

ABORDAGENS ÀS
METODOLOGIAS
DE ORDENAMENTO
DA PAISAGEM

Maria José Curado

2023

Coleção

Cadernos de Paisagem

Volume

2

Título

Abordagens às Metodologias de Ordenamento da Paisagem

Autoria

Maria José Curado, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto

Equipa Editorial

Maria José Curado, Teresa Portela Marques, José Miguel Lameiras

Edição

Faculdade de Ciências da Universidade do Porto | Observatório
de Paisagem da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto

Design

José Miguel Lameiras, Leonor Ribeiro

Data da publicação

2023

ISBN

978-989-35407-2-5

‘Cadernos de Paisagem’ é uma coleção promovida pelo Observatório de Paisagem da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, que tem como objetivo disponibilizar publicações ao público em geral e ao meio académico em particular, especialmente aos estudantes, contribuindo para o fortalecimento do conhecimento, ensino e aprendizagem nesta área disciplinar.

Reúne reflexões e experiências pedagógicas, académicas e profissionais, passadas e presentes, de um conjunto de autores que se têm dedicado a pensar e a debater questões sobre a Paisagem, nas suas várias dimensões.

ABORDAGENS ÀS
METODOLOGIAS
DE ORDENAMENTO
DA PAISAGEM

6	INTRODUÇÃO
11	1 METODOLOGIAS DE ORDENAMENTO DA PAISAGEM
50	2 A PAISAGEM NO SISTEMA DE PLANEAMENTO EM PORTUGAL
68	SÍNTESE
74	BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

Sendo a paisagem cultural suportada por um espaço físico, o garante da sua conservação passa por um correcto ordenamento e gestão deste espaço físico. Este ordenamento deve estar inserido num sistema de planeamento integrado que abranja desde as políticas sectoriais, às diversas estratégias existentes, elaborado para diferentes níveis (Williams, 1996; Albrechts, Alden e Pires, 2001). Esta ideia de que outros instrumentos de planeamento devem surgir, quer paralela, quer anteriormente ao planeamento físico têm vindo a ganhar adeptos em toda a Europa. Rosa Pires (2001) refere as mudanças no sistema de planeamento em Portugal, considerando várias forças motrizes, sendo a mais importante o aumento da percepção de que o tradicional planeamento físico, não dá todas as respostas necessárias para um efectivo desenvolvimento.

Em qualquer circunstância, o planeamento territorial deve ter em vista o «desenvolvimento», entendido este como o acesso às condições de «bem-estar». Pressupõe, portanto, não apenas a configuração de um modelo de ordenamento territorial ou de organização física, consagrando vocações do uso do solo e condições para a sua protecção e valorização, mas também um modelo global de desenvolvimento territorial, explicitando estrategicamente um modelo económico e social de dinamização do território, mola impulsadora e sustentadora das várias transformações físicas do solo que venham a ocorrer (Simões, 2002).

O conceito de ordenamento do território tem tido várias interpretações mas, de acordo com a Carta Europeia do Ordenamento do Território (1983), ele é definido como a expressão espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade, tendo como objectivos fundamentais o desenvolvimento sócio-económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente e, por fim, a utilização racional do território.

O ordenamento do território é, portanto, um instrumento integrador dos diferentes sectores económicos, e não desvalorizando outros instrumentos também

fundamentais, ele será sempre necessário como suporte da conservação de uma paisagem cultural.

Planeamento, num sentido alargado, tem sido considerado o processo que trata o futuro da acção humana, usando o conhecimento e a criatividade no desenvolvimento de estratégias. Isto pode ser acompanhado pela formulação e implementação de programas e políticas, desenvolvidas por instituições. O objectivo do planeamento é manter oportunidades, promover alternativas e minimizar riscos. Planeamento pode assim ser definido como a aplicação do conhecimento à acção humana (Ribeiro, 1998).

Segundo Frederick Steiner (1999) o planeamento tem sido definido como o uso do conhecimento científico e técnico de forma a providenciar opções para o processo de tomada de decisão, bem como um processo com vista ao consenso para selecção de um conjunto de alternativas. Considera duas vertentes importantes: o *project planning*, que diz respeito ao projecto/desenho de um objecto ou conjunto de objectos, e o *comprehensive planning* que implica a avaliação de um conjunto de alternativas relativamente a todas as funções de uma área. A resolução de conflitos, tendo em conta uma série de compromissos, é o papel fundamental do *comprehensive planning*. A gestão tem sido definida como o uso sensato dos meios para realizar as nossas aspirações. A interdependência entre o planeamento e a gestão não é linear, porque por exemplo, a gestão dos recursos, tais como solo ou a água, deve ser um objectivo do planeamento; mas o planeamento deve ser encarado como uma forma de gestão.

No quadro da União Europeia, as orientações do plano territorial começaram por ser explicitadas de forma clara em 1991, com a publicação do documento *Europa 2000: As perspectivas de Desenvolvimento do Território Comunitário*, posteriormente actualizadas com a publicação, em 1994, do documento *Europa 2000+: Cooperação para o Desenvolvimento do Território Europeu*. Mais tarde, em 1999, o EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário estabelece os princípios gerais de desenvolvimento do espaço europeu, baseando-se na pre-

servação e reforço da identidade e promoção da diversidade natural e cultural das regiões, tendo-se definido os três os grandes objectivos da política territorial europeia: coesão económica e social, desenvolvimento sustentável e competitividade equilibrada do território europeu. Este documento faz referência explícita à importância das paisagens culturais, sublinhando o contributo que representam no reforço da identidade dos territórios, já que reflectem a história e interacção do Homem com o meio. De facto, das três áreas de actividade definidas para a concretização destes objectivos a última diz respeito à “gestão e desenvolvimento prudentes do património natural e cultural”. Com esta acção pretende-se, entre outras, promover a “conservação e gestão criativa das paisagens culturais”, através da “a) conservação e gestão a longo prazo das paisagens com importância cultural e histórica através de um ordenamento e de uma gestão sensatos do território; b) reabilitação criativa das paisagens degradadas por diversas actividades humanas; e c) preservação das paisagens características em áreas ameaçadas pelo abandono da agricultura” (EDEC, 1997, pp. 74).

Pretende-se abordar os mecanismos e procedimentos necessários para a conservação da paisagem cultural, bem como a definição da sua natureza e conteúdo. Para tal, foram analisadas várias metodologias e estudos de caso desenvolvidos para o ordenamento de paisagens, com o objectivo de definir um modelo de planeamento e gestão das paisagens culturais.

Por outro lado, interessa também perceber como é que o sistema de planeamento em Portugal encara esta problemática e quais os instrumentos existentes que podem assegurar a viabilidade e garantir a salvaguarda das “paisagens culturais”. Outra questão importante, directamente relacionada com esta, é a avaliação da aplicabilidade destes instrumentos e a sua eficácia; ou seja, o enquadramento institucional, identificando os agentes e as entidades que intervêm no território e a forma como o fazem. Assim, são analisados vários instrumentos legais que, ao longo das últimas décadas, têm ditado a forma de ordenar o território, sendo por isso através destes que é possível antever os mecanismos existentes para o planeamento e a gestão de “paisagens culturais”.

Esta publicação é uma parte integrante e revista da investigação feita a propósito da tese de doutoramento da autora, nunca publicada, onde se faz uma reflexão sobre o papel das principais Metodologias e Instrumentos no Ordenamento da Paisagem Cultural.

1

METODOLOGIAS DE ORDENAMENTO DA PAISAGEM

Segundo Klaus Ewald (2000) não há métodos aprovados para o estudo da “paisagem cultural” ou de elementos históricos das paisagens culturais: primeiro é devido à estruturação histórica das disciplinas científicas, principalmente a dicotomia entre as ciências naturais e as humanidades; segundo, porque ainda persiste a ideia de que apenas cidades ou objectos urbanos estão ligados à cultura. Multi, inter e trans disciplinaridade têm que ser aplicados, apesar de ser uma prática relativamente recente. Esta falta de experiência no estudo da paisagem é já apontada por Meining (1979) que, comparando a leitura das paisagens com a de um livro, refere que a primeira não é tão fácil como a segunda por duas razões: primeiro a paisagem parece ser confusa e desorganizada, como um livro que lhe faltam páginas ou que estão trocadas porque as paisagens não foram pensadas para ser lidas; segundo porque não é habitual o exercício de leitura da paisagem.

A revisão bibliográfica realizada aponta para duas questões fundamentais, por um lado a ecologia como disciplina base dos estudos de paisagem e por outro lado a prática do ordenamento do território, como um dos instrumentos para definir o futuro de uma paisagem. Já Francisco Caldeira Cabral (1908-1992), fundador do ensino e da prática da Arquitectura Paisagista em Portugal, refere a ecologia como disciplina de preparação científica e técnica na formação do arquitecto paisagista, fundamentais para o projecto de jardins e de espaços verdes urbanos, identificando novas áreas de intervenção como o ordenamento do território e o urbanismo (Saraiva, 1995). Entende-se, portanto, que as questões fundamentais identificadas – a ecologia e o ordenamento do território - não são questões paralelas mas sim que se cruzam. Melhor dizendo, um correcto ordenamento do território só é possível suportado por estudos ecológicos válidos.

O ordenamento do território é uma actividade que promove o uso sustentável dos recursos, evita os riscos e gere o processo de alteração da paisagem. Jack Ahern (2002), depois de apresentar várias definições, conclui que o ordena-

mento do território é um campo interdisciplinar com componentes das ciências biológicas, físicas e sociais. Steiner (1991, citado por Ahern, 2002) descreve-o como o processo de escolha baseado no conhecimento relativo às pessoas e ao território. Em todas as definições a ligação à disciplina da Ecologia da Paisagem é muito evidente. A Ecologia da Paisagem providenciou a terminologia e a taxonomia para descrever as paisagens e os processos a ela associados.

Por exemplo, para Marcucci (2000) há 5 categorias de processos-chave na formação da paisagem: processos geomorfológicos, mudanças climáticas, crescimento dos organismos, distúrbios locais de ecossistemas individuais e o processo cultural. Segundo Forman e Gordon (1986), referências fundamentais na disciplina de ecologia da paisagem, as duas primeiras são variáveis de base são processos naturais que ocorrem a longo prazo. O terceiro e o quarto podem ocorrer em longos ou curtos espaços de tempo. A última categoria da paisagem é um processo cultural. Já que as paisagens são uma manifestação holística dos elementos naturais e humanos, que dizer que o processo cultural pode levar tanto às alterações culturais como alterações no sistema cultural ele próprio.

Nos anos mais recentes, a Ecologia da Paisagem faz um grande esforço no desenvolvimento de métodos integrados. Isto permite-nos identificar, analisar, sintetizar e quantificar, de uma forma holística, os processos complexos naturais e culturais, em diferentes escalas temporais e espaciais (Naveh, 1994). A Ecologia da Paisagem marca assim uma mudança notória na forma de encarar o próprio conceito de paisagem. Por outro lado, esta abordagem torna-se fundamental para suportar o exercício de ordenamento e gestão do território, já que abrange quer os aspectos relacionados com a diversidade biológica quer com os aspectos culturais. Já em 1992, Teresa Andresen defende esta ideia afirmando que “a ecologia da paisagem faz já parte integrante do planeamento e tem-se vindo a tornar reconhecida como a base científica do ordenamento do território, da gestão, conservação, desenvolvimento e restauro da paisagem” (Andresen, 1992, pp. 150).

