Para uma melhor compreensão da sua importância e da forma como a Convenção Europeia da Paisagem está a ser aplicada, foram escolhidos três países que estão a implementar as políticas de paisagem, a diferentes escalas: Inglaterra, Espanha, Portugal; e a Alemanha, como exemplo de um país que não ratificou a CEP.

O objetivo desta investigação é, assim, o de compreender os diversos métodos e níveis a que estão a ser trabalhados, comparando-os e percebendo as vantagens e desvantagens de cada um.

Palavras-chave: Políticas Europeias; Comparação de planos; Ambiente; Planeamento

ABSTRACT

The treatment of the landscape has become a more prominent topic nowadays, however, the existing laws and the way they are applied isn't always enough or reaches the desired results.

Throughout the years there have been various Conventions related to the landscape from which resulted various treaties and documents with the intention of giving relevance to the landscape and its importance not only as an aesthetic value but also economic and social. The European Landscape Convention introduced common definitions and principles that would serve as a base to the further development of landscape and environment politics.

For a better understanding of its importance and how the ELC is being applied in Europe, three countries were chosen based on their different scales of implementation of landscape laws: England, Spain, and Portugal. Germany was chosen as an example of a country that is not applying the ELC.

The objective of this investigation is to understand the various methods and at which levels they're being developed, comparing them and understanding the advantages and disadvantages of each approach.

Keywords: European Politics; Plan Comparison; Territory; Environment; Planning

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

O tema escolhido para esta dissertação insere-se no âmbito do Ordenamento do Território. Procura-se analisar as diversas políticas que têm vindo a ser postas em prática ao longo dos anos, colocando ênfase na Convenção Europeia da Paisagem (CEP), nas definições que estabelece, a dinâmica e forma da sua implementação e, em última análise, a comparação entre a forma como estas estão a ser aplicadas em diversos países e a diferentes escalas, e as suas diferenças em relação ao contexto português.

Assim, o estudo e comparação dos métodos de aplicação da CEP (identificando vantagens e lacunas da perspetiva portuguesa, permitindo, porventura, propor a colmatação das falhas nas políticas atuais), constitui-se como o principal objetivo desta investigação.

De forma a realizar a análise coerente e fundamentada a que o trabalho se propõe é necessário começar por referir as políticas direcionadas à paisagem que têm maior influência a nível europeu e internacional, focando de seguida a Convenção Europeia da Paisagem e as suas diferentes abordagens de forma a poder ser realizada uma comparação final (Figura 1).

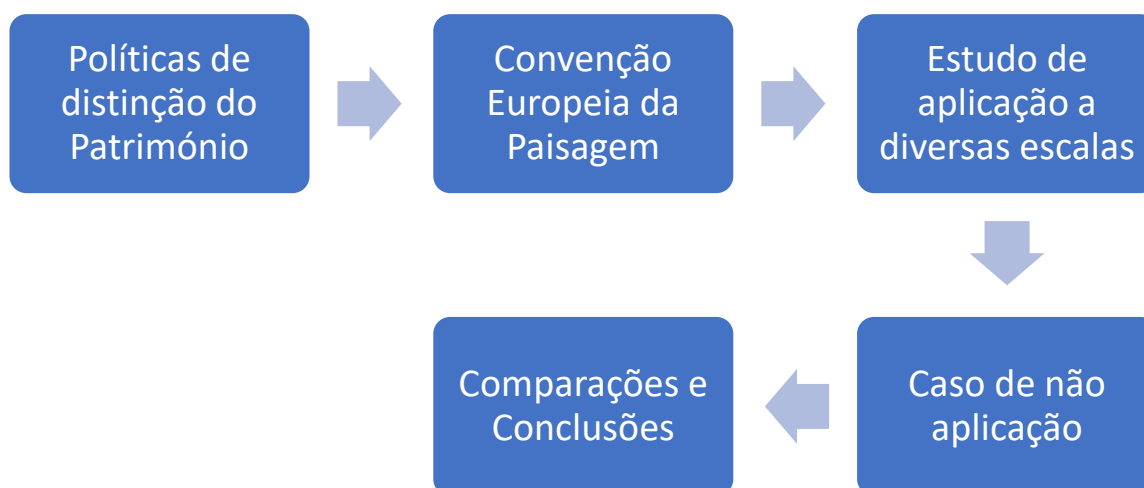


Figura 1 Metodologia de trabalho

Para as autoridades de planeamento de desenvolvimento regional e urbano, o planeamento paisagístico é o conceito geral através do qual se podem orientar, de forma a sincronizar o desenvolvimento espacial, com os critérios ecológicos de desenho.

Nesta etapa do trabalho foram escolhidas quatro realidades distintas, a saber: Inglaterra, Espanha, Portugal e Alemanha, países com casos de referência da implementação de políticas de paisagem e/ou na implementação da Convenção Europeia da Paisagem, a diferentes escalas.

A Inglaterra (aplicação na escala nacional) destaca-se pela sua longa tradição no reconhecimento da importância da paisagem e do seu tratamento, nas suas políticas e programas, e pela importância que esta representa para os seus cidadãos. Será assim de interesse compreender como as suas políticas existentes funcionam de acordo com a aplicação da CEP.

Em Espanha foram escolhidas três regiões autónomas: Comunidade Valenciana, Galiza e Catalunha. Na prática trata-se de um mesmo País com 3 realidades distintas, que merecem atenção individualizada. De entre estes, a Região Autónoma da Catalunha diferencia-se no panorama europeu e internacional pelo trabalho notável desenvolvido desde 2005, na implementação da Convenção (embora a Região Autónoma da Galiza venha a demonstrar um árduo trabalho no desenvolvimento de políticas de tratamento da paisagem).

Portugal (escala municipal) é um dos primeiros países europeus a apresentar medidas para implementar a Convenção Europeia da Paisagem a nível municipal.

A Alemanha foi escolhida como caso excecional permitindo uma perspetiva de tratamento da paisagem não dependente da existência da CEP.

CAPÍTULO II – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Políticas de distinção de património pré-CEP

Desde há vários anos têm-se vindo a realizar conferências e convenções nas quais acabam por ser produzidos documentos com políticas relacionadas com a paisagem, sendo cada vez mais aprofundados, adaptados e melhorados, de acordo com os novos conhecimentos que se vêm a obter.

Na variedade de documentos existentes, há alguns que se destacam a nível europeu e internacional e que têm vindo a cementar a arquitetura e paisagem como domínios de Política Pública:

- A Carta de Veneza (1964), sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Sítios, elaborada pelo Comité Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS);

- A Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (Convenção de Paris), aprovada pela UNESCO em 1972, que define as bases e princípios da conservação do património mundial natural e cultural. Os critérios de inclusão na Lista do Património Mundial foram posteriormente revistos em 1992 de acordo com a proposta elaborada conjuntamente pelo ICOMOS e pela União Internacional para a Conservação da Natureza;

- A Carta de Florença sobre a Salvaguarda de Jardins Históricos, elaborada em 1981 pela Comissão Internacional de Jardins Históricos ICOMOS – IFLA, que, pela primeira vez consagra o valor cultural de construções humanas em que são utilizados materiais vivos;

- A Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitetónico Europeu (Convenção de Granada), aprovada em 1985 pelo Conselho de Europa, onde foram estabelecidas três categorias para o património arquitetónico — monumentos, conjuntos e sítios;

- Em 1999 a União Europeia adotou o EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário), que definiu o território como uma nova dimensão da política europeia, reconhecendo como decisivos para o enriquecimento da qualidade de vida dos cidadãos as identidades territoriais locais e regionais. São considerados como fatores ativos de desenvolvimento o território, a paisagem, a arquitetura e o património cultural, sendo a conservação e a gestão criativa das

paisagens culturais e do património arquitetónico uma opção e objetivo de política central, tendo em vista o ordenamento e o desenvolvimento territorial.

- Em 2000 foi assinada em Florença a Convenção Europeia da Paisagem, que reconhece a paisagem como uma componente fundamental do património natural e cultural europeu, contribuindo para a formação das culturas locais e para a consolidação da identidade europeia. A paisagem deverá ser sempre vista como elemento chave para o bem-estar individual e social, implicando, por essa razão, direitos e responsabilidades para cada cidadão, e uma atenta proteção, ordenamento e gestão.

- Foi, também, assinada em 2000 e adotada formalmente em 2001, a Resolução do Conselho Europeu sobre a Qualidade da Arquitetura em Ambiente Urbano e Rural, que, pela primeira vez, consolida a arquitetura, em particular a sua dimensão histórica e cultural, como um valor essencial na prossecução da qualidade de vida dos cidadãos, num documento de política a nível europeu. Em 2008 as Conclusões do Conselho Europeu sobre Arquitetura vêm reforçar a importância do contributo e valor da arquitetura para o desenvolvimento sustentável.

- A Convenção sobre o Valor do Património Cultural para as Sociedades (Convenção de Faro) de 2005, promovida pelo Conselho Europeu e que se debruça sobre as relações entre o património e as sociedades atuais, nomeadamente os patrimónios arquitetónico e paisagístico, e reforça a importância dos contributos da conservação do património para o desenvolvimento socioeconómico das sociedades.

- Em 2007, a Carta de Leipzig das Cidades Europeias Sustentáveis, assinada pelos ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano, pretende sensibilizar para a importância da existência de espaços públicos, de uma arquitetura e ambiente construído de qualidade, na melhoria da qualidade de vida das populações urbanas.

- Em 2007 e 2010, foram, respetivamente, assinadas as Agendas Territoriais da União Europeia, que visam o reforço da coesão territorial como um objetivo comum e prioritário no âmbito da política europeia, definindo-a como um pré-requisito essencial na consolidação do crescimento económico sustentável e na implementação dos objetivos de coesão económica e social. Define, ainda, um

crescimento mais inclusivo, inteligente e sustentável apoiado na cultura e nos valores ambientais e promove as estruturas ecológicas, o património cultural e natural como potenciais de valor no fortalecimento da diversidade e das identidades locais e regionais.

1. A Convenção Europeia da Paisagem

1.1 Definições e intenções

A Convenção Europeia da Paisagem (CEP) (Figura 2) é o primeiro tratado internacional que procura alcançar uma relação de harmonia entre a proteção,



Figura 2 Logotipo da Convenção Europeia da Paisagem

gestão e ordenamento da paisagem, incidindo nas “áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas, abrangendo as áreas terrestres, interiores e as águas marítimas, aplicando-se a toda a paisagem, quer seja considerada excecional, degradada ou quotidiana” (Conselho da Europa, 2000).

A implementação da CEP viria assegurar que todos os Estados-Membros participantes reconhecessem vários princípios gerais:

- 1) Considerar o território como um todo;
- 2) Reconhecer a importância do conhecimento sobre o papel fundamental da paisagem;
- 3) Promover o papel da paisagem e o que desempenha na qualidade de vida da população;
- 4) Definir políticas de paisagem;
- 5) Integrar a dimensão da paisagem nas políticas territoriais;
- 6) Promover a participação pública;
- 7) Alcançar a definição de Objetivo de Qualidade Paisagística;
- 8) Promover a troca de experiências e informação entre os Estados-Membros participantes.

A aceitação destes princípios por parte dos Estados-Membros participantes tornaria mais simples a troca de informação e ideias entre eles, facilitando também a possibilidade de planos de paisagem serem realizados internacionalmente.

Considerando, no entanto, que estes princípios viriam a ser aplicados por países com sistemas de Ordenamento de Território e aplicações de políticas de paisagem diversos, a CEP define também um número de conceitos de forma a garantir a mesma interpretação por parte dos Estados-Membros e facilitar a cooperação entre os mesmos, sendo estes:

- “Paisagem” designa uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da ação e da interação de fatores naturais e/ou humanos;

- “Política da paisagem” designa a formulação pelas autoridades públicas competentes de princípios gerais, estratégias e linhas orientadoras que permitam a adoção de medidas específicas tendo em vista a proteção, gestão e ordenamento da paisagem;

- “Objetivo de qualidade paisagística” designa a formulação pelas autoridades públicas competentes, para uma paisagem específica, das aspirações das populações relativamente às características paisagísticas do seu quadro de vida;

- “Proteção da paisagem” designa as ações de conservação ou manutenção dos traços significativos ou característicos de uma paisagem, justificadas pelo seu valor patrimonial resultante da sua configuração natural e/ou da intervenção humana;

- “Gestão da paisagem” designa a ação visando assegurar a manutenção de uma paisagem, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, no sentido de orientar e harmonizar as alterações resultantes dos processos sociais, económicos e ambientais;

- “Ordenamento da paisagem - designa as ações com forte carácter prospetivo visando, a valorização, a recuperação ou a criação de paisagens.

A grande importância dada à Convenção pode partir da perceção que vários países têm de que é necessária uma base de informação uniforme para lidar com os vários instrumentos prescritos pela União Europeia. É importante notar que muitos dos países apenas estão a considerar a necessidade de planeamento

Embora a Convenção tenha sido assinada por um largo número de Estados-

■ Países signatários em 2000



Elaboração do mapa: autor Fonte de dados: Conselho da Europa



Figura 4 Mapa de países signatários em 2019

Elaboração do mapa: autor Fonte de dados: Conselho da Europa

1.3 Primeiros resultados

Segundo Oliveira (2015), a ratificação da Convenção possibilitou a criação de centros de estudo dedicados ao tema, bem como a elaboração de documentos de análise específicos. Os catálogos da paisagem desenvolvidos pelo Observatório da Paisagem, da Catalunha (Espanha) são ainda considerados como alguns dos maiores exemplos. Eles são concebidos como documentos de conhecimento da paisagem e têm como principal objetivo identificá-las, analisar as dinâmicas e as pressões às quais estão sujeitas, acompanhar as suas transformações, caracterizá-las e avaliá-las inclusive segundo as necessidades e os valores que lhe são atribuídos pelos atores intervenientes e pela população.

Outra iniciativa relevante nomeada na Convenção é a procura de uma forma de incluir a participação ativa dos interessados numa paisagem específica a partir da criação dos “objetivos de qualidade paisagística” o que supõe a formulação – pelas autoridades competentes – das aspirações das populações relativamente às características da paisagem do seu dia a dia. Além de respeitar os recursos da

paisagem, procurar compreender seus processos, a sua percepção pela população e estimular a governança pública, a Convenção também mobiliza a cooperação europeia no sentido de sensibilizar a sociedade civil, empresas públicas, privadas e autoridades sobre o valor das paisagens, com as partes signatárias a comprometer-se a incentivar a formação de especialistas nos domínios do conhecimento e intervenção na paisagem, promover programas de formação interdisciplinar em política, proteção e gestão e ordenamento da paisagem nos setores público e privado: promover cursos em âmbito escolar e universitário que abordem valores ligados às paisagens e às questões relativas à sua proteção, gestão e ordenamento.