Muitos são os profissionais que têm defendido uma integração da ecologia no ordenamento do território e no planeamento da paisagem, onde as questões relacionadas com o Homem, naturalmente, têm um peso considerável. Como refere Forster Ndubisi (1997) o planeamento ecológico da paisagem é uma forma de gerir as alterações na paisagem para que as acções humanas estejam em harmonia com os processos naturais. O planeamento ecológico da paisagem significa coisas diferentes para pessoas diferentes. Na interface entre as pessoas e o uso e abuso dos recursos está o planeamento. O mesmo autor define planeamento como a integração do conhecimento científico e técnico que providencia opções para as decisões relativamente a futuros alternativos. O planeamento não se foca somente no conhecimento científico ou nas decisões, mas antes na integração de ambos.

A questão aqui é que temos que entender o carácter da paisagem não só em termos do seu processo natural, mas também em termos das relações recíprocas entre o Homem e o território. A palavra chave é 'relação'. Assim, o planeamento da paisagem é um processo de gestão da transformação tendo em conta a manutenção da sustentabilidade do uso da paisagem, baseado no conhecimento das relações entre o Homem e o território. E por isso, a prática do planeamento da paisagem deve ser um processo multidisciplinar, envolvendo antropólogos, ecologistas, pedólogos, florestais, geógrafos, historiadores, arquitectos paisagistas, arquitectos, engenheiros, agrónomos, planeadores e sociólogos, entre outros.

Forster Ndubisi (1997) defende que um conhecimento compreensivo da paisagem necessita que olhemos em termos de estrutura, processo e localização. Por estrutura entende a composição dos elementos vivos e não vivos no ambiente natural e humano - a relação funcional entre os elementos tais como clima, relevo, solos, flora e fauna. O processo implica o movimento de energia, materiais e organismos na paisagem e a localização refere-se à distribuição dos elementos e processos na paisagem.

Para Forman e Godron (1986), a paisagem, que definem como “uma porção de território composta por um conjunto de sistemas inter-actuates, que vão sendo repetidos segundo formas semelhantes”, tem um carácter dinâmico através da permanente interacção entre os elementos que a compõem. Para os mesmos autores, a paisagem tem três características fundamentais: estrutura, função e evolução. Por estrutura, entende-se a distribuição espacial dos elementos da paisagem; por função o que se relaciona com o movimento dos animais, plantas, água, vento, materiais e energia, através da estrutura; por evolução entende-se a dinâmica ou a alteração na estrutura e no funcionamento ao longo do tempo. Consideram ainda que, para a caracterização da paisagem, têm que ser avaliados três elementos: parcela, corredor e matriz. A forma como estes elementos estão organizados são resultado dos acontecimentos naturais e das actividades humanas.

Estes princípios de ecologia da paisagem aplicam-se aos pressupostos do movimento dos corredores verdes (*greenways*). Este movimento, considerado hoje uma estratégia de ordenamento do território, tem vindo a crescer principalmente desde a década de 80. Jack Ahern (2002) define corredores verdes como redes “contendo elementos lineares, desenhados e geridos para fins múltiplos, incluindo os ecológicos, recreativos, culturais, estéticos, ou outros compatíveis com o uso sustentável do território”. Para o mesmo autor existem cinco ideias fundamentais nesta definição: a configuração espacial linear, a ligação de entre os vários componentes, a sua multifuncionalidade, o conceito subjacente de sustentabilidade e, por fim, o facto de constituir uma estratégia específica de ordenamento do território para integrar estruturas lineares. Julius Fabos (1995) considera existirem três categorias de corredores verdes: corredores ecológicos de sistemas naturais, corredores direccionados para o recreio e corredores com valores históricos e culturais. Para Luís Ribeiro (1998) os corredores verdes oferecem uma combinação dos objectivos da conservação dos recursos e satisfação do público dentro dos objectivos do ordenamento do território.

Uma variedade de abordagens tem sido usada para entender as paisagens, desde as abordagens que enfatizam a análise espacial, até às que consideram o comportamento humano. Estas diferentes abordagens identificam variáveis importantes para compreender a evolução das “paisagens culturais”. Por exemplo, segundo Zube, Arquitecto Paisagista norte-americano, para o estudo da paisagem, são três os diferentes tipos de análise: a profissional, a comportamental e a humanista. A visão profissional, define modelos e princípios dos aspectos visuais, ecologia e gestão dos recursos biológicos. As duas outras componentes enfatizam a escala local, tendo em atenção as particularidades de cada local (Ribeiro, 1998).

Teresa Andresen e Luís Ribeiro desenvolveram as suas teses de doutoramento na área da paisagem, particularizando as diferentes abordagens que, ao longo dos anos, se têm vindo a fazer sobre a paisagem.

Na sua tese, intitulada *Para a Crítica da Paisagem* (1992), Teresa Andresen, considera que, desde o século passado que a arquitectura paisagista adoptou a paisagem como a sua unidade de estudo e intervenção diferenciando-se fundamentalmente da geografia pelo facto da sua intervenção ser motivada por uma actuação directa sobre a natureza através do planeamento, concepção e construção da paisagem com vista à satisfação das necessidades humanas através de princípios funcionais, estéticos, ecológicos, sociais e económicos.

Considera três áreas disciplinares – ecologia da paisagem, psicologia ambiental e estética ambiental – fundamentais para a avaliação da qualidade da paisagem. No entanto, cada uma destas áreas disciplinares apresenta motivações diferentes para este interesse. A ecologia da paisagem, embora seja uma disciplina recente, só muito ligeiramente se tem interessado pelo tema da qualidade da paisagem, mas “será sem dúvida aquela que de forma mais integrada e abrangente assume a paisagem como a sua unidade de estudo, encarada como um objecto autónomo de investigação, atendendo à complexa

integração das suas componentes e segundo parâmetros actualizados do conhecimento científico” (Andresen, 1992, pp. 187).

Os psicólogos estão interessados na forma como o ambiente afecta as percepções e as preferências que por sua vez influenciam o seu comportamento. A psicologia ambiental não está particularmente interessada no ambiente mas de facto no comportamento humano ou animal no ambiente. É das três áreas aquela que terá ido mais longe na definição de teorias mas é, no entanto, aquela que menos contribui para o conhecimento do objecto ‘paisagem’ e não pode ser propriamente considerada como tendo desenvolvido uma atitude crítica.

A estética ambiental surge como a área disciplinar menos sistematizada, embora sendo muito clara quanto ao seu objectivo de recuperar a apreciação da natureza para a alçada da estética, concentrando-se no objecto de apreciação. Ao encontro da falta de sistematização, existe ainda uma certa imprecisão na definição de conceitos, nomeadamente de paisagem mantendo-se muito ligado ainda à ideia de paisagem como panorama e pintura. No entanto, confirma a existência de um apelo a uma nova estética que rejeita o formalismo na sua visão da natureza e que por outro lado adira à ecologia assim como à semiologia e à fenomenologia, associando-se portanto á apreciação estética do invisível e intangível da natureza.

Luís Ribeiro (1998) desenvolve a sua tese de doutoramento com o tema de paisagem cultural e explora quatro diferentes abordagens para o estudo das paisagens culturais e históricas, as quais, considera, definem a organização teórica que suporta a avaliação dos recursos históricos e culturais: planeamento da paisagem, história ambiental, conservação da paisagem e geografia cultural, que enfatizam as suas componentes históricas e culturais. Todos estes pontos de vista vão ao encontro do facto de que as modificações da paisagem através das actividades humanas poderem aumentar o valor da paisagem, nomeadamente em termos de qualidade visual, biodiversidade, significado histórico e no carácter do local.

Segundo o mesmo autor é possível perceber diferentes tendências no estudo das paisagens culturais e históricas. Duas questões devem ser consideradas: por um lado, a identificação e a compreensão dos recursos históricos e culturais, e por outro, a evolução da preservação, dos movimentos ambientais e do planeamento tendo em conta a conservação das paisagens culturais como uma estratégia para manter a qualidade da paisagem. Tendo em conta a revisão bibliográfica realizada, a qualidade da paisagem aqui referida, bem como no trabalho realizado por Teresa Andresen, diz respeito ao que também é denominado por carácter. Aliás, Luís Ribeiro quando se refere à conservação da qualidade da paisagem como um objectivo importante do ordenamento do território, entende que deve ser considerada como a combinação da sustentabilidade ecológica, valor estético e identidade cultural.

A história ambiental estuda as paisagens culturais segundo a perspectiva histórica, vendo as alterações da paisagem no contexto de cada período histórico e considera a natureza como um "actor" histórico. As evidências físicas dos valores humanos passados e as actividades na paisagem tornam-se valiosas porque são testemunhas da diversidade histórica de períodos sociais e da evolução da paisagem tal como os valores do passado humano perante a natureza.

A conservação da paisagem resume a evolução das estratégias da conservação da biodiversidade através da abordagem das espécies nos ecossistemas. O nível mais alto da conservação considera a importância da actividade humana na paisagem, para a manutenção e melhoria da biodiversidade. As estratégias de conservação da paisagem são suportadas pelo conhecimento e conceitos provenientes da ecologia da paisagem e da conservação biológica. Estas disciplinas incluem o papel das actividades humanas na manutenção de sistemas sustentáveis que são a base da existência de paisagens culturais e históricas.

O estudo das paisagens culturais, de um ponto de vista da geografia cultural, leva a considerar a informação subjectiva sobre um lugar, a qual, quando analisada conjuntamente com a análise espacial, permite um conhecimento das potencialidades de um local e, assim, da sua singularidade.

O conhecimento trazido pela abordagem da geografia cultural é maioritariamente baseado em métodos naturais e providencia um importante conhecimento acerca da forma como as pessoas se relacionam com a paisagem. Determina, assim, critérios essenciais para a avaliação dos recursos históricos e culturais tendo em conta a sua realidade contextual. Neste sentido, a importância do conhecimento da paisagem vai além da avaliação dos recursos históricos e culturais e da definição de estratégias para a sua preservação. O estudo da paisagem através da geografia cultural realça a necessidade de levar o conhecimento da história, ecologia e da componente humana da paisagem à população que está ligada com estes locais. O facto de as pessoas intervirem activamente na paisagem, de formas diferentes, faz com que o significado da paisagem aumente.

Luís Ribeiro (1988) identifica e descreve estas componentes do estudo da paisagem, após reconhecer que este estudo tem evoluído ao longo dos tempos. Desde o início do século 20, os modelos de aptidão paisagística tornaram-se uma importante ferramenta para processar toda a informação necessária sobre a paisagem, e a agregação da informação de acordo com valores. A avaliação da paisagem é uma componente essencial no processo de planeamento da paisagem. Os métodos de avaliação da paisagem envolvem o trabalho dos pioneiros através de sobreposição de mapas, aos métodos mais sofisticados, suportados pela evolução das ciências naturais e físicas.

Os anos 60 trouxeram uma grande ênfase nos recursos naturais e ecológicos. Ao mesmo tempo, o trabalho desenvolvido pelos arquitectos paisagistas na área do planeamento trouxe um aumento do interesse da componente humana. No entanto, o ênfase da inclusão dos factores culturais da paisagem

na avaliação da paisagem só ganhou importância após 1980. Antes disto, a avaliação dos recursos culturais estava só relacionada com os métodos de identificação, e avaliação dos recursos visuais.

De facto, desde 1980, os planeadores da paisagem têm sido desafiados para expandir o seu trabalho de avaliação de paisagem, e incorporar elementos tais como conservação da natureza, história, evolução da paisagem, estudos de singularidade dos sítios e questões e valores sociais. Os aspectos sociais e culturais estavam já presentes nas metodologias dos planeadores antecessores mas nunca lhe foi dada a mesma importância que os factores físicos e ecológicos.

Uma das metodologias mais reconhecidas a nível internacional, à qual praticamente todos os autores revistos fazem referência é o método McHarg. Ian McHarg (1920-2000), arquitecto paisagista e planeador, no início dos anos 60 argumentou fortemente para empregar a ecologia como a base para reconciliar o uso e abuso humano da paisagem. Promoveu a ecologia como a ciência de fundação do planeamento e da arquitectura paisagista (Ndubisi, 1997). Segundo Fabos (1985), McHarg foi provavelmente o “ordenador” de paisagem mais articulado, que defendeu uma abordagem ecológica/paisagística.