Outro importante resultado foi a instituição do “Prémio da Paisagem do Conselho da Europa”, destinado a reconhecer iniciativas eficazes do ponto de vista da sustentabilidade ou no estabelecimento de políticas de proteção, gestão ou ordenação de suas paisagens.

1.3.1 Prémio da paisagem do Conselho da Europa

O Prémio da Paisagem do Conselho da Europa foi criado a partir da Convenção Europeia da Paisagem com intenção de consciencializar a população sobre a importância da paisagem e de distinguir bons exemplos da implementação de políticas ou de medidas de proteção, gestão e/ou ordenamento da paisagem, que demonstrem ser eficazes do ponto de vista da sustentabilidade.

As candidaturas estão abertas a qualquer um dos países e o prémio e menções honrosas são atribuídos de dois em dois anos, sendo reconhecidos como fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e adoção de boas práticas.

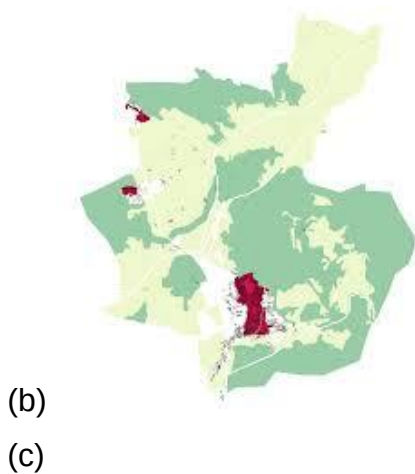
Os projetos vencedores nos diversos concursos foram os seguintes (Figura 5):

- 2008/2009 Parc de la Deûle, Lille (França)
- 2010/2011 Carbonia: the landscape machine, Cidade de Carbonia (Sardenha)
- 2012/2013 Preserving Ecological Value in the Landscape of the Szprotawa River Valley, Przemokowski (Polónia)

- 2014/2015 Borderless cooperation of local communities for the landscape heritage of “Fabulous” Hetés, Municípios de Bödeháza, Gáborjánháza, Szijártóháza e Zalasombatfa, na Hungria e de Genterovci, Kamovci, Radmožanci, Žitkovci, Mostje and Banuta (Eslovénia)

- 2016/2017 Regeneration of Daugavpils Fortress to Preserve Cultural and Historical Objects, Cidade de Daugavpils (Letónia)

- 2018/2019 Renaturation of the watercourse of the Aire, Republic and Canton of Geneva, Suíça



(d)



(e)



(f)



Figura 5 (a) Parc de la Deûle (b) Carbonia: the landscape machine (c) Szprotawa River Valley (d) “Fabulous” Hetés

(e) Daugavpils Fortress (f) watercourse of the Aire

Fonte de imagens: Direção Geral do Território

2. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas em Espanha

2.1 O tratamento da paisagem em Espanha (antes da CEP)

Como grande parte dos países, Espanha inicialmente demonstrou o seu interesse na proteção da paisagem de forma indireta, com as primeiras normas apenas a referirem a proteção de valores históricos ou artísticos, tratando a necessidade de inventariar e preservar os monumentos naturais ou construídos. Na década de 1920, estas normas passaram, também, a direccionar-se a lugares de beleza peculiar e reconhecida na qual os monumentos se localizavam.

Um dos grandes fatores para a consciencialização da necessidade de proteção destes espaços ou monumentos foi a promoção de excursões por parte de sociedades Espanholas, levando à sensibilização pela natureza das “elites” espanholas. Complementarmente, as ideias conservacionistas têm uma parte importante das suas raízes na pedagogia e investigação desenvolvida pela Instituição Livre de Ensino, com a sua constante prática excursionista, tornando o descobrimento e ensino da paisagem uma matéria apaixonante para geógrafos, geólogos, botânicos ou naturalistas vinculados com a instituição (Cabero Diéguez, 2001).

O aparecimento das primeiras leis da proteção da natureza que surgiram no final do século XIX, deveu-se em grande parte à promoção destas pela chamada “Geração de 98” – a geração dos intelectuais Espanhóis que viveram durante a crise política e social – com alguns membros a terem pertencido à Instituição Livre de Ensino.

No entanto, o que se encontrava no foco das primeiras políticas conservacionistas não era a paisagem natural, mas sim os valores estéticos, históricos e simbólicos que a elite intelectual projetava nela. De facto, a legislação espanhola dirigida à proteção da natureza tem desde o princípio uma forte conotação patrimonial, tratando-se dos Parques Nacionais, Lugares e Monumentos Naturais. O termo “paisagem” é introduzido no ordenamento jurídico espanhol com competência territorial mediante a Lei de Parques Nacionais de 1916, apresentando uma conotação fundamentalmente natural e estética (Mata Olmo, 2000; Frolova et al., 2003)

2.2 A implementação da Convenção Europeia da Paisagem

Apesar de não existir uma normativa estatal sobre o ordenamento, proteção e gestão da paisagem, as abordagens da CEP têm vindo a ser incorporadas de formas diferentes pelas diversas regiões autónomas, com a sua transposição a criar quase tantas leis e metodologias, como regiões: Comunidade Valenciana em 2004, Catalunha em 2005 e Galiza em 2008.

Segundo F. Zoido (2006a, p.7) “em Espanha, segundo o esquema de distribuição de competências entre os diferentes níveis políticos da organização territorial do Estado, as competências não catalogadas na lista das que são exclusivas a este, podem ser das Comunidades Autónomas se figurarem nos seus estatutos de autonomia ou se são solicitados posteriormente”. A paisagem não é mencionada na constituição espanhola. No entanto, aparece em diversos estatutos de autonomia, demonstrando o papel chave que as Comunidades têm na aplicação das Políticas de Paisagem.

Espanha tem um sistema em que algumas responsabilidades e poderes são baseados nas regiões e não no estado central. Isto justifica que em certos casos, a transposição da CEP varie em políticas ao longo das regiões.

Em algumas regiões o estudo é considerado uma perspetiva visual em vez de uma realidade física; aspetos ecológicos podem ser considerados, ou não, uma parte da paisagem. A paisagem é por vezes tomada como independente ou integrada com outros recursos.

2.3 Implementação das Leis de Paisagem em Espanha:

Como foi referido anteriormente, o facto de Espanha não ter uma normativa a nível nacional em relação à paisagem, levou à criação de diversas metodologias e leis em cada região autónoma. Foram então para este estudo escolhidas três regiões para análise (Região Autónoma da Catalunha, Comunidade Valenciana, Região autónoma da Galiza).

Região Autónoma da Catalunha

A Lei de Paisagem estruturante, na Comunidade Autónoma da Catalunha, é a Lei 8/2005 de Proteção, Gestão e Ordenamento da Paisagem, de 8 de junho.

Esta lei articula-se com um esquema mais simples, sem instrumentos específicos de planificação paisagística, exigindo que as legislações sectoriais regulem o impacto paisagístico das atuações urbanísticas e infraestruturas. Esta lei cria a figura dos “Catálogos de Paisagem”.

Esta mesma lei criou também o Observatório da Paisagem como uma “entidade de apoio e colaboração com a Administração em todas as questões relacionadas com a elaboração, aplicação e gestão das políticas de paisagem (Lei 8/2005, Cap. IV, Art. 13) e um fundo para a proteção, gestão e ordenamento da paisagem (Idem. Cap. V, Art. 16).

O Art. 2g do Cap. I, da Lei 8/2005 é menos explícito sobre como pretende “impulsionar a participação pública nas políticas de paisagem, apenas referindo a participação dos cidadãos quando se trata de procedimentos de informação pública e de consulta prévia à aprovação dos Catálogos de Paisagem pelo Departamento de política Territorial e Obras Públicas.

Esta nova política tem como fundamento 3 pilares básicos: o reconhecimento das potencialidades e a diversidade paisagística do território Catalão; a correção de alguns processos ocorridos sobre a paisagem durante as décadas anteriores que deterioraram os valores paisagísticos e a qualidade de vida da população, e o fomento do carácter integrado das atividades no território.

A Região da Catalunha adotou por um modelo de desenvolvimento urbano que promove a compactação, a complexidade e a coesão e impulsionou uma série de iniciativas relacionadas à paisagem e à valorização da qualidade dos espaços.

A nova política territorial da Catalunha expressa-se através de iniciativas ambiciosas no âmbito do planeamento territorial (Programa de Planeamento Territorial), do planeamento urbanístico (Plano Diretor Urbanístico) e das políticas específicas (Programa de atuação em matérias do solo, infraestruturas e mobilidade, reabilitação urbana e arquitetura e paisagem).

Uma das iniciativas mais destacadas relativamente ao planeamento urbano são os Planos Diretor Urbanísticos do Sistema Costeiro (PDUSC).

Na atual política territorial, a paisagem é um objeto de uma atenção específica por parte da Região da Catalunha e está incluída nas políticas ativas do Departamento de Política Territorial e Obras Públicas.

Para um melhor tratamento a nível territorial foi criado o Observatório de Paisagem da Catalunha, funcionando como um órgão consultivo da Administração Catalã do qual ficam a cargo a elaboração, a aplicação e a gestão das políticas de paisagem, bem como a implementação da Convenção Europeia da Paisagem. Este assegura a participação pública e o envolvimento de todos os agentes que atuam sobre o território e a paisagem, sensibilizando a sociedade Catalã para a necessidade de maior proteção, manutenção e planeamento da paisagem. Cai, então, sobre a alçada do Observatório da Paisagem a identificação e catalogação das paisagens da Catalunha com o objetivo de ajudar o país a manter-se entre os líderes Europeus no que está relacionado com as políticas de paisagem.



Figura 6 Catálogos de Paisagem

Fonte: Observatório da Paisagem

Os Catálogos de Paisagem, de acordo com a Lei 8/2005, são documentos realizados pelo Observatório da Paisagem, de caráter descritivo e prospetivo, que determinam a tipologia das paisagens da Catalunha, identificam os seus valores e estado de conservação, propondo objetivos de qualidade que deverão ser cumpridos. Estes documentos são as ferramentas que ajudam a compreender a paisagem e os seus valores, as suas vantagens e desvantagens assim como a sua evolução relativamente às políticas existentes. Foram na altura então elaborados oito Catálogos de paisagens que coincidem com a estrutura territorial da Catalunha. (Figura 6).

A Lei em causa define as Cartas de Paisagem como “instrumentos de concertação de estratégias entre os a gentes públicos e os privados de forma a serem desenvolvidas ações de proteção, gestão e ordenamento da paisagem que tenham por objetivo manter os valores existentes. Estas cartas podem ser impulsionadas pelo Governo, autarquias locais entro outras entidades e deve ter em conta o estabelecido pelos Catálogos de Paisagem.

Esta Lei veio também dar destaque à promoção de sensibilização na sociedade, organizações privadas e poderes públicos relativamente à paisagem e aos seus valores, assim como a sua importância cultural, social e económica, promovendo a sua proteção, gestão e ordenamento.

Foi também criado um Fundo financeiro para a proteção, gestão e ordenamento da paisagem a cargo do Governo da Catalunha, com fim destinado a ações de melhoramento paisagístico de acordo com os critérios estabelecidos pela presente lei. Este fundo é direcionado tanto para entidades públicas como privadas desde que cumpram os requerimentos necessários.

De acordo com Carla Gonçalves (2017), passados doze anos da publicação da Lei 8/2005 os objetivos atingidos pelo Observatório de Paisagem da Catalunha foram:

1. Definidos os objetivos de qualidade paisagística para a Região Autónoma da Catalunha;
2. Definidas diretrizes de paisagem para Girona (setembro de 2010), para a Área Metropolitana de Barcelona (abril de 2010) e para Terres de l'Ebre (julho de 2010).

3. Aprovados os sete catálogos de paisagem (Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona, Girona, Terres de Lleida e Terres de l'Ebre, Regió Metropolitana de Barcelona e Comarques Centrals);
4. Realizados 22 workshops/seminários e inúmeras sessões/inquéritos/entrevistas de participação pública;
5. Realizado o projeto “Cidade, Território e Paisagem” (parceria entre o Ministério do Ordenamento e Sustentabilidade, o Ministério da Educação, o Governo Catalão e o Observatório da Paisagem da Catalunha), cujo público-alvo são os estudantes e professores do ensino secundário, com o propósito de aumentar o conhecimento destes acerca do caráter e dos valores presentes, nas suas paisagens.

Tendo em conta estes resultados é de reconhecer o sucesso na aplicação da Convenção Europeia da Paisagem na Catalunha, servindo de exemplo para muitos países relativamente à aplicação das suas políticas de paisagem. Com a sua relevância já consolidada, o Observatório desenvolveu uma nova iniciativa denominada de CATPAISATGE 2020, sob o lema “País, paisagem, futuro” e estruturada nos seguintes pontos:

- (1) internacionalização a partir da singularidade;
- (2) viver e trabalhar em ambientes com qualidade;
- (3) paisagem, criatividade e setores estratégicos;
- (4) paisagem e mundo local;
- (5) criação de novas paisagens de referência;
- (6) paisagem, cidadania e valores;
- (7) paisagem, ocupação e empreendedorismo;
- (8) alterações climáticas, energia e paisagem;
- (9) investigação e inovação como valores crescentes;
- (10) educação, formação e comunicação.

O forte incentivo na implementação da Convenção Europeia da Paisagem por parte da Catalunha viria a beneficiar a sua própria reafirmação territorial, permitindo um melhor conhecimento das características individuais do seu território e uma forma mais rápida de atuar sobre o mesmo. A

diferenciação territorial é fundamental numa era de globalização e europeização, onde há uma tendência para aplicar critérios de standardização globais aos mesmos problemas e soluções (Munoz, 2010). Ao reconhecer as características que tornam cada parte do seu território única é possível conservar elementos históricos e culturais característicos de cada região, fortalecendo não só o local, mas a ligação que a população tem com a paisagem que os envolve.

Região Autónoma da Galiza

A Lei 7/2008 de proteção da paisagem, seguindo o modelo da Lei da Paisagem da Catalunha estabelece e promove, para a região da Galiza:

- Criação de “Catálogos de Paisagem”
- Diretrizes de Paisagem – documentos de carácter normativo, nos quais se incorporam propostas de objetivos de qualidade paisagística e o planeamento urbanístico territorial
- Estudos de Impacto e Integração Paisagística
- Planos de Ação da Paisagem em Áreas Protegidas

A lei 7/2008, de 7 de julho, de proteção da Paisagem da Galiza alinha-se com este eixo de ação do Convénio, dedicando o seu capítulo IV ao desenvolvimento de instrumentos de organização, sensibilização e concertação de políticas de paisagem. No artigo 14 do citado capítulo, a Junta deverá apoiar a incorporação da matéria de paisagem nos distintos ciclos educativos, e a promoção e formação de especialistas na matéria de intervenções na paisagem.

- De forma a cumprir mais um dos objetivos propostos na lei, destaca-se a criação do programa Paisagem e Sustentabilidade, integrado no plano de inovação docente “Plano Projeta”, dirigido aos níveis de educação infantil primária, secundária e universitária.
- O programa teve início nos cursos de 2012-2013 com aulas em todo o território galego. O programa pretende fomentar a valorização da paisagem própria e a cultura da sustentabilidade por parte dos alunos.

A Galiza apresenta uma enorme diversidade paisagística, essencialmente considerando as áreas rurais como excepcionais, no entanto, em alguns locais é possível observar degradação e impactos paisagísticos. Os Guias de Estratégia da Galiza propõem que as causas podem ser resumidas nas seguintes:

1. Abandono do mundo rural. O abandono da atividade agrícola e pecuária, provoca que os cultivos sejam substituídos por matos, os prados se cubram por novos usos florestais e as povoações perdem vida.
2. Novos modos de exploração. As alterações na intensidade de exploração dos recursos naturais como a exploração florestal, com a introdução de espécies mais rentáveis e não autóctones como o eucalipto, ou as atividades de extração, como as minas a céu aberto.
3. Um desenvolvimento urbanístico desordenado (urbanização difusa). Os desenvolvimentos urbanos desde os anos 60 tiveram lugar, muitas vezes, sem planeamento urbanístico ou com planos insuficientes na sua compreensão da complexidade do modelo tradicional de organização do território, provocando a o aparecimento de vivendas fora dos assentamentos e uma ordem incorreta dos próprios núcleos, por exemplo com incorporação de tipologias arquitetónicas importadas não integradas nem na cultura, nem no lugar.
4. Usos artificiais apropriados do território. Desenvolveram-se superfícies comerciais e industriais unicamente dentro do critério da sua funcionalidade intrínseca, sem uma reflexão adequada das consequências na acessibilidade e mobilidade no território que as acolhe, deixando de lado a qualidade percetual.
5. A construção de infraestruturas sem consideração integradora da paisagem desde conceção do projeto.
6. Falta de educação e sensibilidade. Falta a formação técnica qualificada para manter o equilíbrio entre a eficiência ambiental e a coesão social nos projetos territoriais, assim como sensibilidade social e compromisso por parte dos técnicos que intervêm no território.

Assumindo estas debilidades, a Região Autónoma da Galiza decidiu realizar trabalhos de análise paisagística para três das 50 comarcas (Deza, Costa da Morte e Fosa de Ourense), com o objetivo de servirem de experiência piloto para a criação de catálogos de paisagem. Dos três, alcançou-se a aprovação definitiva do “Catálogo da Paisagem da Comarca Paisaxística de Deza”, o qual foi aprovado polo Conselho da Junta mediante o Decreto 171/2012, do 1 de agosto (DOG do 17/08/2012), de acordo com as especificações do artigo 9 da Lei 7/2008.

Para a realização destes catálogos foram, então, aplicadas técnicas e métodos já utilizados em outros países europeus e adaptados à complexidade e diversidade do território Galego. Este processo viria a demonstrar-se moroso, especialmente pelo facto de ter ainda de ser extrapolado para as restantes 49 comarcas. A experiência permitiu, no entanto, compreender a necessidade de realizar este tipo de análise não de forma isolada, mas sim trabalhada entre as diversas comarcas. A sua realização veio demonstrar a importância dos Catálogos de Paisagem como instrumento de implementação das leis para proteção e gestão das paisagens.

O balanço destas ações resultou na necessidade de formular outra metodologia operativa para concluir a elaboração dos “Catálogos e Directrices da paisaxe de Galicia”. Esta nova metodologia baseia-se na presente estratégia como Atlas das Paisaxes de Galicia, com intenção de alcançar as ‘Diretrizes de Paisagem de Galicia’, conscientes da sua complexidade territorial. Desta metodologia resultou o primeiro Guia de Estratégia da Paisagem Galega com planeamento até 2016 (Figura 7) e que viria depois a servir de base para um Guia mais atualizado que estaria em função até ao ano de 2020 (Figura 8).

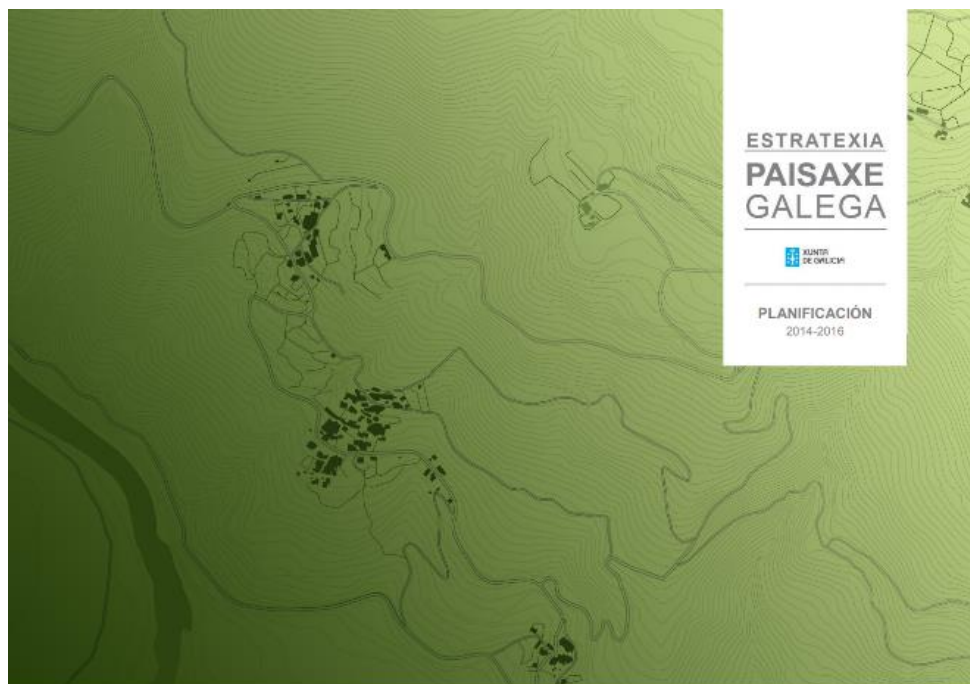


Figura 7 Guía de Estratégia de Paisagem Galega (2014-2016)



Figura 8 Guía de Estratégia de Paisagem Galega (2017-2020)

De acordo com o estabelecido na Lei 7/2008 e nas Diretrizes de Ordenamento do Território, o fim principal da Estratégia é a consideração da paisagem como relevante e a sua integração em todas as políticas territoriais e setoriais da Junta de Galiza, para a sua proteção, gestão e ordenamento, pretendendo procurar a coerência e complementaridade das ações do governo e da sociedade. Esta Lei estabelece que os princípios que a inspiram e que devem reger as atuações dos poderes públicos em matéria de paisagem baseando-se nos conteúdos da Convenção Europeia da Paisagem, sendo consolidados na Estratégia através dos seguintes objetivos gerais:

1. Identificar e caracterizar os valores e as potencialidades da paisagem de Galiza para a sua proteção e gestão.
2. Potenciar a integração e a consideração da paisagem na ação do Governo.
3. Avançar na formação técnica e profissional e na consciencialização social em geral.

Por outro lado, ficaram pendentes a elaboração dos Planos de ação das áreas protegidas, pois para levá-los a cabo primeiro é necessário ter tanto os Catálogos como as Diretrizes da Paisagem.

De acordo com a informação combinada nas Diretrizes de Ordenamento do Território e no Plano de Ordenamento do Litoral, foram realizados os seguintes guias e manuais:

- a) Guia para a elaboração de Estudos de Impacto e Integração Paisagística;
- b) Guia de boas práticas de intervenção em matéria de aquicultura litoral;
- c) Guia de boas práticas para a intervenção nos núcleos rurais.

No geral, o balanço foi positivo e serviu para fortalecer a rota de trabalho formulada nas fases seguintes. A linha editorial de Paisagem Galega converte-se assim na nova fase da Estratégia num dos alicerces básicos, pois fortalece os critérios pelos quais clarifica os conceitos, garantindo uma maior seguridade jurídica aos cidadãos e aos agentes socioeconómicos.

Comunidade Valenciana

A Lei 4/2004, de 30 de junho, é a mais estruturante na Gestão da Paisagem, para a Comunidade Valenciana. Esta lei integra vários instrumentos de proteção, ordenamento e gestão da paisagem. Os Estudos de Paisagem, de carácter municipal ou supramunicipal, constituem o ponto fundamental da organização paisagística valenciana, ao ser necessário caracterizar e valorizar todo o conjunto da paisagem, assim como estabelecer os objetivos de qualidade que se pretendem no âmbito do estudo paisagístico através de procedimentos participativos e da mesma forma analisar as atividades e processos que incidem sobre o mesmo; e por último. Identificar as medidas e ações para cumprir objetivos de proteção, ordenamento e gestão urbanística (Fernandez Rodrigues, 2007; Muños Criado, 2008; Hervás Más, 2009) Este documento é específico da lei valenciana e não é reconhecida pela Lei de Paisagem da Catalunha, nem pela Lei de Paisagem da Galiza.

A Lei 4/2004, de 30 de junho, de Ordenamento do Território e Proteção da Paisagem declara como um dos seus princípios fundamentais a participação dos cidadãos nas diferentes fases dos processos de decisão sobre políticas, planos e programas territoriais.

No entanto, até à data, os únicos casos de participação pública foram Fóruns de Consulta (grupos de cidadãos convocados para debater e alcançar uma decisão sobre uma política pública) e os denominados Jurados de Participação, criados pela Lei de Participação de Cidadãos da Região Valenciana.

A Lei 5/2014, de 25 de julho, de Ordenamento do Território, Urbanismo e Paisagem, da Comunidade Valenciana, veio regular as competências atribuídas pela Constituição e o Estatuto de autonomia em matéria do urbanismo e Ordenamento do território, sendo criada de seguimento à necessidade de simplificação da legislação da Região. Esta reforma legal nasce com o objetivo de sistematizar e clarificar o vigente marco normativo. Propõe um procedimento ambiental e urbanístico unificado e reduz o número de disposições legislativas no sistema.

Um dos grandes objetivos desta lei é a integridade no tratamento do território. Por um lado, esta nova visão harmoniza adequadamente todas as escalas espaciais de planeamento e, por outro, estabelece um mecanismo de preparação

e avaliação de planos onde os aspetos ambientais, territoriais, paisagísticos, económicos e sociais convergem no só, contribuindo para uma visão mais eficiente de planeamento.”

Era inicialmente também intenção neste estudo de explorar o tratamento da paisagem na região de Castela e Leão, no entanto, apesar das pesquisas efetuadas, não foi possível encontrar muita informação acerca dos seus processos legislativos relacionados com o ordenamento, sabendo apenas que estariam sob a alçada da do Departamento da promoção turística e do Meio Ambiente, ao qual pertencem a Direção Geral da Habitação, Arquitetura e Urbanismo e a Direção Geral do Meio Ambiente.

3. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas em Inglaterra

3.1 A implementação da Convenção Europeia da Paisagem

A Inglaterra é um dos países com maior tradição no que respeita ao tratamento da paisagem, tanto em pequena como em grande escala e com diversas entidades focadas apenas neste aspeto.

A antiga Countryside Commission (atual Natural England) sempre esteve associada a áreas designadas de importância nacional, mostrando, também, preocupação com a manutenção ativa das áreas rurais do país e a necessidade de uma melhor e mais coesa compreensão do seu território mais rural. De forma a atingir esse estudo, a partir de 1980, a Countryside Commision, em conjunto com outras instituições iniciaram a realização de um programa de avaliação do carácter da paisagem que veio a ser concluído em 1993. Este programa tinha como objetivo de identificar, descrever e analisar o carácter da paisagem em Inglaterra e as oportunidades e fragilidades de cada paisagem, procurando assim encontrar medidas que contribuíssem para a conservação e potencialização dessas paisagens. Resultante deste estudo viriam a ser criadas 159 unidades de paisagem caracterizadas e com descrições da sua evolução histórica e pressões a que estão sujeitas e para as quais seriam criadas medidas específicas que seriam integradas nos planos de hierarquia superior.