Ian McHarg introduziu uma técnica que se tornou largamente utilizada por permitir a obtenção dos resultados pretendidos, quando se trabalhava em escalas pequenas. Consistia na execução de mapas transparentes que eram depois sobrepostos numa mesa iluminada, havendo a preocupação de fazer coincidir as suas margens. O resultado destas sobreposições era a integração das diferentes informações que cada mapa continha e a possibilidade de uma análise conjunta e posterior recombinação de dados. Os factores analisados dependiam de cada situação, mas variavam entre os factores de ambiente e os factores da humanização da paisagem. A figura 1, representa um modelo desenvolvido por McHarg, que pretende mostrar as relações ao longo da paisagem, agrupadas em factores abióticos, bióticos e humanos.

Factores humanos	Pessoas	Necessidades e organização da comunidade
		Desenvolvimento economia
		Demografia
		Uso do solo
		História humana
Factores bióticos	Vida selvagem	Mamíferos
		Aves
		Répteis
		Peixes
	Vegetação	Habitats
		Tipos de plantas
Factores abióticos	Solos	Erosão do solo
		Drenagem do solo
	Hidrologia	Águas de superfície
		Águas subterrâneas
	Fisiografia	Declives
		Altimetria
	Geologia	Geologia superficial
		Geologia da rocha-mãe
	Clima	Microclima
		Macroclima

Figura 1 - Modelo 'Bolo de Bolacha' (The Layer-Cake Model) ilustrando as relações dos elementos da paisagem, originalmente desenvolvido por McHarg, e conforme re-interpretado por Frederick Steiner em 1991 (Adaptado de: Steiner, 1999, The Living Landscape)

O livro de Ian McHarg, *Design with Nature*, publicado em 1969, veio a constituir referência nas metodologias de ordenamento do território, no domínio da intervenção da paisagem à grande escala, até aos dias de hoje.

De uma forma geral, no seu método começa por fazer o inventário ecológico da área em estudo, através de factores que considera indicadores representativos dos processos naturais. O processo de análise da paisagem, tal como foi proposto por McHarg, deve ser conduzido de acordo com uma sequência cronológica tendo por base a evolução da paisagem. Primeiro as formações geológicas, depois um processo climático que estabilizou a fisiografia, a drenagem, o padrão e a distribuição do solo. Depois cada região teve uma comunidade de plantas e animais, sempre envolvendo níveis altos de compatibilidade. Em função destes factores, determina a aptidão do território para a implantação das actividades humanas, nomeadamente a agricultura, o recreio, a silvicultura e o uso urbano. Considera que a intervenção humana eventualmente modificou estes padrões e processos naturais. Este método considera os recursos históricos e culturais não apenas como marcas da paisagem, mas também representando o sucesso das adaptações humanas, constituindo uma maior compreensão relativamente ao significado destes recursos no planeamento da paisagem. O sucesso das adaptações culturais deve assim ser também um valor a integrar a lista dos recursos da paisagem.

O método pressupõe a realização de uma carta para cada aptidão, e a integração das diversas cartas é realizada a partir de uma matriz de incompatibilidades dos vários usos do solo considerados, dando origem a uma carta-síntese que informava sobre a aptidão do solo para vários tipos de actividade, ou seja, da sua adequação ou inadequação aos vários tipos de uso, incluindo os usos múltiplos possíveis.

As cartas-síntese dos usos potenciais do solo são uma base para a gestão e a decisão política, uma vez que definem os critérios básicos de ocupação, dando orientações sobre as áreas a preservar por razões de equilíbrio ecológico e

as actividades susceptíveis de serem instaladas (Magalhães, 2001). McHarg defendia que os atributos intrínsecos da paisagem devem ser as bases para o planeamento do uso do solo e que, como uma interface entre o processo humano e o natural, a paisagem reflecte o diálogo que ocorreu entre os dois processos ao longo do tempo.

Um dos desenvolvimentos deste método foi o aprofundamento da investigação no domínio da ecologia, com os seguintes pressupostos: “reforço da perspectiva ecológica, sobrepondo-a à económica; percepção do ecossistema como algo que se auto-regula, mas é limitado na sua capacidade de regeneração; reconhecimento da falta de resposta da maior parte dos ecossistemas às actividades humanas, e capacidade de combinar o “standard” científico das técnicas analíticas com a nova percepção holística, numa avaliação flexível dos sistemas ambientais” (Magalhães, 2001, pp. 264,265). A mesma autora é da opinião que, no nosso país, os elementos disponíveis são insuficientes para se adoptarem novas metodologias de ordenamento do território. Assim, considera que “o método McHarg continua a ter uma enorme validade, considerando a natureza dos dados disponíveis e o estado de desenvolvimento do nosso processo de planeamento” (Magalhães, 2001, pp. 265).

McHarg é portanto ainda um exemplo notável da integração da ecologia no ordenamento do território. A ideia de integrar a ecologia é também defendida por Ribeiro Telles, quando afirma “O ordenamento do território não deve ser apenas a sobreposição de diferentes interesses e de políticas sectoriais, nem uma mera compatibilização entre os diversos sectores das actividades públicas. Pelo contrário, deve realizar a síntese dos sistemas de que depende a vida, traduzidos pelas actividades humanas; defender e enriquecer as potencialidades do espaço e a diversidade biológica; regularizar, entre os limites possíveis, a flexibilidade do processo vital e dos outros fenómenos naturais; promover a instalação no território das comunidades humanas, em condições de dignidade e segurança e, em conformidade com a capacidade desta para tal. (...) O ordenamento do território não pode deixar de atender à ética e moral

em que se inclui o amor e respeito pela natureza e a defesa das paisagens tradicionais, enquanto ecologicamente equilibradas” (Telles, 2000, pp. 86).

Graça Saraiva no seu livro “O Rio Como Paisagem”, de 1999, ao referir a actividade do arquitecto paisagista, distingue projecto de ordenamento do território pela sua diferença de escalas de intervenções e pelo objectivo em si. Considera que o ordenamento do território integra processos de planeamento biofísico, de uso do solo, de gestão de paisagem, entre outros. E estes são, de facto, processos fundamentais para a garantir a manutenção de uma ‘paisagem cultural’. A mesma autora refere ainda que a prática do ordenamento do território contempla o ordenamento biofísico e paisagístico, com o objectivo de identificar “aptidões, restrições e valores do território e da paisagem, baseado nas suas características físicas, ecológicas, sócio-económicas, culturais e estéticas, tendo em vista a definição de um modelo integrador de utilização e gestão daqueles recursos que possa apoiar decisões institucionais no âmbito do ordenamento do território.” Refere ainda que: “ A estrutura da paisagem relaciona-se estreitamente com a evolução temporal dos padrões de uso do solo. Assim, algumas metodologias utilizadas para o ordenamento biofísico e paisagístico baseiam-se na determinação das aptidões para o uso do solo, privilegiando a abordagem biofísica” (Saraiva, 1999, pp. 41).

Alexandre Cancela D’Abreu, na sua tese de doutoramento, Caracterização do Sistema Biofísico com vista ao Ordenamento do Território (1989), apesar de direccionar a sua atenção para a estrutura biofísica, defende que deve existir uma estreita ligação entre os componentes biofísicos, sócio-culturais e económicos no processo do ordenamento. Só considerando estas componentes equilibradamente é que “o processo de ordenamento poderá actuar pela positiva – as propostas de distribuição no espaço e no tempo de usos e funções resultarão essencialmente das aptidões, capacidades e potencialidades e não só da falta de restrições ou da não aptidão para outras utilizações” (Cancela D’Abreu, 1989, pp. 27).

José Roxo (1980) faz uma abordagem ao ordenamento do território de uma forma que simplifica a compreensão da sua importância no desenvolvimento de um país. Afirma que para se reflectir num desenvolvimento económico, o ordenamento do território deve, em paralelo com a planificação económica desenvolver a planificação biofísica, sendo que a primeira diz respeito à procura sobre o meio e a segunda à oferta do meio.

Cancela D'Abreu (1989) considera que a definição de unidades territoriais é fundamental na caracterização biofísica. A definição destas unidades baseia-se normalmente em critérios de homogeneidade relativa relativamente a um conjunto de componentes, que no seu conjunto indicam oportunidades ao uso do território. Esta homogeneidade tem interesse porque reflecte uma determinada estrutura e um comportamento do sistema. Como aspectos sectoriais da fase analítica para a caracterização do sistema biofísico foram considerados, no seu trabalho, a geologia e a hidrogeologia, o relevo, o clima, a rede hidrográfica e os recursos hídricos de superfície, o solo, o uso do território e coberto vegetal e os valores paisagísticos.

A importância de considerar a aptidão do território no processo de ordenamento do território é também referida por Luís Ribeiro (1998), quando se refere ao ordenamento do território como o desenvolvimento de estratégias para orientar a alteração do uso do solo. Turner (1998) define o objectivo do ordenamento do território como o ajustamento de usos do solo para criar uma paisagem mais vantajosa e bela. Através do ordenamento do território é possível destinar usos do solo e actividades para os melhores locais. A relação do ordenamento do território com o uso do solo é já referida por Ian McHarg que defende que é através do ordenamento do território que se encontra o uso do solo apropriado tal como acontece nas paisagens culturais ao longo de um prolongado processo de adaptação cultural. O território mais bem planeado será então aquele onde o desenvolvimento de oportunidades existe, onde os constrangimentos são evitados e onde os custos sociais e económicos da implementação das actividades humanas são baixos (Ribeiro, 1998).

A evolução do conhecimento da antropologia, história, geografia e das ciências naturais, foi uma mais valia para um conhecimento mais alargado do planeamento da paisagem. A história da paisagem e os seus recursos são uma componente essencial da síntese e avaliação da paisagem. Estas propostas parecem razoáveis para um conhecimento do funcionamento da paisagem, mas não parecem suficientes para suportar conceitos e propostas dos planeadores. O ordenamento do território tem que explicar e equacionar os problemas existentes mas também criar e desenhar novas paisagens. São necessárias teorias que desenvolvam conceitos e ideias que suportem as soluções.

A posição do homem em todo o processo pode estar a mudar numa posição no topo da pirâmide para uma atitude de integração do elemento humano num *continuum* ambiental.

Isto pode ser conseguido pela participação do público no processo de planeamento. Tal tem que ser complementado com a educação paralelamente à investigação. A percepção da importância da envolvente histórica depende da informação disponível (Ribeiro, 1998).

De facto, podem-se considerar duas perspectivas através das quais a componente cultural pode ser vista no processo de planeamento: primeiro, incluindo as actividades humanas como parte do ecossistema e segundo, apelando à participação da sociedade no processo de planeamento.

Várias têm sido as metodologias estudadas para o ordenamento da paisagem. O planeador Frederick Steiner apresenta uma metodologia no seu livro *The Living Landscape* (1999), que concilia os diferentes aspectos atrás descritos e referenciados por vários autores, sendo a abordagem ecológica uma constante em todo o processo. Para o autor, planeamento ecológico pode ser definido como o uso da informação biofísica e sócio-cultural, para sugerir oportunidades e constrangimentos para o processo de decisão, acerca do uso da paisagem. O seu método define as melhores áreas para um uso potencial do solo na

convergência de todos os factores considerados favoráveis para o uso e na ausência dos considerados negativos. Tal como representado na figura 2, há 11 níveis interligados.

O nível 1 - identificação de problemas e oportunidades - diz respeito às questões identificadas pela comunidade. Trata-se da identificação de problemas e oportunidades das pessoas ou do território de uma área, do ponto de vista social, económico, político e ambiental. A partir do momento que se considera a paisagem como a interface entre o processo social e ambiental, o ordenamento do território procura soluções que congreguem a interrelação entre o homem e a natureza. Os problemas e as oportunidades identificadas, quer a nível local, regional, nacional ou internacional, conduzem aos resultados do processo de planeamento.