Seguindo a realização deste primeiro guia de avaliação de paisagens foi em 2002 realizado um novo guia “Landscape Character Assessment: Guidance for

England and Scotland”, definindo mais detalhadamente conceitos e a metodologia para a obtenção de descrições corretas do território. A análise estava dividida em duas grandes fases (Figura 9):

- Fase 1 – caracterização (incluindo a definição da escala, estudos teóricos e de campo e a classificação e descrição das paisagens)
- Fase 2 – formação de decisões (determinando a forma como abordar os resultados e a formação dos mesmos)

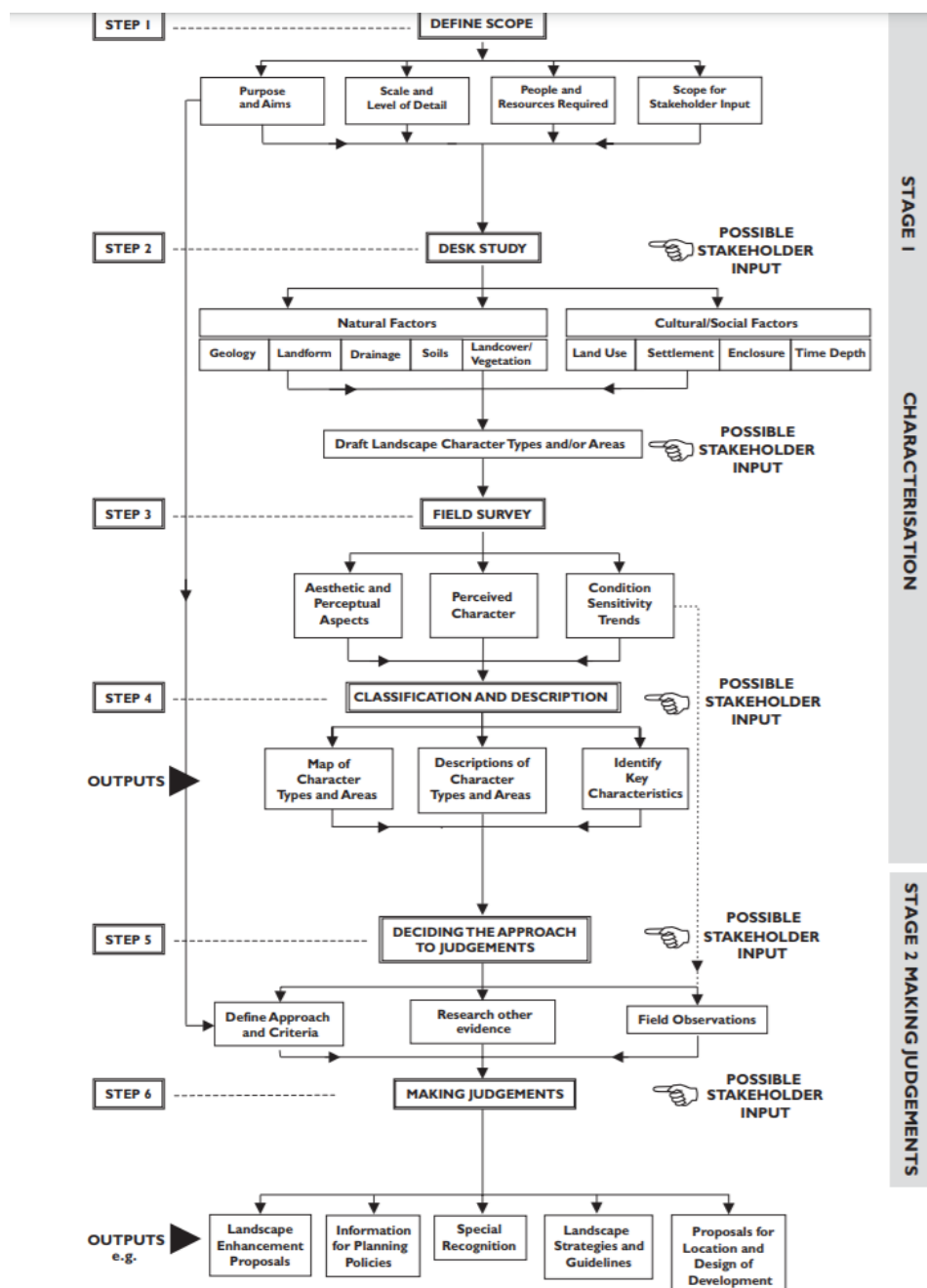


Figura 9 Metodologia de avaliação de carácter de paisagem

Fonte Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland (2002)

Viria a ser lançado em 2014 uma atualização pela agora denominada Natural England, com uma nova visão do que realmente a paisagem engloba e pormenorizando esquematicamente as diferentes etapas do processo, pequenas alterações na separação das fases do processo e detalhando os diversos usos que podem ser dados às Avaliações de Caráter de Paisagem a nível de planeamento, manutenção e proteção e/ou conservação (Figura 10).

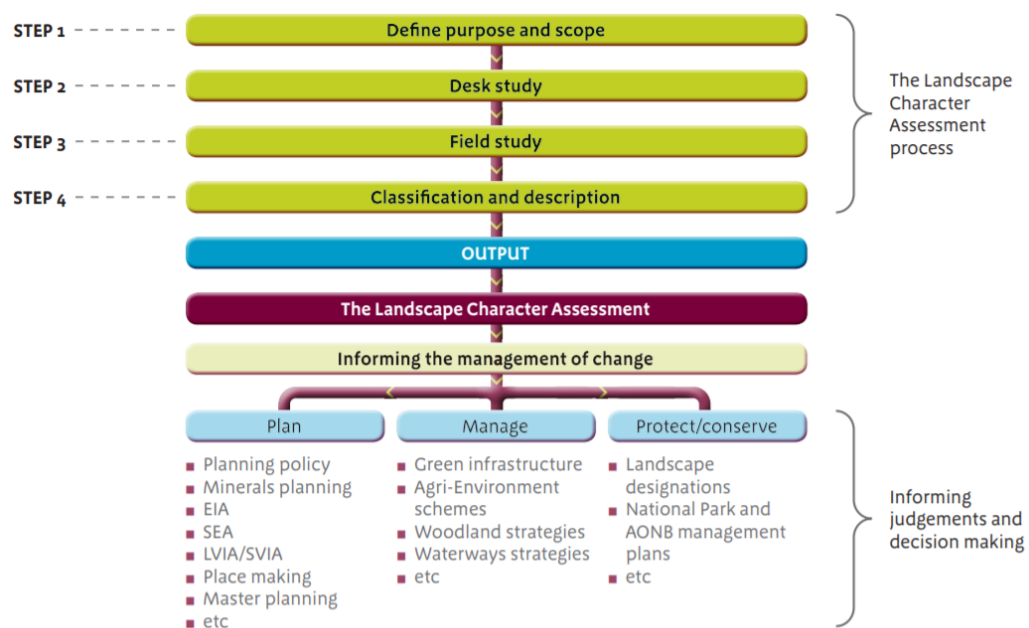


Figura 10 Diversas finalidades de uma análise do caráter de paisagem

Fonte An approach to Landscape Character Assessment (2014)

Segundo Carla Gonçalves (2017), a “Avaliação do Caráter da Paisagem” é contemplada no sistema legal inglês desde 2004. Esta contribui para o desenvolvimento sustentável e para a integração de objetivos sociais, económicos, ambientais e paisagísticos no planeamento territorial (obrigação legal). O conceito de caráter da paisagem e o próprio processo de avaliação do caráter da paisagem tornou-se central para todas as atividades relacionadas quer com a paisagem, quer com o planeamento territorial e ambiental em Inglaterra.

A existência de uma lei e sistemas bem estruturados direcionados para a paisagem viriam a facilitar o desenvolvimento e ratificação da Convenção Europeia da Paisagem em Inglaterra (ano de 2007).

A entidade líder responsável pela implementação da Convenção Europeia da Paisagem é a Natural England, que em 2007 publicou um guia “European Landscape Convention (ELC): A Framework for Implementation in England”, em parceria com a DEFRA (Department for Environment Food & Rural Affairs) e a English Heritage. Este guia forneceu uma estrutura-base, não rígida, para a criação de planos de ação para serem desenvolvidos por parceiros ou partes interessadas, com fim de reforçar ainda mais a proteção, a gestão e o ordenamento das paisagens inglesas (Figura 11).

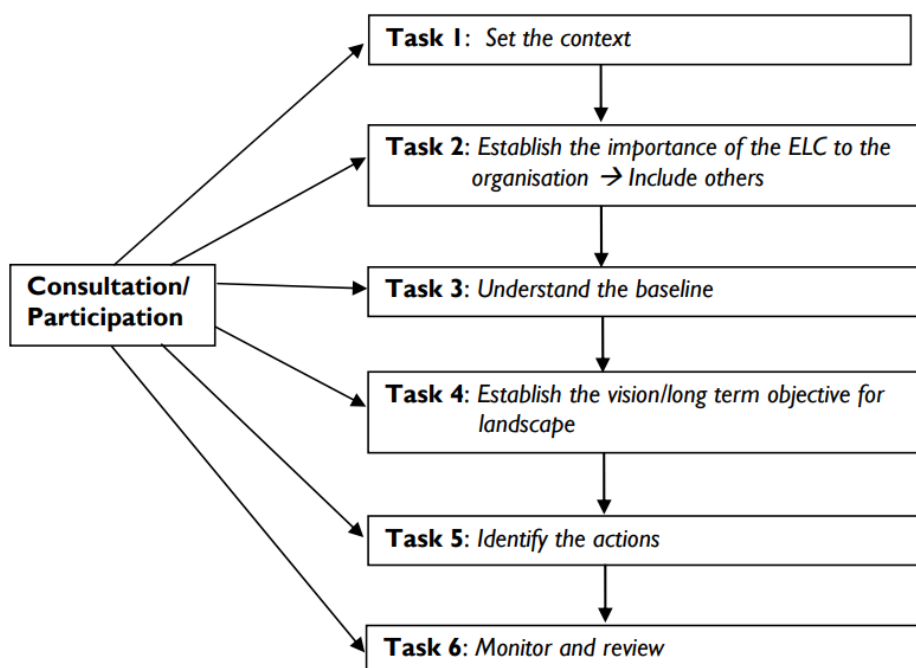


Figura 11 Guia de preparação de um Plano de Ação

Fonte: ELC Guidance Part 3 (2009)

A Natural England publicou o primeiro plano de ação “ELC – Action plan” para 2008/2009 e permitiu avaliar o grau de sucesso na implementação da Convenção Europeia da Paisagem, monitorizando resultados a nível regional e local. Este plano é revisto anualmente definindo novas metas de acordo com os resultados obtidos aquando da avaliação dos territórios. O English Heritage e a National Forest Company também produziram planos de ação, onde demonstram como é que a Convenção está a ser implementada nas suas atividades sectoriais.

Desde o momento em que começou a ser implementado este plano o governo inglês tem desafiado diversas entidades públicas e privadas assim como

outras autoridades locais e entidades governamentais e não-governamentais a criarem os seus próprios planos de ação sob monitorização da DEFRA.

4. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas na Alemanha

4.1 A visão alemã da paisagem e a não adesão à CEP

A Alemanha sempre foi um dos países pioneiros na Europa em questões de Planeamento da Paisagem e a sua experiência no tratamento do território é uma fonte de interesse por parte de vários países europeus.

O planeamento da paisagem tem uma longa história na Alemanha, datando até a meados do século XIX, tendo assim diversos instrumentos de planeamento já bem estabelecidos. As primeiras ações na paisagem tinham como base as noções de “land enhancement” e “land beautification”, respetivamente melhoramento e embelezamento das terras, conceitos fortemente influenciados pelo desenvolvimento do jardim inglês. O consequente movimento de proteção da natureza e do território apareceu nos fins do século XIX como resposta à forte industrialização e consequente degradação das condições do território (Antipov et al., 2006).

O Ato Federal Alemão da Conservação da Natureza (Germ. Bundesnaturschutzgesetz) foi passado em 1976, implementando o planeamento da paisagem como uma ferramenta direcionada para a proteção e manutenção da paisagem e do seu desenvolvimento. O Planeamento da Paisagem foi, então, adotado originalmente como uma disciplina do planeamento, com princípios e métodos que demonstravam a importância da conservação da natureza.

Segundo a Constituição alemã, até 2006, a competência legislativa sobre as matérias do Ordenamento do Território e do direito dos solos pertencia a órgãos constitucionais diferentes devido à Alemanha ser um Estado Federal. Assim, o Estado Federal tinha as competências legislativas das bases do Ordenamento do Território e a competência legislativa na sua íntegra enquanto que os Estados Federados tinham competências para o Ordenamento e Planeamento desses próprios Estados. Com a reforma de 2006, a matéria do Ordenamento do Território foi integrada na competência concorrente do Estado Federal.

Na Alemanha, de acordo com a nova Lei Federal do Ordenamento do Território aprovada em 2009: “O território da República Federal da Alemanha e os seus territórios parciais devem ser desenvolvidos, ordenados e assegurados através de planos de ordenamento do território coordenados, superiores e através da harmonização de planeamentos e medidas com impacte territorial.” Foi criada, então, a figura do “Plano Federal de Ordenamento do Território”. A criação deste novo instrumento jurídico resulta da referida reforma do federalismo de 2006.

O esquema simplificado representado na Figura 12 demonstra a posição do planeamento da paisagem no sistema geral de planeamento alemão e a forma como as diversas fases do planeamento oferecem informação e soluções de forma intercambiável quando necessário até se obterem as respostas e planos de ação ou projetos que serão depois executados.

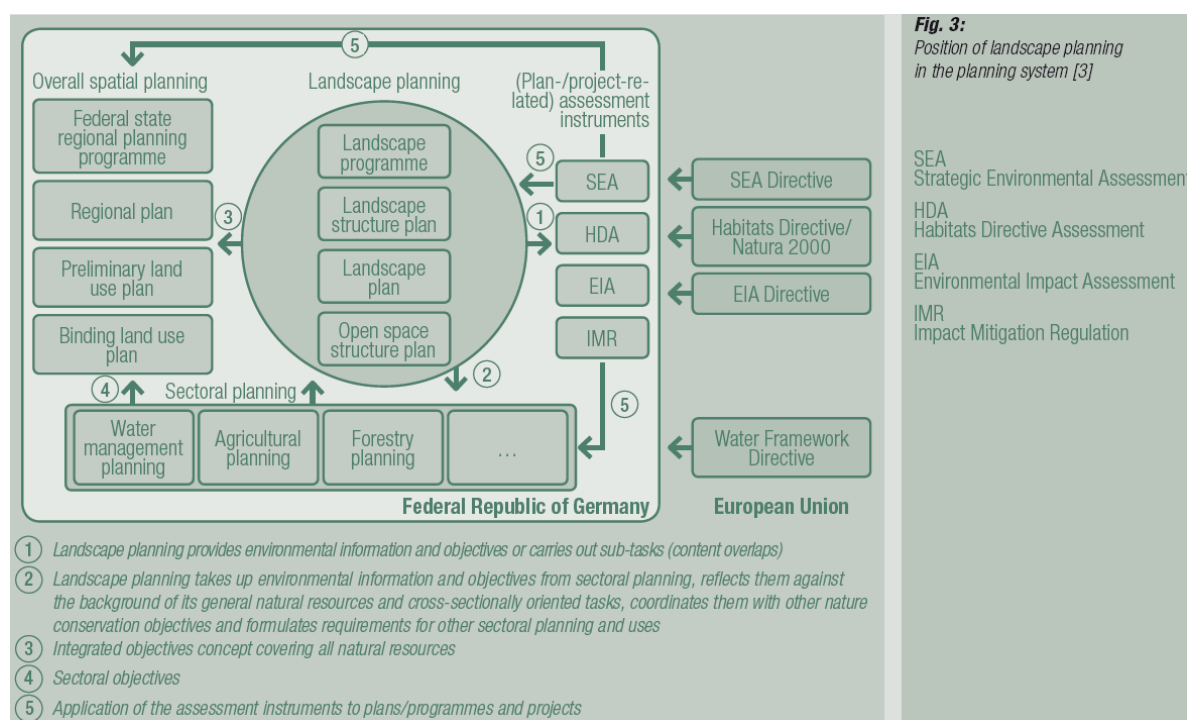


Figura 12 - Tratamento da paisagem no esquema geral de planeamento

Fonte: BfN: Landscape Planning: The basis of sustainable landscape development (2008)

O sistema de Planeamento de Paisagem alemão contempla, também, a importância da natureza e paisagem, do cenário natural, impactos ambientais, objetivos e medidas para as Autoridades de Conservação da Natureza. O fácil

acesso à informação permite uma melhor visão geral das consequências do planeamento, permitindo uma a realização de uma mais rápida resposta aos problemas.

No geral, o planeamento coordenado dentro do âmbito do planeamento da paisagem, pré-existentis conceitos de conservação da natureza são unificados e os seus objetivos coordenados uns com os outros de forma a criar objetivos alternativos e novas medidas. A possibilidade desta resposta rápida faz com que os Planos de planeamento de paisagem sirvam como instrumentos ideais de orientação transversais entre a conservação da natureza e a resolução de problemas territoriais (Figura 13).

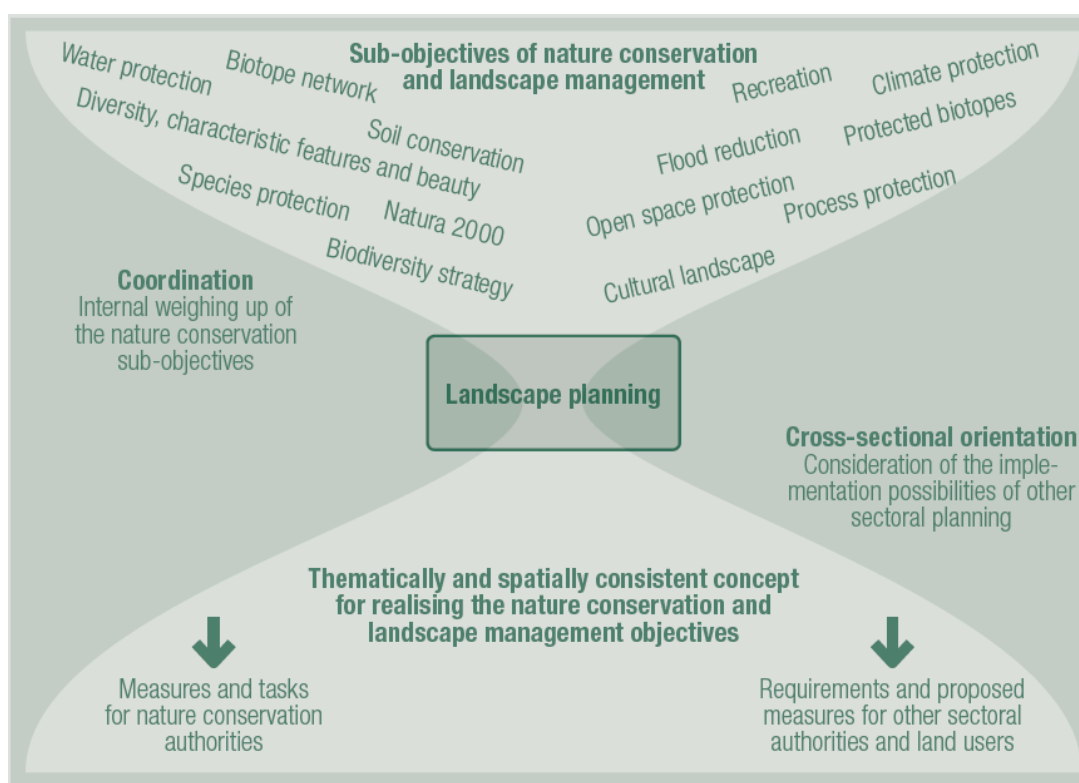


Figura 13 - Coordenação e orientação multi-disciplinar no planeamento

Fonte: BfN: Landscape Planning: The basis of sustainable landscape development (2008)

De forma a permitir a interligação de planeamento de desenvolvimento espacial e urbano – especialmente de acordo com os contributos ambientais do plano de paisagem – é aconselhável elaborar um planeamento da paisagem a todos os níveis do planeamento espacial global representado no respetivo Estado

Federal (Figura 14). É de mencionar que, embora a existência destes planos seja recomendada, não é obrigatória, havendo Estados Federais que não disponibilizam alguns deles ou tem uma denominação diferente.

Planning area	Landscape planning	Overall spatial planning	Sectoral planning ⁴⁾	Planning scale of landscape planning
Land (federal state)	Landscape programme ¹⁾	Federal state ¹⁾ regional planning programme	Sectoral programme or sectoral plan at federal state level	1 : 500,000 to 1 : 200,000
Region/ administrative district, district	Landscape structure plan ¹⁾	Regional plan	Sectoral framework plan	1 : 100,000 to 1 : 25,000
Municipality	Landscape plan ²⁾	Preliminary land use plan	Project plan at approval or planning determination level and/or construction plan	1 : 10,000 to 1 : 5,000
Part of the municipal area	Open space structure plan ³⁾	Binding land use plan		1 : 2,500 to 1 : 1,000

¹⁾ These plans have different names in individual federal states.
²⁾ Except the city states Berlin, Bremen and Hamburg as well as North Rhine-Westphalia and Thuringia.
³⁾ These plans are not provided for in all federal states; in some they have different names.
⁴⁾ Including EIA and landscape envelope planning.

Figura 14 - Resultados do planeamento realizado a diversos níveis

Fonte: BfN: Landscape Planning: The basis of sustainable landscape development (2008)

O Programa de Paisagem é utilizado como conceito funcional da conservação da natureza para toda a área do Estado Federal. As áreas focais deste programa incluem objetivos pragmáticos e guias para as políticas de conservação da natureza do Estado Federal assim como descrições espaciais específicas. É a base de trabalho mais importante para a implementação de tarefas de conservação de paisagem do mais alto nível de autoridade.

Os Planos de Estrutura da Paisagem definem os objetivos regionais de conservação da natureza e gestão da paisagem, requisitos e medidas para a respetiva região, sendo ainda a base para comentários sobre planeamento e de todos os diferentes tipos de planeamento setoriais.

O Plano de Paisagem local está localizado ao nível do plano de uso do solo (planeamento de desenvolvimento urbano preparatório). As comunidades locais usam os planos de paisagem para traçar todas as informações necessárias para cumprir sua tarefa de levar em consideração a conservação da natureza e a gestão da paisagem em questões de ordenamento do território (cf. artigo 1.º (5) e (6), artigo 1º.a e artigo 2º do BauGB)

Vários Estados Federais oferecem-se para a preparação de um Plano de Estrutura de Espaço Aberto com suas próprias especificações de conteúdo para fornecer detalhes em termos mais concretos caso necessário.

5. Evolução da paisagem e das políticas paisagísticas em Portugal

Em Portugal, “o território é frequentemente visto como um simples somatório de espaços independentes (regiões, concelhos, bairros, quarteirões, propriedades, parcela agrícola, lotes, ...), em que se pode intervir traçando simplesmente manchas, linhas e pontos a partir de análises superficiais e apressadas, correspondendo a interesses particulares, a objetivos sectoriais, funcionalistas, economicistas e/ou de curto prazo” (Cancela d’Abreu, 2007). Talvez por isto, em primeiro lugar, é necessário reconhecer no país um generalizado desordenamento do território e uma consequente degradação das paisagens, apesar do aumento significativo de normas, orientações e declarações políticas neste âmbito, bem como do acréscimo substancial do número de profissionais e de entidades implicados no processo de ordenamento e da sua educação (Gonçalves, Carla, 2017).

Definindo o Ordenamento do Território como “uma composição formal e funcional, tendo como objetivo organizar a distribuição de usos e funções no espaço e no tempo, como contributo para o desenvolvimento integrado e sustentado das comunidades humanas”, este tipo de atuação mostra-se inconciliável com o conceito e ainda será mais incompatível relativamente ao da paisagem, visto esta não estar a ser considerada de forma satisfatória no processo de ordenamento ou é apenas encarada como um mero cenário, que não tem implicações na sua gestão e na vida das populações que nela estão envolvidos.

A falta de uma “cultura de ordenamento” (MAOTDR, 2006) ajuda a explicar uma parte importante do desordenamento do país, a que se junta um desconhecimento generalizado das consequências de opções erradas quanto à transformação do território num mundo cada vez mais dominado por questões económicas.

De acordo com Cancela d’Abreu (2007), esta relativa incongruência está relacionada com:

- O domínio da visão de curto prazo, não só por parte da população em geral mas, sobretudo, por parte dos decisores com maior responsabilidade neste âmbito;
- A falta de sensibilidade dos muitos atores do ordenamento (a população em geral, a administração pública, os políticos, os técnicos com as mais diversas formações, os representantes das atividades económicas e mesmo de outros sectores como os ambientais ou culturais) para o que deveria ser o «denominador comum» do ordenamento – o interesse público. De facto, é comum aqueles atores encararem e entenderem o território e a paisagem através de perspetivas demasiado sectoriais ou de acordo com os seus interesses particulares.

Não bastaria, então, neste contexto simplesmente continuar a criar leis, mas sim apostar numa mudança de mentalidades e atitudes cívicas e culturais. Implica reconhecer a multi-utilidade e multifuncionalidade da paisagem (DE GROOT 2006) e, segundo Cancela d’Abreu, procurando que o processo de Ordenamento do Território seja realizado com uma atitude multidisciplinar, dando destaque para as atuações positivas, através da aplicação dos conceitos fundamentais de aptidão, capacidade e potencialidade; valorizar o princípio da compensação e defender a necessidade de compatibilizar o «Continuum naturale» com o «Continuum culturale» (Caldeira Cabral, 1982).

5.1 A implementação da Convenção Europeia da Paisagem

Portugal assinou a Convenção Europeia da Paisagem em 20 de outubro de 2000, tendo esta entrado em vigor no ano de 2005, pelo Decreto-Lei n.º 4/2005, de 14 de fevereiro. No entanto, de forma a tomar uma atitude antecipada à entrada em vigor da Convenção, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (atual DGT) desenvolveu em conjunto com a Universidade de Évora o estudo “Contributos para a identificação e caracterização da paisagem em Portugal Continental” (Cancela d’Abreu, Correia, and Oliveira

2004), no qual foram identificadas e caracterizadas as unidades de paisagem do território continental (Figura 15).

Um estudo semelhante foi desenvolvido para o Arquipélago dos Açores, pelo Governo Regional dos Açores. Estes documentos viriam a ser fundamentais para a posterior aplicação da CEP através da realização de planos de paisagem.

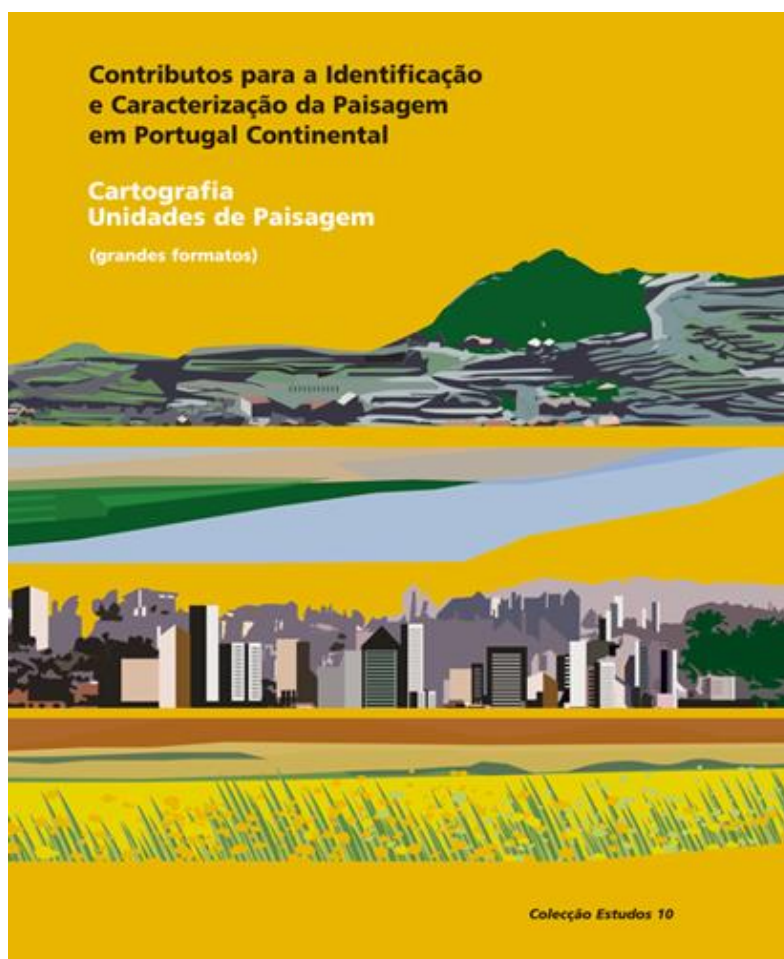


Figura 15 Contributos para a identificação e caracterização da paisagem em Portugal Continental

Para uma boa aplicação da Convenção Europeia da Paisagem, é necessário ter em consideração as normas em vigor no âmbito do Ordenamento do Território, como a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), atualizada na Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril) e as restantes políticas e estratégias setoriais.

A nível nacional, e em termos legislativo, destaca-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado em 2007 e com atualização e revisão aprovada em 2019, que veio estabelecer a implementação da Convenção Europeia da Paisagem como medida prioritária para o país, assim como da criação de um Programa Nacional de Recuperação e Valorização das Paisagens e o desenvolvimento de uma Política Nacional de Arquitetura e da Paisagem. É assim considerado como o instrumento de topo do sistema de gestão territorial, define objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelece o modelo de organização do território nacional. A 1ª revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT) - Lei n.º 99/2019 - foi publicada em 5 de setembro de 2019 (Figura 16).