O nível 2 – definição de objectivos - é a concretização de objectivos para responder aos problemas atrás identificados, os quais devem providenciar as bases para o processo de planeamento. Embora o estabelecimento e a afinação destes objectivos esteja obviamente dependente do sistema político e cultural, a população afectada por este objectivo deve estar sempre presente na sua definição.

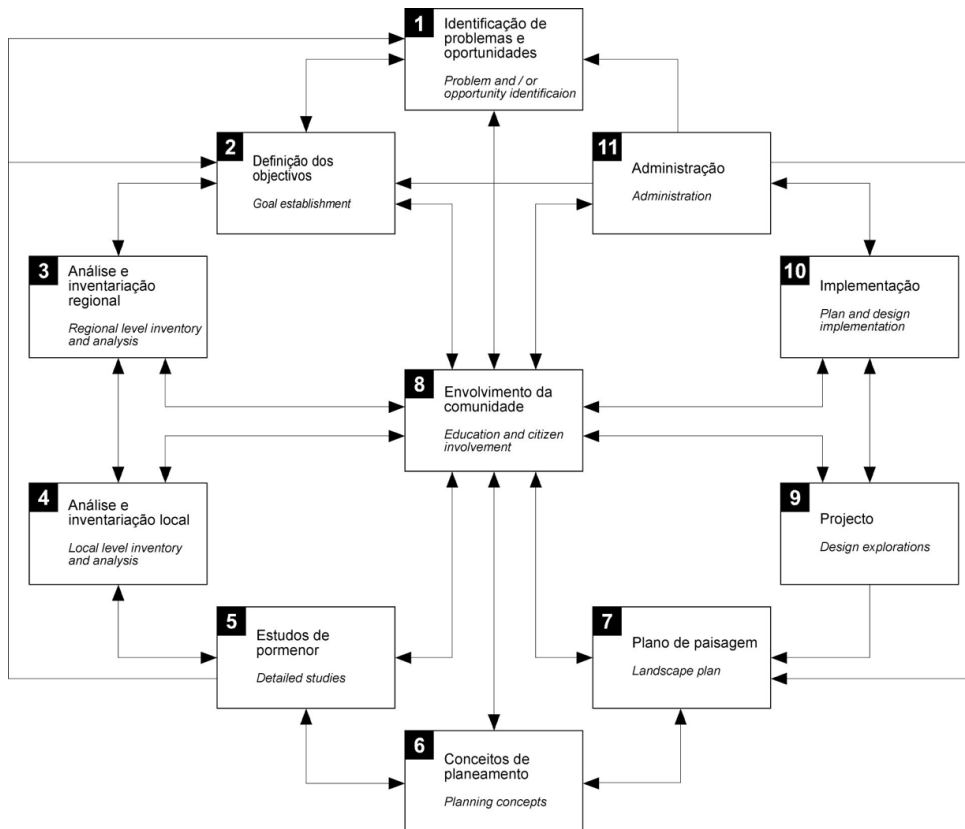


Figura 2 – Modelo de planeamento, segundo Frederick Steiner, 1999 (Adaptado de: Steiner, 1999, The Living Landscape)

Nos níveis 3 e 4 - análise e inventariação regional e local - são elaborados inventários e análises dos processos biofísicos e sócio-culturais, primeiro a uma escala alargada, tal como uma bacia hidrográfica ou uma unidade regional definida, e depois a um nível mais específico. O nível 3 envolve a interrelação de várias escalas. Este método define três escalas: regional, local, e sítio. O uso de diferentes escalas é consistente com o conceito de níveis de organização usada pelos ecologistas. De acordo com este conceito, cada nível de organização tem propriedades específicas. No nível 4 o processo desenvolve-se numa área mais específica. O maior objectivo desta análise local é a obtenção de conhecimento acerca do processo natural e das actividades humanas. Esta fase, tal como a anterior, envolve a recolha de informação relativa aos elementos físicos, biológicos e sociais que constituem a área a planear. Trata-se de uma fase interdisciplinar, que envolve investigação, recolha, trabalho de campo e o tratamento cartográfico da informação. A classificação do solo e dos sistemas é desejável nesta fase, porque pode haver necessidade de agregar ou desagregar informação. Entre os elementos apontados para análise estão: clima, geologia, hidrologia subterrânea, fisiografia, hidrologia superficial, solos, vegetação, vida selvagem, e o homem. A UNESCO providenciou uma lista mais exhaustiva de elementos possíveis de inventariar (figura 3).

Ambiente natural	Componentes	Solo Água Atmosfera Recursos minerais Recursos energéticos Fauna Flora Microorganismos
	Processo	Ciclos biogeoquímicos Radiação Processo climático Fotossíntese Crescimento dos animais e plantas Flutuações no crescimentos de animais e plantas Alterações na fertilização, salinidade e alcalinidade do solo Interação de parasitas e processos epidémicos
População	Aspectos demográficos	Estutura da população (idade, raça, índices económicos, educação, ocupação) Tamanho da população Densidade da população Mortalidade e fertilidade Estatísticas relativas à saúde
	Actividades humanas	Movimentos migratórios Mobilidade diária Tomada de decisão Actividade mineira Actividades industriais Actividades comerciais Exercício e distribuição da autoridade Administração Pesca Actividades militares Transportes Actividades recreativas Criminalidade
	Grupos sociais	Grupos governamentais Grupos industriais Grupos comerciais Grupos políticos Grupos religiosos Grupos educativos Comunicação social Serviços de saúde Grupos comunitários Grupos familiares
	Cultura	Valores Crenças Atitudes Conhecimento Informação Tecnologia Literatura Leis Sistema económico

Figura 3 – Lista de componentes e processos ambientais, segundo a UNESCO em 1979 (Adaptado de: Steiner, 1999, The Living Landscape)

No nível 5 - estudos de pormenor - são elaborados estudos detalhados que fazem a ligação da informação reunida nos inventários e análises com os problemas e os objectivos definidos. Um dos exemplos destes estudos são as análises de aptidão, que determinam a capacidade de um determinado local para uma variedade de usos. O propósito destes estudos é a compreensão acerca da complexidade de relações entre os valores humanos e as oportunidades e constrangimentos ambientais. Assim, uma variedade de escalas pode ser usada para explorar estas ligações.

O nível 6 – conceitos de planeamento - envolve o desenvolvimento de conceitos e opções para a área a planear. Estes conceitos podem ser vistos como opções para o futuro baseados na aptidão para os usos, os quais resultam num modelo geral de como os problemas podem ser resolvidos. Este modelo deve ser apresentado de forma a que os objectivos sejam atingidos. Os cenários definem possíveis direcções para a gestão futura da área e, assim, devem ser vistos como uma base para a discussão onde as escolhas são feitas pela comunidade acerca do seu futuro. As escolhas, por sua vez devem ser feitas com base nos objectivos.

No nível 7 – plano de paisagem - as opções e os conceitos preferidos são transpostos conjuntamente para um plano, que traduz uma estratégia de desenvolvimento. O plano providencia linhas orientadoras flexíveis para políticos, gestores e utilizadores do território, em como conservar, reabilitar e desenvolver a área. Em cada plano, deve ser deixada liberdade suficiente, para que as entidades locais e os proprietários possam ajustar as suas práticas a novas solicitações económicas ou a alterações sociais. Esta fase representa um passo decisivo em todo o processo de planeamento. O termo ‘plano de paisagem’ é utilizado para enfatizar o facto de que estes planos devem incorporar considerações sociais e naturais, ou seja, é mais do que um plano de usos do solo porque prevê a sobreposição e integração de usos do solo. O plano deve incluir relatórios escritos acerca das políticas e da implementação de estratégias bem como um mapa mostrando a organização espacial da paisagem.

No nível 8 – envolvimento da comunidade - o plano é explicado ao público através de educação e informação. Efectivamente, esta interacção ocorre durante todo o processo de planeamento, começando com a identificação dos problemas. O envolvimento do público é especialmente crucial quando o plano de paisagem está desenvolvido, porque é importante assegurar que os objectivos estabelecidos estão presentes no plano. O sucesso do plano depende muito do envolvimento das pessoas na sua resolução.

No nível 9 – projecto - são exploradas novas formas de desenho tendo em conta a especificidade de cada utilizador. Desenhar é dar forma e fazer o arranjo espacial dos elementos. Fazendo desenhos específicos, baseados no plano de paisagem, os planeadores estão a ajudar os decisores a visualizar as consequências das suas políticas. O desenho representa a síntese de todo o processo prévio de planeamento. Durante esta fase, o curto termo benefício para os proprietários tem de ser combinado com os longos termos objectivos económicos e ecológicos para toda a área.

No nível 10 – implementação – pretende-se o emprego de várias estratégias, tácticas e procedimentos para realizar os objectivos e as políticas adoptadas no plano de paisagem.

No nível 11 – administração – o plano e a paisagem são geridos. Envolve monitorizar e avaliar como é que o plano está a ser implementado. Ajustamentos ao plano serão com certeza necessários porque poderão existir condições diferentes ou nova informação. Este nível deve ser acompanhado por uma comissão constituída pela população com ou sem profissionais. A população deve prestar um papel fundamental na administração local do planeamento. O sucesso depende da extensão do seu envolvimento.

Uma outra metodologia estudada, onde o 'Plano de paisagem' assume um papel fundamental em todo o processo de ordenamento do território, é o descrito no documento de 1998, *Landscape Planning – Contents and Procedures* referente à prática Alemã.

Na Alemanha, o ordenamento do território é considerado o instrumento de planeamento mais importante, para a protecção, gestão e desenvolvimento da paisagem, e está considerado na lei desde 1976. Considera-se que não é apenas a formulação de um bom plano que é determinante no sucesso do planeamento da paisagem, mas também a fase de implementação. Porém, é dada igual importância quer à elaboração do plano quer à sua implementação.

O sistema de planeamento está organizado de forma hierárquica directamente relacionado com a escala de intervenção em que os planos desenvolvidos a uma escala maior internalizam os contributos vindos dos planos a escalas inferiores. A figura 4 apresenta a relação entre os vários instrumentos contemplados na lei e as diversas escalas de intervenção.

Como se pode verificar existem instrumentos que vão desde a escala regional à local. Tendo em conta a definição de cada um, considera-se que o plano de paisagem, de nível local, constitui as bases para um desenvolvimento compatível com o ambiente, uma vez que:

- Providencia um inventário sobre a natureza e as paisagens;
- É a base e uma ferramenta de decisão para o planeamento local;
- É a base para a gestão integrada da agricultura, floresta e recursos hídricos;
- É uma ferramenta de decisão para projectos individuais de cada local;
- É a base para posições e planos de outros sectores;
- Contribui para as actividades relacionadas com a conservação da natureza.

Verifica-se que as principais tarefas atribuídas ao planeamento da paisagem são reunir e avaliar informação sobre os ecossistemas, e formular propostas para a salvaguarda e protecção dos seguintes recursos: flora e fauna; o valor da amenidade da natureza e das paisagens; e solo, água, ar e clima.

Área de planeamento	Instrumentos de planeamento da paisagem	Instrumentos de planeamento gerais	Escala
Território	Programa para a paisagem	Programa de planeamento regional	1:200.000 a 1:500.000
Região	Plano director para a paisagem	Plano regional	1:25.000 a 1:150.000
Local	Plano de paisagem	Plano de uso de solo	1:5.000 a 1:10.000

Figura 4 – A relação do planeamento da paisagem com o planeamento espacial na Alemanha (Adaptado de: Kiemstedt, Hans, 1998, Landscape Planning – Contents and Procedures)

A organização do processo de planeamento da paisagem é bastante consistente, tendo o plano propriamente dito um papel fundamental (figura 5). De acordo com esta metodologia, o processo de planeamento tem duas fases principais: a formulação do plano e a implementação das suas recomendações. O primeiro, que contém um programa e planos de paisagem, é antecedido da definição do problema, análises, definição de objectivos e um plano de acção. A implementação depende muito das entidades e agentes envolvidos.

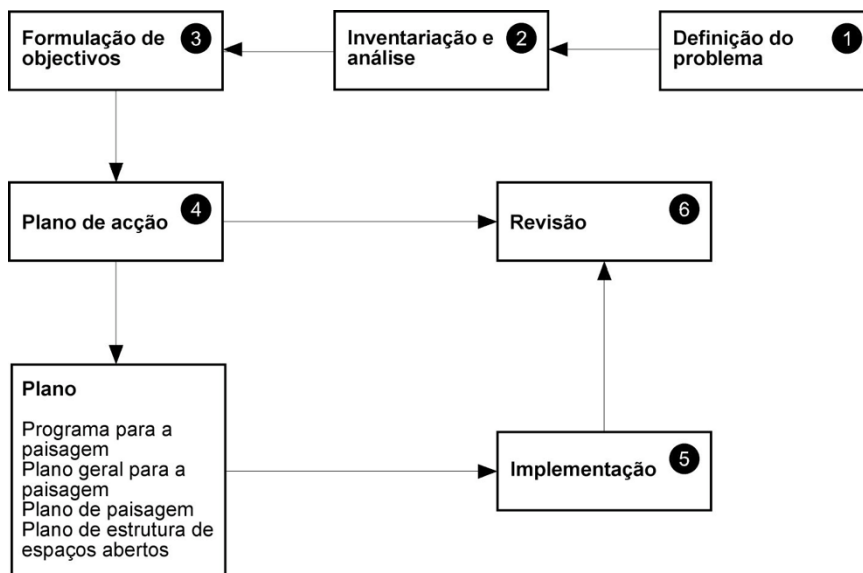


Figura 5 – As fases do processo de ordenamento do território, segundo Hans Kiemstedt (Adaptado de: Kiemstedt, Hans, 1998, Landscape Planning – Contents and Procedures)

Aqui, os contributos de um plano para a paisagem são de várias ordens: informações acerca do ecossistema, da natureza e da paisagem, bem como os problemas e as oportunidades envolvidas, e providencia ainda as bases e os critérios para avaliação de planos de outros sectores directa ou indirectamente relacionados com a paisagem. É também claro que este plano é a base para as propostas ao nível da conservação da natureza e do recreio. Incentivar o conhecimento por parte das populações para a realidade e os valores que a rodeiam é também um objectivo.

Outro exemplo analisado foi a metodologia desenvolvida pelo grupo METLAND da Universidade de Massachusetts, a qual foi aplicada com o objectivo concreto de elaborar um Plano de Gestão da Paisagem Cultural. A paisagem cultural está integrada numa área que se pretende ser Parque Natural, de forma a englobar uma zona importante nas batalhas entre Ingleses e Americanos no início do século XVIII. O objectivo principal deste plano é o de orientar a gestão do Parque Nacional, tendo em conta seis objectivos específicos:

1. Inventariar a paisagem cultural, de forma a identificar o seu carácter;
2. Identificar e avaliar as áreas do Parque importantes para manter o seu carácter histórico;
3. Identificar os recursos agrícolas e naturais;
4. Avaliar quais destes recursos são os mais importantes para o Parque;
5. Desenvolver linhas orientadoras de gestão, mostrando onde e como a paisagem pode ser usada;
6. Desenvolver linhas orientadoras de gestão dos recursos agrícolas e naturais.

Assim, foram identificadas 4 componentes principais para incorporar no estudo: História da paisagem; História das batalhas, Recursos agrícolas e Recursos naturais. Para cada uma delas é desenvolvida uma metodologia, que assenta nos mesmos princípios, e que no final se cruzam dando origem ao Plano de gestão da paisagem (figura 6).

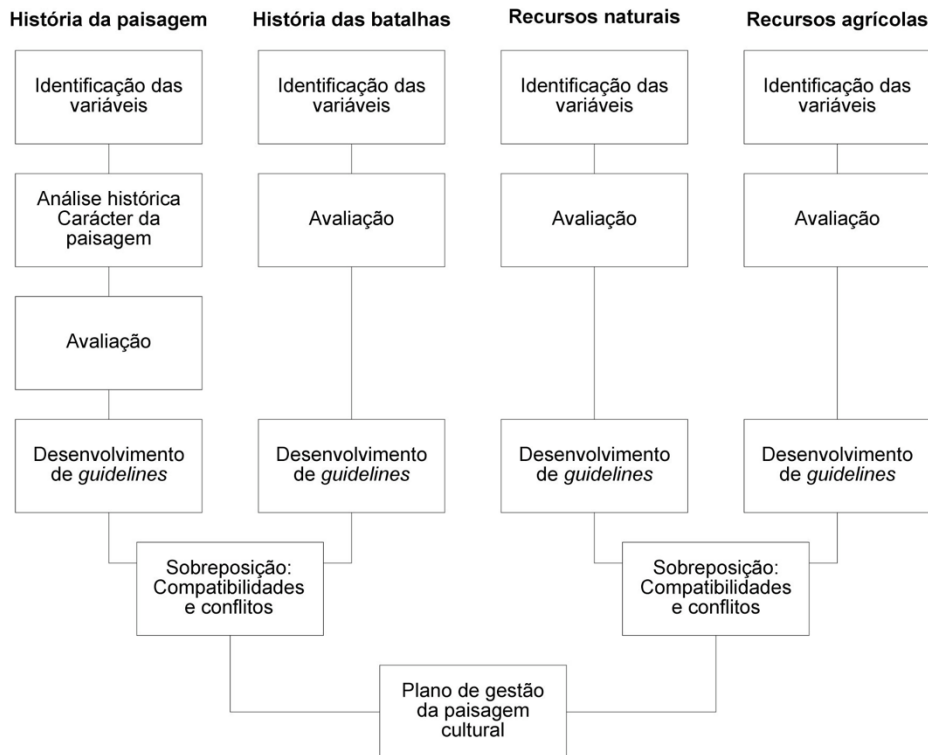


Figura 6 – Metodologia aplicada para a elaboração de um Plano de Gestão, METLAND (Adaptado de: Gavrin, B.J. et al, 1993, A Management Plan to Balance Cultural and Natural Resources)

Tomando como exemplo a metodologia aplicada à primeira componente pode-se verificar que, numa primeira fase, é feita uma análise quer dos elementos culturais existentes na paisagem, quer do enquadramento histórico. De seguida procede-se à análise e avaliação do seu carácter. Nesta avaliação a área é dividida em quatro grupos consoante o seu carácter. Por fim, são desenvolvidas linhas orientadoras de gestão que serão depois integradas no Plano de gestão a par com as resultantes da aplicação da metodologia às outras três componentes.

Ainda dos EUA, mas com um propósito diferente, o documento de 1996, *Guidelines for the Treatment of Cultural Landscapes* faz uma listagem das linhas orientadoras para o tratamento das paisagens culturais. Considera-se que existem quatro âmbitos diferentes de abordagem: a preservação, a reabilitação, a restauração e a reconstrução. Não foca na generalidade o planeamento destas paisagens. É muito concreto nos quatro objectivos e distingue-os com grande pormenor. Para todos eles identifica uma série de variáveis a ter em conta: organização espacial e padrões do território, topografia, vegetação, circulação, água, estruturas e objectos, considerações de acessibilidade, considerações de saúde e segurança, considerações ambientais, e considerações de eficiência energética.

A definição de paisagem cultural dada é também diferente da que está subentendida neste trabalho, pelo facto da importância dada à componente histórica ser muito grande: uma área geográfica associada a um evento, actividade ou personalidade histórica ou exibindo outro tipo de valores estéticos ou culturais. Considera-se que existem quatro tipos de paisagem cultural, não mutuamente exclusivas; sítios históricos, paisagens históricas desenhadas, paisagens históricas vernaculares e paisagens etnográficas. Todas as definições têm a ver com o facto de se fazer história através da intervenção da paisagem e não explicitamente com o produto da relação do homem com a natureza, tal como é defendido pelos autores revistos.

Ainda outro documento do mesmo país, *Guide to Developing a Preservation Maintenance Plan for a Historic Landscape* de 1998, apresenta e contrapõe duas perspectivas diferentes de abordar a paisagem: *preservation maintenance plan* e *landscape maintenance*. Como o próprio nome indica, é uma metodologia muito direccionada para jardins históricos, pelo que se afasta do nosso tema principal. No entanto, há uma fase que diz respeito a preparar um relatório da paisagem cultural, onde devem constar: pesquisa da conduta histórica, inventário da documentação existente, orientação da análise do sítio, avaliar a integridade e o significado, desenvolver alternativas de tratamento para preservar, reabilitar, restaurar ou reconstruir, e seleccionar alternativas para preparação do plano. São portanto variáveis a ter em conta quando se definir a metodologia a aplicar a um caso de estudo.

Outras metodologias estudadas, embora o Plano não assuma a importância que assume nos exemplos anteriores, são as desenvolvidas em Inglaterra, as quais estão mais direccionadas para a avaliação da paisagem. No entanto, elas são realizadas com o objectivo do seu resultado ser útil ao processo de planeamento. O primeiro documento de 1993 é o *Landscape Assessment Guidance* realizado pela Countryside Commission.

Este documento pretende ser um guia para a avaliação da paisagem tendo em conta a realidade Inglesa. Considera-se que a paisagem se refere primeiramente à aparência visual do terreno, incluindo a configuração, a forma e as cores, mas também reflecte a forma como estes componentes se combinam para criar determinadas aparências. No entanto, considera-se que a paisagem não é apenas um fenómeno visual, porque o seu carácter conta também com a sua fisiografia e história. Assim, para além da dimensão cénica ou visual da paisagem há um conjunto de outras dimensões que influencia a formação e o carácter da paisagem. Os factores considerados são: físicos (por exemplo geologia, morfologia, solos, ecologia), humanos (por exemplo arqueologia, história da paisagem, uso do solo, construções); estéticos (por exemplo proporção,

escala, clausura, textura, cor, vistas, sons, cheiros), e culturais (por exemplo história dos acontecimentos, eventos especiais, literatura, pintura, música).

Neste documento considera-se existir três níveis de avaliação: nacional/regional, concelho/cidade, e freguesia/ lugar. Apesar dos três níveis diferentes, defende-se que os critérios de avaliação devem manter-se, variando o detalhe dos métodos e das técnicas. Distingue-se tipo de paisagem e unidades de paisagem que têm directamente a ver com o carácter da paisagem. A classificação em tipos de paisagem é possível à escala nacional/regional onde, por exemplo, a geologia e a morfologia têm uma importante influência. A uma menor escala podemos identificar o carácter da paisagem onde, por exemplo, o uso do solo ganhará relevância.

Uma das questões que é colocada é que tem havido um crescimento do interesse da avaliação do carácter da paisagem em detrimento da qualidade da paisagem, apesar de continuar a haver lugar para dar atenção à qualidade da paisagem. É esta a tónica geral de todo o documento. De facto, apesar de na metodologia estarem considerados factores de várias ordens, é obvia a importância dada à questão estética e visual, a qual está bastante mais pormenorizada relativamente aos restantes factores.

Para a avaliação da paisagem propõe-se o método esquematizado na figura 7.