Figura 16 O Programa nacional da Política de Ordenamento do Território (2019)

Aquando da elaboração/aprovação do 1º PNPOT, segundo Cancela d'Abreu (2007), a paisagem “não tem sido considerada no processo de ordenamento, ou só é encarada como um mero cenário, sem implicações significativas em termos da

sua própria gestão, nem no dia a dia dos indivíduos e das comunidades que nela estão envolvidos”, destacando a “ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais diretamente envolvidos”.

A recente atualização do PN POT teve como foco a realização de um novo programa de ação para o Horizonte 2030, com intenção de criar uma estratégia com uma visão de desenvolvimento territorial a longo prazo que contribuísse ainda mais no desenvolvimento do país, assim como estabelecer um sistema de monitorização e avaliação capazes de dinamizar a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política e de promover o PN POT como um referencial estratégico da territorialização.

O primeiro PN POT foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, no culminar de um amplo debate sobre as questões-chave da organização e desenvolvimento territorial do país e constituiu um marco da política de ordenamento do território, pelo seu conteúdo, pela inovação introduzida nas abordagens territoriais e pela dinâmica gerada na elaboração de Planos Regionais de Ordenamento do Território. A fase final da sua elaboração acompanhou a discussão e adoção do território como terceiro pilar da política de coesão, em junção aos pilares económico e social, e influenciou os trabalhos de programação estratégica e operacional do ciclo de fundos comunitários 2007 -2013.

Em 2014, o PN POT 2007 foi alvo de um exercício de avaliação, desenvolvido pela Direção-Geral do Território, com a colaboração da rede de pontos focais que acompanhou a elaboração do Programa e com o recurso a consultas e entrevistas a cerca de 70 entidades públicas de diversos setores e níveis administrativos, identificadas como responsáveis pela execução de políticas e instrumentos de estratégia, planeamento, programação e gestão relevantes para a concretização das orientações e diretrizes do PN POT e a realização das medidas do programa de ação.

Em 2016, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, determinou a alteração do PN POT 2007, tendo em particular consideração: os resultados da avaliação da execução do Programa em vigor, as orientações da

Estratégia Cidades Sustentáveis 2020, a crescente importância da dimensão territorial das políticas públicas, a necessidade de dar enquadramento territorial à programação estratégica e operacional do ciclo de fundos comunitários pós 2020, os objetivos do Governo no domínio da valorização do território e da promoção da coesão territorial incluindo a consideração das diversidades territoriais e a aposta no desenvolvimento do interior, bem como os objetivos de desenvolvimento sustentável, os compromissos do acordo de Paris em matéria de alterações climáticas e os desígnios do Programa Nacional de Reformas.

O PNROT estrutura -se em três documentos. O Diagnóstico, a Estratégia e o Modelo Territorial e a Agenda para o Território (Programa de Ação).

Em particular, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, veio consagrar como objetivos estratégicos e medidas prioritárias a preservação e valorização da biodiversidade, dos recursos e do património natural, paisagístico e cultural, assim como a promoção do desenvolvimento de uma política nacional da arquitetura e da paisagem, em articulação com as políticas de ordenamento do território. Neste contexto, foi constituída através do Despacho n.º 9010/2013, de 28 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 131, de 10 de julho, a Comissão Redatora da Política Nacional de Arquitetura e da Paisagem, com a missão de apresentar ao Governo o projeto de documento da PNAP.

A Política Nacional de Arquitetura e Paisagem (PNAP), aprovada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2015, assenta em áreas disciplinares que se devem complementar numa intervenção territorial equilibrada e harmoniosa, no quadro do ordenamento do território, do urbanismo e da conservação da natureza, capaz de garantir as funções ecológicas da paisagem e promover a qualidade ambiental, o património construído e a identidade dos lugares.

Ao adotar uma PNAP, Portugal vem corroborar esses mesmos desígnios e compromissos internacionais no quadro da valorização da arquitetura, da paisagem e do património cultural e visando promover a qualidade e o conhecimento do ambiente natural e construído como fator estratégico na promoção do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos e da sua participação no espaço público.

A PNAP é, pois, uma política de carácter transversal, não apenas pela ênfase que é colocada nas sinergias existentes entre a arquitetura e a paisagem

com vista à prossecução de objetivos partilhados, mas também e sobretudo porque, atendendo à natureza dos domínios em questão, deve ser considerada e integrada nas demais políticas sectoriais com impacto no quadro de vida, no bem-estar e qualidade de vida das populações.

Reconhecendo a relevância e o contributo da arquitetura e da paisagem na determinação e construção da identidade cultural e na prossecução de um desenvolvimento sustentável, são quatro os valores que lhes estão associados:

- O valor social da arquitetura e da paisagem
- O valor cultural da arquitetura e da paisagem
- O valor económico da arquitetura e da paisagem
- O valor ambiental da arquitetura e da paisagem

A PNAP tem como principal finalidade contribuir para:

1. A melhoria da qualidade de vida e o bem-estar dos portugueses
2. A prossecução do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento urbano sustentável
3. A proteção e valorização do património cultural e natural português
4. O incremento e disseminação de uma cultura cívica territorial
5. A competitividade da economia nacional e a afirmação do país e da cultura portuguesa na Europa e no mundo

Em Portugal, com a entrada em vigor da Convenção Europeia da Paisagem, foram aprovados os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT). De acordo com o n.º 1, do artigo 52º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, estes “definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos programas e dos planos intermunicipais e dos planos municipais”. Os PROT preveem já a definição de unidades de paisagem.

Em setembro 2011 viria a ser publicado o guia orientador “A paisagem na revisão dos PDM – Orientações para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem no âmbito municipal” (Cancela d’Abreu et al. 2011), que fez com que Portugal se destacasse a nível europeu pela sua abordagem municipal. Este guia

pretende realçar a importância que a paisagem deve assumir aquando da revisão do Plano Diretor Municipal, tendo o território em conta nas opções estratégicas e no modelo de uso de solo e organização territorial municipal.

A metodologia do Estudo de Paisagem proposto por este documento divide-se em três etapas (Figura 17): Análise e diagnóstico; Proposta; Gestão da paisagem.

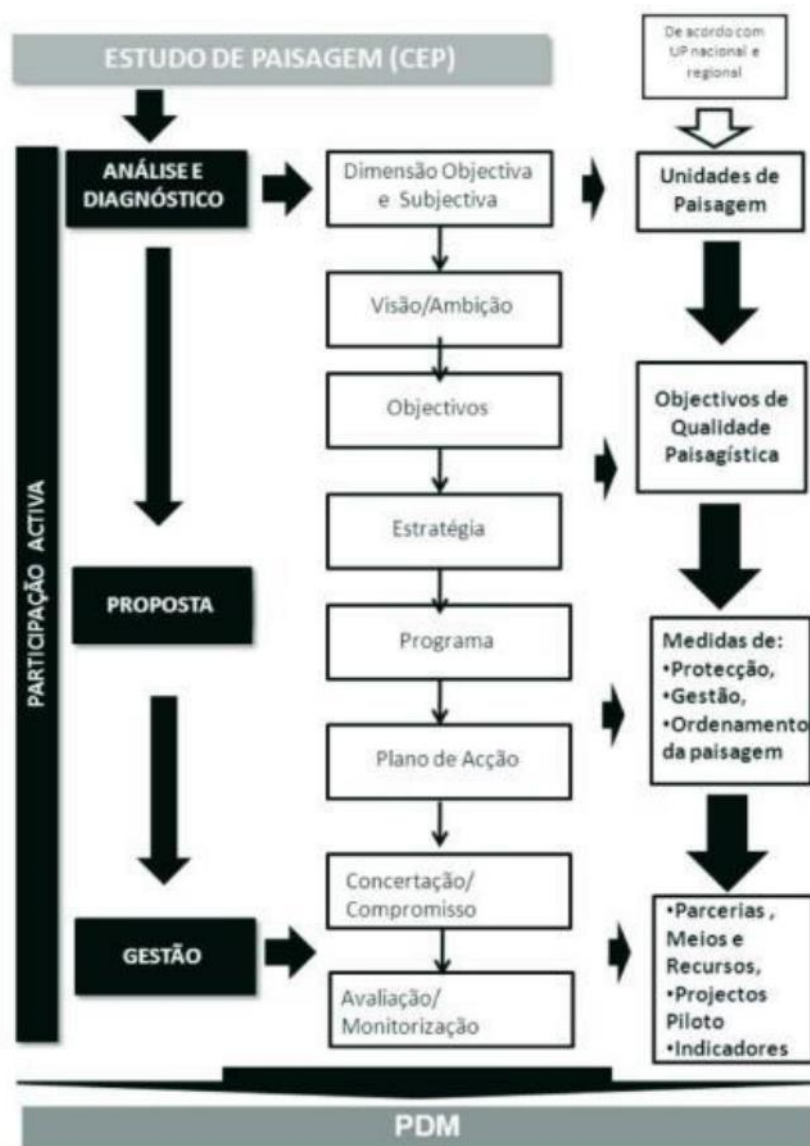


Figura 17 Síntese do Estudo de Paisagem para a implementação da CEP a nível municipal na revisão do PDM

Fonte: Cancela d'Abreu, A., Oliveira, R., Botelho, M. e Afonso, M., 2011

De acordo com Gonçalves (2017), nas fases de Análise e Diagnóstico ocorre a integração das unidades e paisagem nos estudos de caracterização do plano; na fase de Proposta, são incorporados os objetivos de qualidade paisagística e

respetivas medidas de proteção, gestão e ordenamento no relatório e proposta do PDM, e, por último, na fase de Gestão é incorporado um plano de ação, com a identificação das parcerias, dos meios, recursos e indicadores, no programa de execução.

O atual PNPOP valoriza muito a paisagem como elemento de gestão territorial, desde logo pela organização do documento e pela força que dá na estruturação de todo o documento. Há indiscutivelmente um reforço da Paisagem, relativamente ao documento anterior. Por exemplo, como refere Matos Fernandes (s.d.), o atual PNPOP assume a qualidade da paisagem em meio rural como fundamental para a valorização e desenvolvimento sustentável dos territórios e para qualidade de vida dos cidadãos. Neste contexto, o reordenamento da paisagem (agrícola, agroflorestal e silvo pastoril) impõe-se como resposta estruturada e sustentável ambiental e financeiramente de forma a aumentar a sua resiliência socio ecológica. Refere ainda o ministro com a tutela desta área, que o Programa de Transformação da Paisagem (PTP), recentemente aprovado, é dirigido a territórios vulneráveis de floresta com elevada perigosidade de incêndio incluindo os territórios vulneráveis e, integra, entre outras, as medidas programáticas de intervenção dos Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) e das Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP) estabelecidos e regulamentados no regime jurídico da reconversão da paisagem.

Plano de Paisagem das Terras de Coura

Este foi o primeiro Plano de Paisagem elaborado em Portugal e dos únicos existentes até ao momento. Pela sua relevância e pioneirismo importa refletir um pouco sobre e conhecer melhor o que traduz e a sua relevância.

A elaboração do Plano de Paisagem das Terras de Coura (Figura 18) decorreu da candidatura efetuada ao Património Natural – Norte 2020 e visou dar cumprimento à aplicação da Convenção Europeia da Paisagem a nível nacional. Está também enquadrado em políticas de interesse regional, nomeadamente na Estratégia e Plano Global de Ação “Alto Minho 2020” e na Estratégia de “Desenvolvimento Local de Base Comunitária” desenvolvida pelo Gabinete de Ação Local do Alto Minho, justificando o interesse da autarquia para que se trate o território de Paredes de Coura de forma global.



Figura 18 Logotipo do Plano de Paisagem das Terras de Coura

Os objetivos gerais deste Plano centram-se na valorização do património natural e cultural da região, para além de incitar o interesse da população em geral na importância da paisagem.

O Plano de Paisagem das Terras de Coura pretendeu assumir-se como projeto-piloto em Portugal, desenvolvendo uma metodologia que permita a sua elaboração e facilite a realização de projetos futuros. A não existência de metodologia de abordagem de paisagem a nível local foi um dos maiores obstáculos na realização deste plano. Por essa razão, a metodologia aplicada neste Plano foi baseada em trabalhos semelhantes já realizados noutros países europeus, nomeadamente em França, Itália e Espanha.

Foi também objetivo do Plano de Paisagem promover um desenvolvimento capaz de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população local e de todos aqueles que visitem o território. A nível de desenvolvimento local apresentou ainda como objetivo promover uma maior articulação entre os atores públicos, empresariais e associativos e os cidadãos, reforçando a participação pública e os valores identitários da população local.

Relativamente a objetivos específicos do Plano são de referir: a necessidade de proteção da paisagem, tendo em vista a manutenção do seu carácter, das suas qualidades e dos seus valores identitários e a definição de medidas orientadoras

para a gestão da mesma, visando, quer o seu ordenamento, quer a sua recuperação e valorização.

Uma das metas da concretização do projeto é a elaboração de um Programa de Ações que visem valorizar o património natural e cultural, simultaneamente garantindo a gestão e proteção da paisagem e do seu carácter e identidade, dando maior foco a aldeias e lugares incluídos na Rede Natura 2000 e na Paisagem Protegida do Corno de Bico. Ao mesmo tempo realizar-se-á um documento que apresente não só os valores do território, mas também as principais dissonâncias e impactes a corrigir.

O Plano estabeleceu um processo baseado em metodologias internacionais e aplica esta abordagem ao tratamento da paisagem à escala local (municipal), visando, para além da elaboração de um Programa de Ações, o envolvimento das autarquias e a participação ativa dos cidadãos no futuro da evolução da paisagem.

Foram então estabelecidas quatro fases de trabalho (Figura 19), cada uma constituída por estudos, análises e trabalhos de campo. Destes viriam a resultar documentos que serviriam como análise de cada fase que seriam apresentados tanto em sessões destinadas à participação pública, como em reuniões com entidades e organizações representativas da especialidade concelhia.

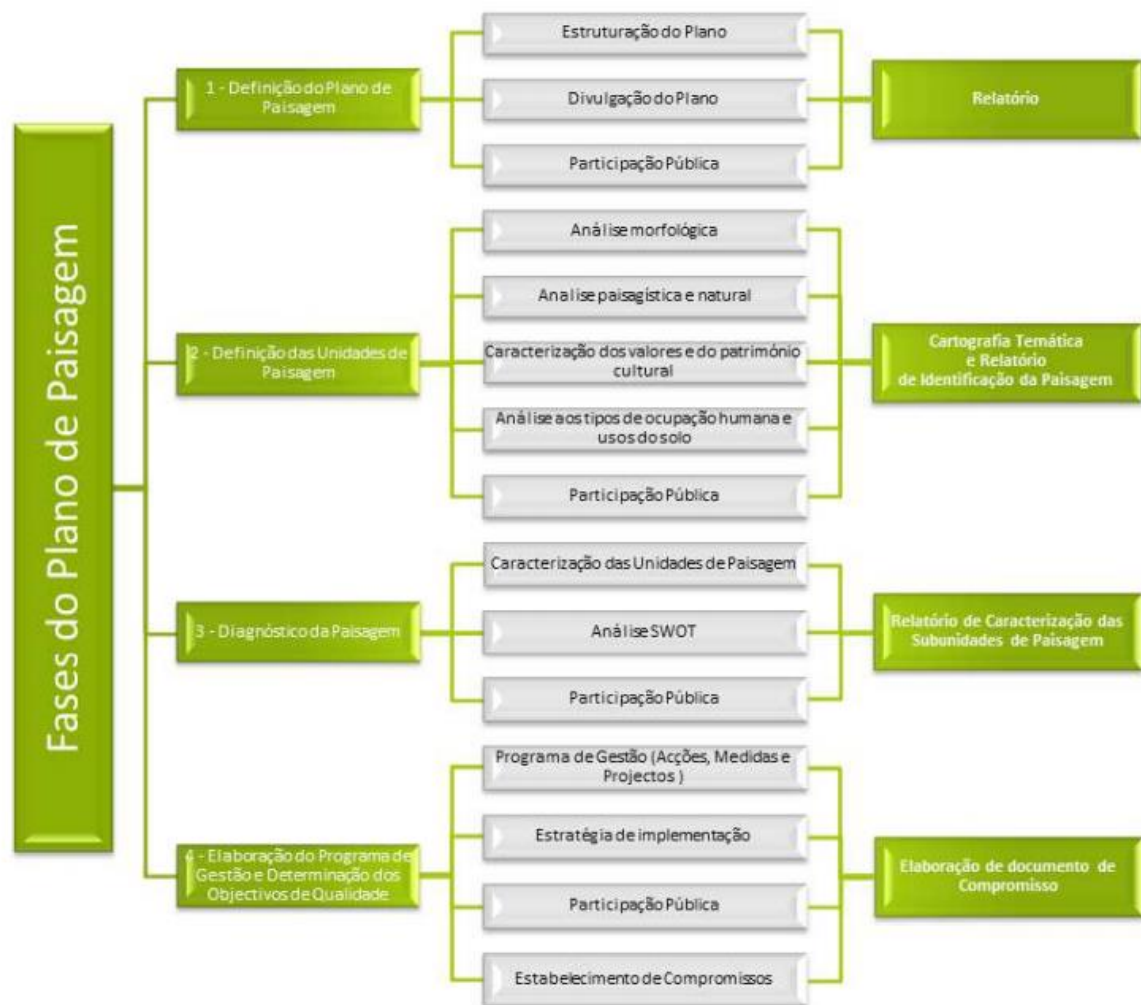


Figura 19 Estrutura do Plano de Paisagem

Fonte: Relatório 1ª Fase do Plano de Paisagem nas Terras de Coura, 2016

O Plano de Paisagem das Terras de Coura, constitui-se como um instrumento de definição das (sub)unidades de paisagem do território courense (Figura 20), procurando conhecer e manter o carácter, as qualidades e valores identitários de cada uma, protegendo-as e ordenando-as, corrigindo ainda as dissonâncias paisagísticas, recorrendo para tal a medidas, ações e projetos de âmbito geral e/ou específicas, envolvendo sempre a população local.

Um aspeto diferenciador deste processo de elaboração do Plano de Paisagem, predem-se com o facto de promover uma participação efetiva da população, integrando sempre que possível os contributos aportados nas diferentes

sessões participativas, validando os resultados, sensibilizando para a paisagem e promovendo assim um compromisso entre os promotores e os cidadãos.

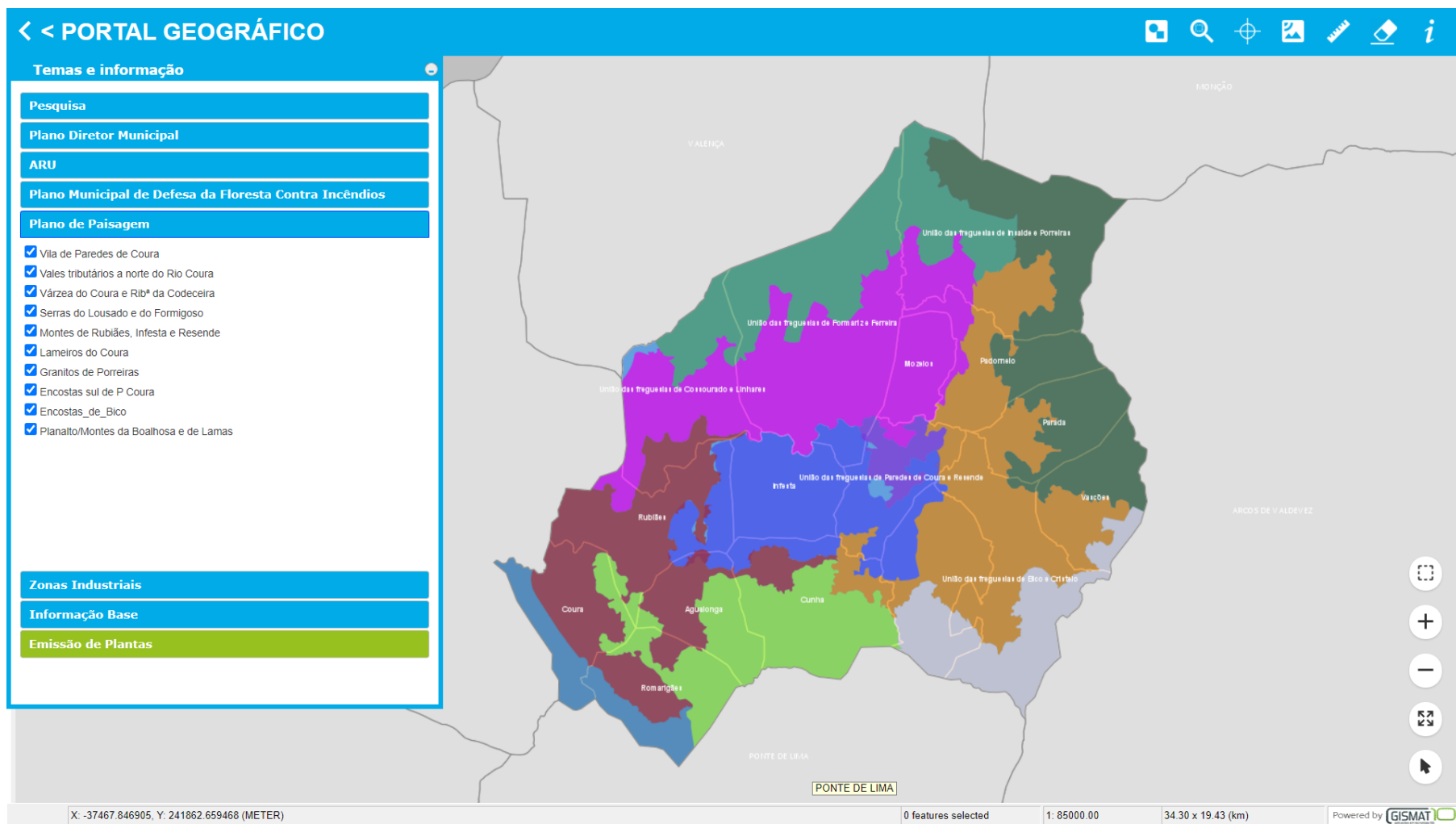


Figura 20 Demarcação das Unidades de Paisagem

Fonte: Portal Geográfico de Paredes de Cour

Plano de Reordenamento e Gestão de Paisagem dos municípios de Mação, Sertã, Vila de rei, Oleiros e Proença-a-Nova

Este plano foi iniciado por parte do ICNF em 2020 em grande parte devido aos constantes incêndios rurais que têm fustigado a zona e que vieram revelar importantes vulnerabilidades do território a níveis climáticos, biofísicos, sociais e económicos. A previsibilidade do seu agravamento e recorrência, em conjunto com o insucesso de planeamentos realizados anteriormente, demonstram a necessidade de intervenção no território, criando novas possibilidades de desenvolvimento e sustentabilidade para os concelhos de Mação, Sertã, Vila de Rei, Oleiros e Proença-a-Nova (Figura 21).



Figura 21 Área do Plano de Reordenamento e Gestão de Paisagem dos Municípios de Mação, Sertão e Vila de Rei, Proença-a-Nova e Oleiros

Fonte: IGEOE, Maio 2020

Com este Plano de Reordenamento e Gestão da Paisagem pretende-se obter uma completa transformação territorial que apenas será possível se for planeada a partir do reordenamento e gestão da paisagem, orientado para novos modelos de organização dos usos e ocupações do solo e desenvolvimento das atividades humanas que resultem numa nova economia rural que garanta resiliência, rendimento e qualidade de vida nas zonas de intervenção, com

orientações para a aplicação dos diversos programas de política agrícola, florestal e de desenvolvimento regional.

Este Plano inscreve-se nas orientações, medidas e compromissos definidos no PNPOP e no objetivo de valorização do Território proposto no Programa de Ação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Pretende-se, então, que o Plano se baseie nas seguintes linhas de orientação, de acordo com a informação recolhida na retirada do Caderno de Encargos do Plano:

- Abordagem do estudo ao nível da paisagem definidas pelos limites fisiográficos associados às áreas dos concelhos de Mação, Sertão, Vila de Rei, Oleiros e Proença-a-Nova, uma área essencialmente florestal;
- Valorizar o capital natural e a preservação dos recursos naturais, implicando a correta gestão do solo e água e assumindo garantia da promoção da biodiversidade e a adoção de parâmetros adequados na organização de povoamentos, gestão da paisagem e áreas renaturalizadas após passagem de incêndios;
- A biodiversidade tem de ser considerada como uma componente patrimonial e um ativo em perigo de registar perdas irreversíveis;
- A floresta representa o ativo mais disponível que o país possui no combate às alterações climáticas, através da fixação de carbono atmosférico, da regularização dos ciclos hidrológicos e da proteção dos solos;
- A mudança tem que ser obrigatoriamente sustentável e socialmente assumida, baseada em modelos de negócio que conciliem a produção de bens com imperativos da valorização do capital natural e preservação dos recursos naturais, que deverá merecer por parte do Estado um quadro de apoio financeiro a título da remuneração dos serviços de ecossistema promotores da biodiversidade e de uma alteração gradual da paisagem;
- Análise direcionada à promoção de iniciativas locais numa escala que permita viabilidade e sustentabilidade dos serviços de ecossistema, prevendo a criação de valor sustentado e promotor de desenvolvimento.

A partir destas linhas orientadoras foram então desenhados para este Plano de Reordenamento e Gestão da Paisagem os seguintes objetivos estratégicos e específicos:

a) Visão e desenho da paisagem;

Compreender a paisagem e os fatores espaciais, naturais e humanos que ao longo do tempo a moldaram para construir uma análise desses fatores e suportar a tomada de decisões no futuro, realizando uma caracterização e diagnóstico à escala da paisagem e identificando os instrumentos de planeamento da produção agroflorestal que visem uma paisagem económica e ambientalmente viável.

b) Definição da matriz de transição e valoração;

c) Diretrizes de planeamento e gestão territorial, nomeadamente:

- Dinamização de instrumentos de gestão do território e respetivos planos sectoriais;

- Orientações para uma gestão ativa de práticas culturais, gestão de biomassa, defesa da floresta contra incêndios e outras que se verifiquem aplicáveis e passíveis de integrar regulamentos administrativos nacionais e municipais;

d) Serviços de ecossistema e quadro de referência de remuneração;

- A partir do desenho de paisagem, avaliar o valor potencial do território;
- Programação em função da matriz de transição e valoração global identificada;
- Identificar as potencialidades locais;
- Identificação de serviços de ecossistema;
- Apresentar um modelo de cálculo e gestão dos SE e identificação dos diversos instrumentos financeiros disponíveis (FA; FFP, PDR, BEI, banca, Fundos de Investimentos e outros que venham a ser considerados), na perspetiva de participação de multifundo;
- Proposta de remuneração dos serviços dos ecossistemas, impulsionando a construção coletiva da “paisagem desejável” e a promoção de iniciativas locais e criação de negócio com os bens à disposição;
- Proposta de metodologia e matriz de referência para a justificação da remuneração dos serviços do ecossistema prestados pelos

proprietários/produtores, associando às regras de boas práticas na produção agroflorestal;

- Proposta de sistema (fluxograma) para concretizar a remuneração e/ou financiamento com vista à remuneração ou promoção de SE.

e) Definição das áreas e ações prioritárias;

Será neste objetivo que se pretende a avaliação da operacionalização dos projetos implementados pelos Municípios e a sua extensão ao restante território. É expectável que nesta fase os projetos já estejam em fase de implementação configurando as áreas integradas de gestão de paisagem (AIGP)

- Análise da eficácia das AIGP desenvolvidos nos municípios no âmbito do plano integrado, para a resiliência dos territórios ao fogo;

- Identificação das ações temáticas e critérios de seleção de locais de instalação de mosaicos e descontinuidades, ações de suporte da biomassa no solo e sua incorporação no solo, intervenções em elementos identitários da paisagem com potencial fragmentação dos povoamentos contínuos de monoculturas e consequente geração de resiliência.

f) Programa de execução;

Estando definidos os quadros importa definir a base económica segundo a qual os diversos intervenientes irão ponderar o nível de aderência aos modelos de gestão que lhes serão presentes bem como a abordagem a outros agentes económicos que pretendam investir em projetos de âmbito florestal, agroflorestal, silvo pastoril, cinegético e outros.

Importa, desta forma, ponderar a opção sobre uma abordagem global da área de estudo em presença ou se, pelo contrário, deverá ser segmentada essa abordagem, por bacias ou regiões, onde seja possível esboçar modelos multifuncionais do uso e ocupação do espaço rural, e dessa forma determinar valores da terra para a implementação dos projetos.

g) Governança;

- Definição do modelo de gestão

- Proposta de constituição de modelo de entidade de gestão responsável pela implementação do plano.