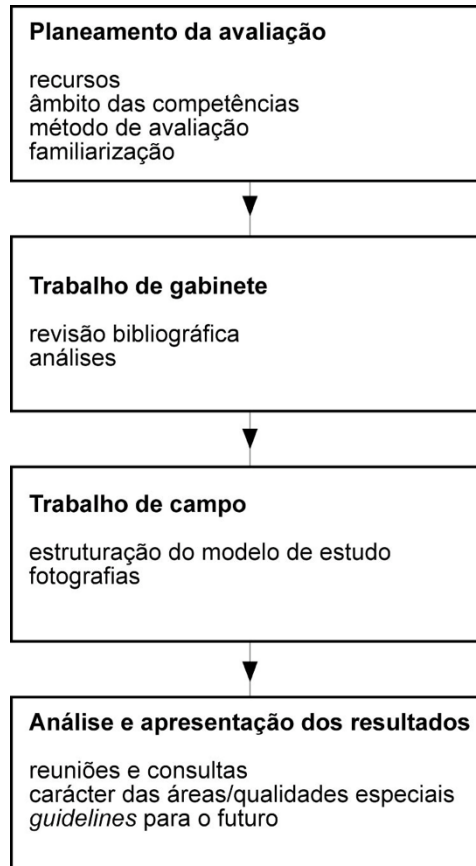


Figura 7 – Metodologia para a avaliação da paisagem, segundo Countryside Commission, Inglaterra (Adaptado de: Countryside Commission, 1993. Landscape Assessment Guidance)

A primeira fase “*Planemanto da Avaliação*” é caracterizada pela análise dos recursos e meios disponíveis para poderem seleccionar as técnicas e a metodologia que vão utilizar. O grupo de profissionais disponíveis é também um importante dado para se poder definir o método de avaliação. Por fim uma familiarização e reconhecimento da paisagem são fundamentais. A segunda fase “*Trabalho de gabinete*” diz respeito à revisão bibliográfica paralelamente a uma análise através de mapas, fotografias ou ortofotomapas. Várias técnicas podem ser utilizadas, mas o princípio essencial é o mesmo: sobrepor diferentes informações de forma a identificar padrões e combinações de elementos na paisagem. A terceira fase “*Trabalho de campo*”, que contempla uma visita cuidadosa ao local, complementa a informação que se encontrou na fase anterior. A última fase “*Análise e apresentação dos resultados*” é onde se prepara as conclusões finais e são realizadas reuniões com diversos consultores antes de definirem as unidades de paisagem, caracterizadas por um determinado carácter, nas quais a combinação de elementos na paisagem é um factor de distinção. Por fim, é realizado um plano de acção e um conjunto de orientações para a conservação do carácter de uma dada unidade de paisagem, ou para a criação de uma nova paisagem.

Na apresentação dos resultados, antes de se definirem as orientações, considera-se que há duas fases distintas: Classificação da paisagem e avaliação da qualidade da paisagem. A primeira é considerada o processo de dividir a paisagem em tipo ou áreas de distinção, tendo em conta o seu carácter. É provavelmente a fase mais importante na metodologia de avaliação, porque define as bases para a actividade de planeamento e gestão da paisagem. A segunda fase, avaliação da qualidade da paisagem, nem sempre se considera necessária, mas é por exemplo nas paisagens classificadas. Os critérios para a sua avaliação deverão ser discutidos tendo em conta a natureza de cada paisagem que está a ser avaliada. De qualquer forma, esta segunda fase necessita sempre da primeira, e é com base nas unidades identificadas que deve ser feita esta avaliação.

O segundo documento inglês analisado, *Assessment and conservation of landscape character*, data de 1991. Trata-se de um relatório que apresenta o resultado de um projecto em que o objectivo principal é o de providenciar uma análise minuciosa e sistemática do carácter intrínseco da paisagem de Warwickshire.

Para a realização deste trabalho considera-se existir três níveis diferentes de abordagem: um primeiro que diz respeito à classificação da paisagem em áreas regionais de carácter distinto (*regional character areas*), que foram caracterizadas através da combinação de características históricas e ecológicas; o segundo nível é a classificação das áreas regionais em tipos de paisagem (*landscape types*), que reflecte o padrão resultante da combinação da cobertura arbórea, morfologia e uso do solo; o terceiro e último nível é a avaliação de cada tipo de paisagem com a preparação de planos específicos que reflectam o seu carácter.

A figura 8 representa esquematicamente estes três níveis. Para cada um deles é adoptada uma metodologia específica.

Classificação regional	Classificação para definir o padrão da paisagem regional e dividir a região em áreas consoante o carácter
Avaliação local	Classificação das diferentes áreas, com determinado carácter, em tipos de paisagem
Propostas e prioridades	Preparação de estratégias de gestão e <i>guidelines</i> para a paisagem

Figura 8 – Níveis de abordagem para a avaliação e conservação do carácter da paisagem, segundo Countryside Commission, Inglaterra (Adaptado de: Countryside Commission, 1991. *Assessment and conservation of landscape character*)

No nível regional utiliza-se técnicas automáticas para a classificação das paisagens, utilizando como variáveis a geologia, fisiografia, solos, uso do solo, ecológicas, históricas e a influência urbana e industrial. O nível local diz respeito à classificação em tipos de paisagem, para a qual o primeiro passo é o reconhecimento do terreno, no local. Depois segue-se um estudo morfológico, do uso do solo e das questões históricas que dão origem a unidades de paisagem tendo em conta o seu carácter. Após um novo reconhecimento do terreno, para identificar elementos particulares na paisagem e recolha de mais elementos, é feita uma reorganização das unidades de paisagem que resultam nos tipos de paisagem. No terceiro nível, correspondente ao da proposta, é feita uma avaliação da vulnerabilidade de cada tipo de paisagem, tendo em conta, nomeadamente, as alterações recentes. São definidos os objectivos e por fim são dadas as orientações para cada tipo de paisagem.

Tendo em conta que se trata de uma metodologia adoptada para um caso em concreto, alguns ajustes e opções foram tomadas tendo em conta a sua particularidade, que não se podem generalizar. No entanto, interessa reter que é feita uma primeira organização do território, de forma automática, que é depois aferida e particularizada com informação adicional e visitas ao local. A ênfase dado às variáveis morfológicas, de uso do solo e históricas é também evidente.

Para além destes documentos que fazem referências concretas a metodologias para o estudo de paisagens, foram também analisados outros, que apesar de não conterem uma metodologia, fazem referência quer a variáveis importantes a ter em conta, quer relativamente ao processo em si. Por exemplo, o documento Suíço, *Swiss Landscape Concept* (1998) descreve uma cooperação ambiental entre várias autoridades federais na Suíça. O seu propósito é intensificar o interesse da protecção da natureza, da paisagem e do património cultural nas várias actividades governamentais, através da integração de estratégias para a natureza e para a paisagem nos sectores políticos. Está estruturado em objectivos obrigatórios e medidas planeadas para as várias autoridades.

Por sua vez, os objectivos definem os critérios qualitativos da natureza e da paisagem que devem ser conservados e preservados. Os objectivos específicos clarificam estes e contribuem para a sua implementação nas seguintes áreas políticas: instalações federais, energia, desporto, recreio e turismo, defesa nacional, agricultura, aviação, protecção da natureza, paisagem e património cultural, transportes, florestas e engenharia hidráulica. Estes objectivos específicos estão directamente relacionados com a protecção da biodiversidade e dos biótopos, do balanço ecológico, da utilização sustentável bem como do desenvolvimento e estruturação da paisagem.

Tom Tuner, no seu livro *Landscape Planning and Environmental Impact Design* (1998) identifica vários tipos de Planos de paisagem divididos em três categorias de bens públicos, nomeadamente relativos ao processo natural, processo social e ainda respeitante à questão visual. Apesar de muito direccionado para estas categorias, as conclusões do seu livro são mais abrangentes: defende-se que deve manter-se presente em qualquer plano ou processo de planeamento o conhecimento do passado, a compreensão do presente e a visão do futuro. E estas considerações, são sem dúvida fundamentais para o planeamento das paisagens culturais.

Luís Ribeiro (1998) também considera estas fases como fundamentais, referindo que o planeamento se deve desenvolver segundo os seguintes passos:

- conhecimento da paisagem, incluindo inventário e análise
- síntese do conhecimento através da avaliação da paisagem reconhecendo que uma paisagem tem oportunidades e constrangimentos
- desenvolvimento de um plano ou estratégia para o desenvolvimento da paisagem, ambos baseados nos estudos de avaliação da paisagem, mantendo as necessidades humanas em harmonia com os recursos e usando a criatividade.

Em Portugal foi desenvolvido um estudo realizado pelo Departamento de Planeamento Biofísico e Paisagístico da Universidade de Évora, solicitado pela Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbanístico, intitulado Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal Continental, publicado entretanto em 2004.

O objectivo principal é a identificação e caracterização da paisagem de Portugal Continental, assim como a definição e o aperfeiçoamento de métodos de monitorização e de medidas de gestão que assegurem a utilização racional dos recursos naturais e a multifuncionalidade da própria paisagem.

Neste estudo, o conceito de paisagem diz respeito ao “sistema dinâmico que resulta da interacção entre os factores naturais e a acção das comunidades humanas. Este sistema tem uma componente directamente perceptível, que se apreende de imediato, mas também integra processos biofísicos e culturais que podem ser mais difíceis de detectar” (Cancela D’Abreu, 2002, pp. 12). O conceito aqui adoptado está relacionado com a abordagem interdisciplinar e holística da paisagem das últimas décadas e considera-se que “a compreensão da paisagem implica, assim, o conhecimento de factores como a litologia, o relevo, a hidrografia, o clima, os solos, a flora e a fauna, a estrutura ecológica, o uso do solo e todas as outras expressões da actividade humana ao longo do tempo, bem como a análise da sua inter-relação, o que resulta numa realidade multifacetada” (Correia, 2001, pp.197).

Para a aproximação à escala nacional, foram consideradas unidades de paisagem áreas com características relativamente homogéneas no seu interior, sendo estas normalmente reflectidas num padrão específico e que se repete, que diferencia a unidade em causa da área que a envolve. Para além deste padrão, para que se defina uma unidade, deve haver uma coerência interna e um carácter próprio, identificável do interior e do exterior e directamente associado às representações da paisagem na identidade local e/ou regional.

Este estudo é composto por várias etapas:

- Revisão bibliográfica referente a estudos equivalentes noutros países da Europa;
- Revisão bibliográfica existente quanto à caracterização e classificação do território português;
- Identificação das unidades em todo o país e definição dos seus limites;
- Caracterização das unidades definidas, incluindo tendências, potencialidades e ameaças, bem como a respectiva apreciação;
- Selecção e elaboração de estudos de casos diversificados, a uma escala de maior pormenor;
- Formulação de linhas orientadoras para a gestão da paisagem.

A identificação e a caracterização das unidades de paisagem são consideradas as componentes centrais do estudo, que exigiram o desenvolvimento e sucessivo aperfeiçoamento de uma metodologia própria.

Trabalho de gabinete:

- selecção de variáveis a serem consideradas explicitamente: litologia, morfologia, altimetria, hidrografia, solos, uso do solo, estrutura de propriedade, tipos de povoamento. Outras variáveis fundamentais, como o clima, ou a proximidade do oceano, são consideradas implicitamente (escala 1:250000);
- recolha de informação para cada uma das variáveis;
- cruzamento da informação relativa às variáveis consideradas, tendo resultado o primeiro esboço de unidades;
- verificação deste esboço, com base na imagem de satélite e nos ortofotomapas;
- primeira aproximação à designação das unidades.

Trabalho de campo:

- verificação da coerência e dos limites definidos;
- apresentação das unidades a interlocutores privilegiados.

Para além destas fontes informação, de forma a identificar as actuais dinâmicas e tendências de mudança no padrão de paisagem de cada unidade, são ainda recolhidos dados de população e a evolução demográfica, as áreas de floresta actual e as áreas plantadas com as diversas espécies nos últimos anos, as áreas ardidas, as áreas submetidas às medidas agro-ambientais, etc.