- Identificação de áreas piloto potenciais, em função das matrizes anteriormente identificadas;

-Identificação de instrumentos complementares à remuneração de SE, criando valor na cadeia, procurando desenvolver mecanismos conducentes à possibilidade de a entidade de gestão de projeto poder desenvolver em escala processos e procedimentos que promovam a possibilidade real de estabelecimento de contratos com cadeias de abastecimento, preferencialmente com empresas com responsabilidade social potencializando assim garantias de sustentabilidade dos processos de matriz de transformação e cadeias de valor sustentadas com promoção de produtos biológicos, locais e preferencialmente com processos de transformação igualmente locais que possam promover ao longo do processo unidades agroindustriais de pequena dimensão.

h) Programa de monitorização e avaliação de resultados;

O presente estudo deverá apresentar obrigatoriamente um plano de análise de implementação do mesmo no qual deverão ser devidamente apresentados como base para futuras características técnicas de CE, designadamente:

- Estrutura de gestão;
- Estudo de implementação do programa e monitorização no mínimo a 24 meses, preferencialmente com cenarização a 5 anos com cronograma anexo, custos e acompanhamento do desenvolvimento dos projetos
- Plano de Marketing e Comunicação
- Desenho estratégico dos processos de monitorização e avaliação que deverá incluir obrigatoriamente:

a. Processos de Monitorização com matrizes de cenarização:

i. Definição do cenário estratégico idealizado ótimo com base no presente estudo

ii. Evolução por cenarização com matriz de desvios e replaneamento, aos níveis socioeconómicos, da transformação territorial e da execução financeira associada;

b. Formatação do tipo de relatórios anuais de accountability a apresentar pela futura estrutura de acompanhamento.

CAPÍTULO III - COMPARAÇÃO ENTRE AS ABORDAGENS NO TRATAMENTO DA CEP NOS CASOS DE ESTUDO TRABALHADOS

Em jeito de súmula, e atendendo a que o objetivo maior deste trabalho é o de comparar diferenças de abordagem no tratamento da convenção Europeia da Paisagem (e na forma como trabalham a Paisagem em contextos de Ordenamento do Território), parece-nos relevante reunir a informação mais importante recolhida em toda a pesquisa (e nem toda vertida neste relatório).

Esta informação sumariada (e muito simplificada), encontra-se reunida na Tabela 1. Porque se trata de um tema complexo, que obriga à leitura de documentos longos e densos, pareceu-nos importante que nesta fase houvesse uma simplificação de abordagem e nos concentrássemos apenas em aspetos genéricos. Trata-se, por isso, duma tabela muito simples.

Tabela 1 Comparação entre os casos de estudo

País/Região	Aplicação da CEP	Legislação	Organismo Responsável	Catálogos de Paisagem	Aplicação de políticas de paisagem
Inglaterra	Sim		Natural England	Sim	Sim
Comunidade Valenciana	Sim	Lei 5/2014, de 25 de julho, de Ordenamento do Território, Urbanismo e Paisagem, da Comunidade Valenciana	Direção Geral de Arquitetura e Paisagem	Não	Não

Catalunha	Sim	Lei 8/2005 de Proteção, Gestão e Ordenamento da Paisagem	Direção Geral de Arquitetura e Paisagem	Sim	Sim
Galiza	Sim	Lei 7/2008 de Proteção da Paisagem	Direção Geral de Arquitetura e Paisagem	Sim	Sim
Portugal	Sim	-Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto -Lei n.º 19/2014, de 14 de abril de Bases do Ambiente	Direção Geral do Território	Sim	Parcial
Alemanha	Não		Ministério Federal para o Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear		

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Convenção Europeia da Paisagem veio procurar reforçar a relevância da paisagem no que respeita ao território, insistindo na importância das suas diferentes funções e características que tornam cada paisagem única e capaz de expressar o caráter de cada lugar, mostrando ser extremamente importantes para compreender os valores culturais às quais pertencem.

Conforme referido anteriormente, a Convenção Europeia da Paisagem é o primeiro documento dedicado exclusivamente à paisagem, e que vem reforçar que todo o território deve ser alvo de medidas de proteção, gestão e ordenamento da paisagem, destacando para além do papel económico, as suas funções ecológicas, paisagísticas e culturais e o seu papel determinante na qualidade de vida das populações e na ligação que estas têm com o seu envolvente.

A implementação das diretivas estipuladas pela Convenção vem demonstrar a sua importância como instrumento que visa facilitar a incorporação da paisagem no ordenamento do território. Análises do desempenho a nível do planeamento do território demonstraram que os aspetos ambientais estavam muito mais bem incorporados no planeamento de desenvolvimento urbano se planos de paisagem estivessem disponíveis.

Através da análise realizada aos exemplos europeus, é possível verificar a existência de diferenças significativas na implementação da Convenção Europeia da Paisagem. Após a entrada em vigor da Convenção Europeia da Paisagem em Inglaterra, nas Regiões Autónomas da Catalunha, Galiza, Comunidade Valenciana e em Portugal conclui-se que Catalunha e a Galiza se destacam positivamente pela sua atitude interventiva que viria exercer uma mudança concetual, operativa e territorial.

Embora a Convenção tenha entrado em vigor na Catalunha no mesmo ano que em Portugal, esta região ainda hoje merece destaque a nível da sua implementação. Contrariamente a Portugal, a Catalunha teve uma aproximação mais ativa, criando um conjunto de instrumentos que contribuem e facilitam a implementação da Convenção. Em particular o Observatório da Paisagem da Catalunha, que tem como sua responsabilidade o trabalho técnico, de divulgação e de participação pública assumido pelo governo Catalão, sendo ainda hoje um órgão de des.

A Galiza demonstra também grande progresso, em particular desde 2013 com o desenvolvimento de Planos de Paisagem e Guias estratégicos que para além de planearem as ações a serem tomadas na paisagem ao longo dos anos, demonstra a importância da participação pública nas questões de território e paisagem, envolvendo os cidadãos durante grande parte do seu desenvolvimento, mostrando que a Galiza tem motivação para aplicar todas as direções derivadas da CEP.

No caso da Comunidade Valenciana não foi possível encontrar grande informação para além da legislação em vigor, não sendo possível a realização de uma comparação mais completa.

Em Portugal, dois anos após a entrada em vigor da Convenção Europeia da Paisagem, Cancela d'Abreu (2007) referia que “se verifica no país um generalizado desordenamento do território e uma progressiva degradação das paisagens, apesar das orientações e declarações políticas neste âmbito, do aumento das normas aplicáveis, bem como do acréscimo substancial do número de profissionais e de entidades implicados no processo de ordenamento”. O governo português viria a dar resposta a estas críticas com a publicação de um estudo das unidades de paisagem (à escala nacional) que viria a ser incorporado nos PROT, assim como a publicação do Guia de Orientação para a Implementação da Convenção Europeia da Paisagem, a nível municipal, a par das revisões dos PDM, da Política Nacional de Arquitetura e Paisagem e dos mais recentes projetos de Planos de Paisagem que têm vindo a ser executados. Portugal demonstra assim grandes avanços nas abordagens conceptuais, ficando, no entanto, um pouco aquém na abordagem prática comparativamente aos outros casos de estudo.

No caso de Inglaterra, é importante compreender a sua longa tradição na proteção, gestão e ordenamento do seu território, fazendo com que não se verificassem alterações significativas nas suas metodologias mesmo após a entrada em vigor da CEP no país. Este fator será provavelmente o motivo que faz com que a Inglaterra se possa focar essencialmente na elaboração de planos de ação e ações de sensibilização da população.

De forma semelhante à Inglaterra, e com inspirações retiradas da mesma, a Alemanha demonstra uma profunda tradição relativamente ao tratamento da paisagem, indicando que, mesmo não tendo assinado a Convenção, tem na sua

posse todo um sistema de Ordenamento do Território extremamente profundo e funcional e que demonstra funcionar de forma adequada independentemente de estar dependente das diretrizes definidas nesse documento.

Concluindo, apesar dos diversos e favoráveis resultados obtidos relativamente às políticas de paisagem na Europa e da tentativa de convergência europeia na aplicação de medidas relativas ao território, as suas diversas formas de implementação vêm exigir um maior esforço por parte de países em que esta tradição não estava muito presente. A diversidade de formas como a Convenção está a ser aplicada é inerente ao facto de cada país membro ter visões políticas extremamente variáveis, políticas e legislações ambientais diversas, assim como variados níveis de especialidades, conhecimento e recursos financeiros para despende neste tipo de matéria.

A aplicação da Convenção Europeia da Paisagem é, no entanto, um processo gradual e que ao longo do tempo já tem mostrado muitos bons resultados e que decerto continuarão a surgir como fruto dos esforços demonstrados pelos países signatários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cancela d'Abreu, Alexandre d'Orey "Paisagem E Ordenamento Do Território." *Inforgeo* 20–21: 73–77, 2007
- Cancela d'Abreu, Alexandre, Maria Afonso, Maria João Botelho, and Rosário Oliveira, "A Paisagem Na Revisão Dos PDM. Orientações Para a Implementação Da Convenção Europeia Da Paisagem No Âmbito Municipal", 2011
- Cancela d'Abreu, Alexandre, Teresa Correia, and Rosário Oliveira, "Contributos Para a Identificação E Caracterização Das Paisagens de Portugal Continental," Lisboa: Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2004
- Gonçalves, Carla, Curado, Maria J. "As Políticas de paisagem depois da Convenção Europeia da Paisagem", 2017
- Council of Europe. 2000. "European Landscape Convention." Report and Convention Florence ETS No. 17 (176): 8. doi: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>, 200
- Natural, England. 2009a. "European Landscape Convention Guidance Part 1: What Does It Mean for Your Organisation?", 2009
- Natural, England. 2009c. "European Landscape Convention Guidance Part 3: Preparing an ELC Action Plan#", 2009
- Nogué, Joan, Laura Puigbert, and Gemma Bretcha. "Ordenació I Gestió Del Paisatge a Europa," Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya, 2009
- Oliveira, Ana Rosa, *Cienc. Cult.* vol.67 no.4 São Paulo, out./dez. 2015
- Schröder, R.R.G., Wascher, D.M., Odell, S., Smith, C., "Comparing Landscape Planning in England, Germany and the Netherlands", 2010
- "Relatório do Plano de Paisagem das Terras de Coura", 2016
- "Implementing the European Landscape Convention", LCN News, nº29, outono 2008
- "The practice of landscape 'Conventions' and the just landscape: The case of the European landscape convention", Kenneth R. Olwig, 2008
- "The European Landscape Convention: a revolution in thinking about 'cultural landscapes", Roe, Maggie, 2007

“Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana”, Juan Sánchez, José Bañuls, 2016

“Estratexia Paisaxe Galega: Planificación 2014-2016”, Xunta de Galicia, 2014

“Estratexia Paisaxe Galega: Planificación 2017-2020”, Xunta de Galicia, 2017

“Inforgeo 20/21 Ordenamento Territorial”, julho de 2007

ANEXO

	Assinatura	Ratificação	Entrada em Vigor
<u>Albânia</u>			
<u>Alemanha</u>			
<u>Andorra</u>	23/03/2011	07/03/2012	01/07/2012
<u>Arménia</u>	14/05/2003	23/03/2004	01/07/2004
<u>Áustria</u>			
<u>Azerbaijão</u>	22/10/2003	30/08/2011	01/12/2011
<u>Bélgica</u>	20/10/2000	28/10/2004	01/02/2005
<u>Bósnia-Herzegovina</u>	09/04/2010	31/01/2012	01/05/2012
<u>Bulgária</u>	20/10/2000	24/11/2004	01/03/2005
<u>Chipre</u>	21/11/2001	21/06/2006	01/10/2006
<u>Croácia</u>	20/10/2000	15/01/2003	01/03/2004
<u>Dinamarca</u>	20/10/2000	20/03/2003	01/03/2004
<u>Eslováquia</u>	30/05/2005	09/08/2005	01/12/2005
<u>Eslovénia</u>	07/03/2001	25/09/2003	01/03/2004
<u>Espanha</u>	20/10/2000	26/11/2007	01/03/2008
<u>Estónia</u>	20/12/2017	08/02/2018	01/06/2018
<u>Finlândia</u>	20/10/2000	16/12/2005	01/04/2006
<u>França</u>	20/10/2000	17/03/2006	01/07/2006
<u>Geórgia</u>	11/05/2010	15/09/2010	01/01/2011
<u>Grécia</u>	13/12/2000	17/05/2010	01/09/2010
<u>Holanda</u>	27/07/2005	27/07/2005	01/11/2005
<u>Hungria</u>	28/09/2005	26/10/2007	01/02/2008
<u>Irlanda</u>	22/03/2002	22/03/2002	01/03/2004
<u>Islândia</u>	29/06/2012		
<u>Itália</u>	20/10/2000	04/05/2006	01/09/2006
<u>Letônia</u>	29/11/2006	05/06/2007	01/10/2007
<u>Liechtenstein</u>			
<u>Lituânia</u>	20/10/2000	13/11/2002	01/03/2004
<u>Luxemburgo</u>	20/10/2000	20/09/2006	01/01/2007
<u>Macedónia do Norte</u>	15/01/2003	18/11/2003	01/03/2004
<u>Malta</u>	20/10/2000		

<u>Moldávia</u>	20/10/2000	14/03/2002	01/03/2004
<u>Mónaco</u>			
<u>Montenegro</u>	08/12/2008	22/01/2009	01/05/2009
<u>Noruega</u>	20/10/2000	23/10/2001	01/03/2004
<u>Polónia</u>	21/12/2001	27/09/2004	01/01/2005
<u>Portugal</u>	20/10/2000	29/03/2005	01/07/2005
<u>Reino Unido</u>	21/02/2006	21/11/2006	01/03/2007
<u>República Checa</u>	28/11/2002	03/06/2004	01/10/2004
<u>Roménia</u>	20/10/2000	07/11/2002	01/03/2004
<u>Rússia</u>			
<u>San Marino</u>	20/10/2000	26/11/2003	01/03/2004
<u>Sérvia</u>	21/09/2007	28/06/2011	01/10/2011
<u>Suécia</u>	22/02/2001	05/01/2011	01/05/2011
<u>Suíça</u>	20/10/2000	22/02/2013	01/06/2013
<u>Turquia</u>	20/10/2000	13/10/2003	01/03/2004
<u>Ucrânia</u>	17/06/2004	10/03/2006	01/07/2006