A avaliação da paisagem foi feita segundo os seguintes critérios: a) carácter da paisagem, que reflecte a sua capacidade narrativa, o seu peso em termos históricos e culturais; b) coerência de usos, ou seja, de cada uso em relação às características biofísicas do território e de uns usos em relação a outros, permitindo uma maior ou menor multifuncionalidade; c) riqueza biológica, tanto quanto à biodiversidade como a presença de espécies de elevado valor para a conservação; d) raridade da paisagem em causa, em Portugal ou em termos internacionais; e) impressão pictórica, aspectos sensoriais da paisagem.

Foram definidas 128 unidades agregadas em 22 grupos de unidades (figura 9).

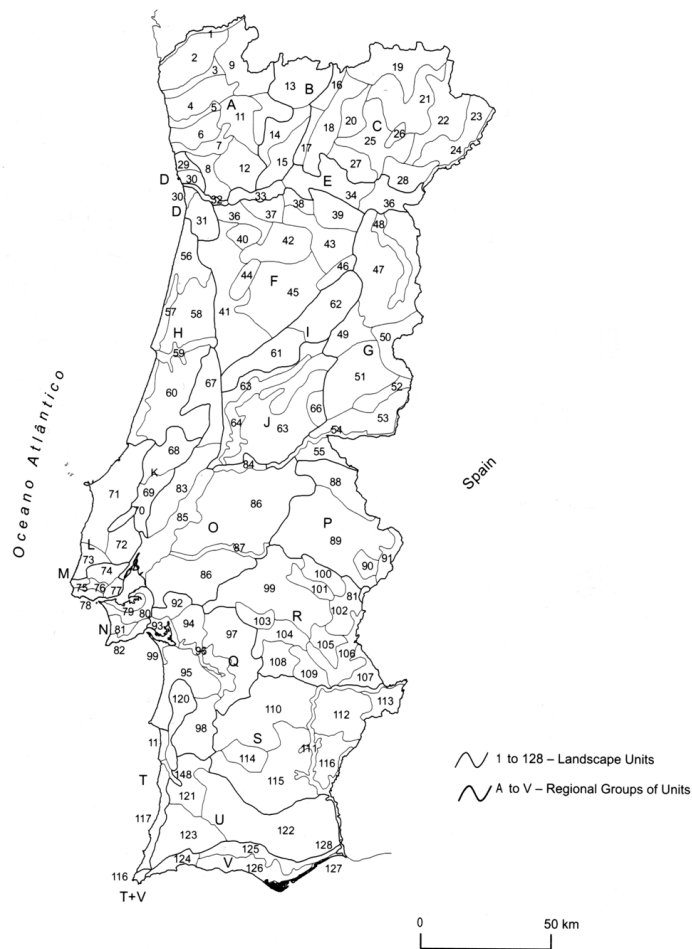


Figura 9 – Unidades e sub-unidades identificadas no trabalho Identificação e Caracterização da paisagem em Portugal Continental (Fonte: Correia et al, 2001. Identificação de Unidades de Paisagem: metodologia aplicada a Portugal Continental, in FINISTERRRA – Revista Portuguesa de Geografia, Vol XXXVI, no 72, Lisboa, pp.195-206.)

2

**A PAISAGEM NO SISTEMA
DE PLANEAMENTO EM PORTUGAL**

Como referido na introdução, esta publicação reflete a investigação efetuada a propósito da tese de doutoramento da autora, finalizada em 2003. Apesar de, desde então, ter surgido nova legislação relativa ao ordenamento do território, entendeu-se deixar aqui o testemunho da realidade à data, para melhor entendimento do enquadramento da paisagem no sistema de planeamento nessa altura, contendo algumas reflexões críticas sobre a dificuldade da sua integração.

É importante começar por referir que a Constituição Portuguesa faz referência ao ordenamento do território e ao ambiente desde a primeira versão de 1976. Relativamente ao primeiro, ele vem referido no artigo 65º, em 1976, de forma indirecta, estando este artigo muito direccionado para as questões da habitação. É na versão de 1997 que a questão do ordenamento do território se encontra mais explicita, havendo referência a regras de ocupação do solo, instrumentos de planeamento e planos (Fidelis, 2001), mantendo-se na versão de 2001. O artigo 66º diz respeito ao ambiente e qualidade de vida e a questão da valorização da paisagem aparece pela primeira vez evidenciada na versão de 1997, quando referem: “2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro do desenvolvimento sustentável, incube ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem” (Magalhães (org.), 2001, pp. 72). Até então, a paisagem surge associada à necessidade de se manter o equilíbrio biológico do território (Canotilho e Moreira (org.), 1993).

Em 1987 surge a Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87 de 7 de Abril), que tem por princípio geral que “Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender....” e que “A política de ambiente tem por fim optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado”. É uma Lei de referência pois trata-se de um primeiro documento legal que orienta quer as políticas de ambiente,

quer as de ordenamento do território. A par com “ambiente” e “ordenamento do território” surge a definição de “paisagem”, o que evidencia a importância dada a conceitos fundamentais no planeamento ambiental. A paisagem é definida como “a unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do homem e da reacção da Natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica” (artigo 5º).

Apesar de se considerar esta Lei um marco importante na legislação respeitante à salvaguarda dos recursos naturais, anterior a ela está a criação de dois instrumentos – a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN) – que se tornaram indispensáveis na concretização dos instrumentos de ordenamento do território que se seguiram.

A REN, estabelecida no DL 321/83 de 5 de Julho, era vista como um instrumento que integraria “todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização dos recursos naturais tendo em vista o correcto ordenamento do território”. O regime geral era o da proibição de todas as acções que diminuam ou destruam as funções e as potencialidades dos terrenos de reserva. A delimitação estava a cargo da Administração Central e esses limites deveriam ser identificados no início da elaboração dos planos territoriais. Até 1990, quando este DL foi revisto, a sua aplicação não demonstrou qualquer eficácia que, em grande parte, se ficou a dever à falta de cumprimento de obrigatoriedade de regulamentação deste diploma (Frade, 1999).

Com o DL 93/90 de 19 de Março é reafirmada a ideia de que a REN é um instrumento fundamental para o ordenamento do território, mas é mais evidente a ideia da sua articulação com outras políticas. Considera-se que a REN tem a “finalidade de possibilitar a exploração dos recursos e a utilização do território com salvaguarda de determinadas funções e potencialidades, de que dependem o equilíbrio ecológico e a estrutura biofísica das regiões, bem como a permanência de muitos dos seus valores económicos, sociais e culturais”, e

define-se como uma “estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção dos ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas” (Art. 1º).

A sua importância é ainda mais relevante, quando é integrada na legislação que surge também no ano de 1990 (DL 69/90), que regulamenta os Planos Municipais de Ordenamento no Território, vinculativos quer para as entidades públicas quer para as entidades privadas, onde a REN passa a constituir uma área condicionada.

No âmbito desta revisão da REN, o seu regime proíbe operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal. Várias excepções são feitas nomeadamente aquelas acções, que pela sua natureza e dimensão, sejam insusceptíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico, ou que sejam de reconhecido interesse público, entre outros.

Em 1992 surge um novo diploma (DL 213/92 de 12 de Outubro) que contribui principalmente para a redefinição das excepções às acções proibidas. Serão permitidas “acções que, pela sua natureza e dimensão, sejam insusceptíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico daquelas áreas” (Art. 4º, nº 3) apenas no caso de não existir um Plano Municipal de Ordenamento do Território. A realização de acções de interesse público, em áreas de REN, é permitida após despacho ministerial, enquanto que no anterior DL era quando fosse “demonstrado não haver alternativa económica aceitável para a sua realização” (Art. 4º, nº 2, DL 93/90). Para além deste aspecto o DL 213/92 limita-se a substituir nomes de ministérios e comissões.

O DL 79/95 altera o mecanismo de aprovação dos limites da REN. Se antes era através de uma portaria conjunta de vários ministérios, com este DL passa a fazer-se por resolução do Conselho de Ministros, tal como acontece com a ratificação do Plano Director Municipal (PDM). E se houver alteração nesta altura, o PDM deverá rectificar o seu limite.

A RAN é estabelecida no DL 451/82 de 16 de Novembro na qual estão incluídos “os solos com maior aptidão para a produção de bens agrícolas indispensáveis ao abastecimento nacional, para o pleno desenvolvimento da agricultura e para o equilíbrio e estabilidade das paisagens” (Art. 1º). É constituída pelos solos das classes de capacidade de uso A e B e da sub-classe Ch (Art. 2º) e “são proibidas todas as acções que diminuam ou destruam as suas potencialidades, nomeadamente obras hidráulicas, vias de comunicação e acessos, construção de edifícios, aterros e escavações, ou quaisquer outras formas de utilização não agrícola” (Art. 3º). As classes de capacidade são as definidas para a elaboração da Carta de Capacidade de Uso do Solo da responsabilidade do Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário, do Instituto Nacional de Investigação Agrária e Extensão Rural.

À semelhança da REN é também definido um conjunto de excepções ao regime. No entanto, são excepções de carácter um pouco diferente porque, caso o Plano de ordenamento em vigor permita, são possíveis construções e expansões urbanas. Será da “competência da respectiva Direcção Regional de Agricultura confirmar a existência de condições que justifiquem as excepções” (Art. 3º, nº 3).

O DL 196/89 de 14 de Junho vem abrir o leque de possibilidades de integração de solos na RAN integrando para além de solos das classes A e B ou de baixas aluvionares e coluvionares, “áreas que tenham sido submetidas a importantes investimentos destinados a aumentar com carácter duradouro a capacidade produtiva dos solos; solos cujo aproveitamento seja determinante da viabilidade económica de explorações agrícolas existentes; solos da subclasse Ch”

(Art. 6º). Em 1992 surge um novo diploma (DL 274/92 de 12 de Dezembro) que acrescenta três excepções à aplicação do regime: operações de florestação quando aprovadas pela Direcção Geral das Florestas; instalações de agro-turismo e turismo rural, com complemento agrícola e campos de golf declarados de interesse para o turismo pela Direcção Geral do Turismo (Art. 9º). Esta foi uma questão bastante polémica, se bem que em parte vem responder às restrições da Política Agrícola Comum (PAC), pela medida de congelamento de terras de produção, estimulando outras actividades como a reflorestação, a produção de bens não alimentares ou a preservação do ambiente entre outros (Frade, 1999). A possibilidade de construir campos de golf tem também sido muito criticada. Esta crítica prende-se fundamentalmente com as exigências em água e em fertilizantes químicos e ainda com a especulação imobiliária que se cria à volta de uma infra-estrutura como esta.

A RAN está, da mesma forma que a REN, considerada na legislação que regulamenta os Planos Municipais de Ordenamento do Território, o que é um factor de reconhecimento de que são recursos importantes a salvaguardar, integrados com outras políticas de desenvolvimento.

Uma importante legislação referente ao ordenamento do território, no quadro legal português, surge em 1998 e 1999 com a Lei Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98 de 11 de Agosto) e o DL 380/99, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

A Lei Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo visa “assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização (...) tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País” (Art. 1º), onde se pretende “formular os grandes princípios norteadores da política de ocupação e aproveitamento do solo, os quais irão moldar todos os programas e as opções daí emergentes” (Frade, p. 58).

Dos vários fins, princípios e objectivos elencados nesta lei devemos destacar o nº3 do artigo 6º que a par com preocupações ao nível dos recursos hídricos, solo, e integração das edificações na paisagem, refere que o ordenamento do território e o urbanismo devem assegurar a salvaguarda dos valores naturais, garantindo que “as paisagens resultantes da actuação humana, caracterizadas pela diversidade, pela harmonia e pelos sistemas sócio- culturais que suportam são protegidas e valorizadas”.

A política de ordenamento do território assenta no sistema de gestão territorial o qual se organiza em três âmbitos: o âmbito nacional que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal; o âmbito regional que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento municipal; e o âmbito municipal que define o regime de uso do solo e a respectiva programação. Segundo o nº 3 do art. 7º, “o sistema de gestão territorial concretiza a interacção coordenada dos seus diversos âmbitos, através de um conjunto coerente e racional de instrumentos de gestão territorial”.

Os instrumentos de gestão territorial dividem-se em:

- Instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica:
 - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
 - Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)
 - Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT)
- Instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo:
 - Plano Director Municipal (PDM)
 - Plano de Urbanização (PU)
 - Plano de Pormenor (PP)
 - Instrumentos de política sectorial
- Instrumentos de natureza especial
 - Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)

Os instrumentos de planeamento territorial devem seguir as orientações definidas nos instrumentos de desenvolvimento territorial. Os planos regionais e os sectoriais vinculam apenas entidades públicas. Os planos especiais, vinculando entidades públicas e privadas, prevalecem sobre os planos municipais e intermunicipais, devendo traduzir uma compatibilização com o programa nacional de ordenamento do território e os planos regionais.

Uma das novidades relativamente ao sistema de gestão territorial é o Programa Nacional de Ordenamento do Território, até à data desta investigação (2003) sem execução, que tem por finalidade definir “um modelo de organização espacial que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infraestruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais” (art. 9º). Interessa aqui referir a não referência à paisagem como uma estrutura base do território. Ou seja, são referidas várias componentes da paisagem como sendo alvo de estudo ao nível do Programa Nacional, mas mais uma vez não se considerou no seu sentido global a paisagem, ou o seu planeamento como uma variável de conjunto, fundamental no equilíbrio de todo o território e de uma gestão integrada dos recursos naturais e culturais. Em Abril de 2002 a Resolução do Conselho de Ministros no 76/2002 determina a elaboração do Programa Nacional num prazo de um ano. Pode ser que esta questão ainda venha a ser considerada, neste Programa, de forma diferente da prevista na Lei.

Novidade é também o Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território, de elaboração facultativa, de âmbito municipal, que permite aos municípios uma gestão de áreas municipais contíguas. É de referir que esta lei retoma aqui uma ideia já lançada no DL 208/82, a primeira legislação sobre o regime dos Planos Directores Municipais e que não fora consagrada no DL 69/90.

O artigo 15º da Lei Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo define o regime de uso do solo a ser aplicado nos instrumentos de planeamento territorial, o qual deverá definir a classificação e a qualificação do solo. A

classificação do solo deverá distinguir entre solo rural e solo urbano. Esta questão tem sido criticada, por um lado pela simplificação na bipolarização da classificação, e por outro pela definição de solo urbano que é aquele para o qual é “reconhecida vocação para o processo de urbanização” (nº 2, Art. 15º). Como se sabe, a delimitação do solo urbano irá decorrer, por um lado da ocupação já existente, e por outro de uma série de dinâmicas económicas e sociais e pouco terá a ver com a vocação do solo propriamente dita.

A qualificação dos solos regulará “com respeito pela classificação básica, o aproveitamento dos terrenos em função da actividade dominante que neles possa ser efectuada ou desenvolvida, estabelecendo o respectivo uso e edificabilidade” (nº 3, Art. 15º).

O DL 380/99 de 22 de Setembro desenvolve as bases da política de ordenamento do território e urbanismo, definidas na Lei 48/98. Se há questões que ficam completamente em aberto na referida Lei, são as relacionadas com a qualificação dos solos. Este DL, no seu Art. 73º, define as categorias do solo rural e do solo urbano. Para o solo rural devem ser considerados os espaços agrícolas ou florestais; espaços de exploração mineira; espaços industriais; espaços naturais; e espaços destinados a infra-estruturas ou a outros tipos de ocupação humana. No solo urbano estão incluídos os solos urbanizados, ou cuja urbanização seja possível e os solos afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano. Remetem a identificação dos critérios para a definição dos da utilização dominante destas categorias para decreto regulamentar ainda não publicado.

O agrupamento que as categorias apresentam leva-nos a pensar que não foram definidas da forma mais correcta, ou seja, definiram o que interessa ser solo urbano e o resto incluíram tudo no mesmo grupo, ao qual decidiram chamar solo rural. Isto é evidente ao considerarem espaços industriais no espaço rural, bem como na própria definição de solo rural que, depois de consagram o solo com vocação para as actividades agrícola, pecuária, florestais ou

naturais, terminam com “ ou que seja ocupado por infra-estruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano” (nº 2, Art. 72º).

É pois evidente a subvalorização do espaço não urbano, o que aliás já não é novidade relativamente à legislação anterior. No entanto, não se pode deixar de lamentar que se tenha perdido mais uma oportunidade de colmatar esta deficiência.

Assim, a expectativa posta à volta da qualificação do solo, definida na Lei 48/98, veio-se revelar decepcionante na sua concretização no DL 380/99, pois teria sido uma oportunidade de alterar a forma como se define o regime de uso do solo, ao nível dos planos municipais, que são no fundo o instrumento de planeamento territorial com maior capacidade operativa, valorizando e potenciando assim, os recursos naturais e todas as actividades a eles associadas.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) eram ,até 1999, regulados pelo DL 69/90 de 2 de Março. Anterior a este diploma e revogado por ele existe o DL 208/82 que define as linhas mestras do regime dos Planos Directores Municipais (PDM), planos estes criados através da Lei 79/77 de 25 de Outubro. Neste diploma, a definição de PDM era muito concreta: “define as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento económico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de ocupação, uso e transformação do território (...) e um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais...”. Nem este conceito, nem outro, aparece no DL 69/90. A este respeito Catarina Frade defende que “não existe no decreto- lei de 1990 qualquer noção da Plano Director Municipal, inversamente ao que sucede no diploma de 1982”. De qualquer forma, considera-se o DL 69/90 um importante diploma uma vez que explicita a interrelação entre os diferentes planos municipais e enfatiza a participação das populações nos processos de decisão.

Os PMOT compreendem os PDM que abrangem todo o território municipal, os Planos de Urbanização (PU) que abrangem as áreas urbanas e urbanizáveis e os Planos de Pormenor (PP) que tratam em detalhe as áreas referidas anteriormente. Entre os vários objectivos tem-se que os PMOT devem “definir e estabelecer os princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo” (DL 69/90, Art. 5º, nº 2, a)). Dos quatro princípios enumerados um integra a salvaguarda e valorização do património cultural e outro a protecção e valorização do património natural. No Artigo 9º é definido o conteúdo dos planos onde é considerado que os planos municipais regem a ocupação, o uso e a transformação do solo. O PDM estabelece uma estrutura espacial para o território do município, ou seja a classificação dos solos. O PU define a organização do meio urbano, estabelecendo designadamente, o perímetro urbano. O PP estabelece a concepção do espaço urbano. A primeira contradição é apresentada aqui no conteúdo dos PP. Se por um lado o Art. 2º define o objectivo do PP tratar detalhadamente todas as áreas relativas quer ao PDM, quer ao PU, quando é referido o seu conteúdo no Art. 9º diz respeito apenas ao espaço urbano. O DL 211/92 de 8 de Outubro vem tentar corrigir a falha identificada no conteúdo do PP, considerando agora que este “...define, com minúcia, a tipologia de ocupação de qualquer área específica do município...”, abordando, no entanto, os espaços urbanos em particular. E quando descreve a respectiva planta de implantação (Art. 10º), o seu conteúdo é todo relativo a espaços urbanos. Acrescenta ainda ao perímetro urbano os espaços industriais que lhe contíguos aos espaços urbanos.

São elementos fundamentais dos planos municipais, o regulamento, a planta de ordenamento, de zonamento ou de implantação conforme se trate respectivamente do PDM, PU, ou PP e ainda da Planta actualizada de condicionantes (Art. 10º).

A planta de ordenamento delimita classes de espaços em função do uso dominantes, enquanto a planta de condicionantes assinala as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, incluindo a REN e RAN, áreas

classificadas, áreas sujeitas ao regime florestal, áreas de protecção a imóveis classificados e áreas integradas no domínio público hídrico (Art. 10º). O PDM e o PU deverão ser revistos no prazo máximo de 10 anos a contar da sua entrada em vigor (Art. 19º).

No Artigo 28º são definidas as classes de espaços que podem ser consideradas em função do uso dominante do solo, sendo que as duas primeiras classes definem o perímetro urbano: Espaços urbanos, Espaços urbanizáveis, Espaços industriais, Espaços para indústrias extractivas, Espaços agrícolas, Espaços florestais, Espaços culturais e naturais e Espaços canais. A questão aqui prende-se com a não obrigação de definição destes espaços. Como se pode verificar, as diferenças relativamente às categorias identificadas pelo DL 380/99 para o espaço rural não são significativas.

O Art. 10º do DL 380/99 define, ainda, os recursos territoriais que os instrumentos de gestão territorial devem identificar: áreas afectas à defesa nacional, segurança e protecção civil; os recursos e valores naturais; as áreas agrícolas e florestais; a estrutura ecológica; o património arquitectónico e arqueológico; as redes de acessibilidades; as redes de infra- estruturas e equipamentos colectivos; o sistema urbano; a localização e a distribuição das actividades económicas. Não fica muito evidente como é que esta identificação vai interagir com a classificação do solo.

Sendo Portugal um país com uma percentagem elevada de propriedade privada, há que ter em conta que apenas os PMOT e os Planos Especiais de Ordenamento do Território têm natureza vinculativa para os privados. Tal não seria grave se as disposições do Art. 24º do DL380/99, que indicam que os planos de nível inferior deveriam definir a sua política de acordo com o estabelecido nos planos de nível superior, incluindo estes os Planos Intermunicipais relativamente aos Planos Directores Municipais, se cumprissem de facto. A realidade não tem sido testemunha desta prática. Aliás o Art. 80º do mesmo decreto vem ainda reforçar esta hipótese quando diz que um PDM pode ser

ratificado pelo Governo, quando existirem pareceres favoráveis da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional, mesmo que aqueles não estejam em conformidade quer com o plano regional, quer com o plano sectorial, quer ainda com o plano intermunicipal. Ora, esta disposição abre as portas para que qualquer um destes três planos não seja cumprido.

Relativamente aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), estes surgem pela primeira vez em 1983, através do DL 338/83 de 20 de Julho e são considerados “instrumentos programáticos e normativos das acções a desenvolver no quadro geográfico nacional, visando a caracterização e o desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território...” (Art. 1º). Este DL não foi aplicado e é revogado em 1988 pelo DL 176-A de 18 de Maio, onde o conceito se mantém na sua essência, considerando, no entanto, que visa “...o correcto ordenamento do território através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes parcelas...” (Art. 1º). Os objectivos do PROT são definir a política de ordenamento, “definir as acções e estabelecer os critérios de organização e uso do espaço” e “estabelecer normas gerais de ocupação e utilização que permitam fundamentar um correcto zonamento, utilização e gestão do território abrangido, tendo em conta a salvaguarda de valores naturais e culturais” (Art. 3º). Neste diploma, ao contrário do anterior, é definido um conjunto de elementos a ter em conta nos PROT e é estipulado que são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas. O DL 367/90, de 26 de Novembro, vem precisar e completar algumas normas e, em 1994, surge o DL 249/94, de 12 de Outubro, que determina a sua eficácia para os particulares, ao mesmo tempo que prescreve um conjunto de sanções que lhe são directamente dirigidas. Logo no seu preâmbulo pode ler-se “tais planos são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas”. O DL 309/95 de 20 de Novembro veio fixar a aprovação do PROT através de decreto regulamentar.

A natureza do Plano Regional mantém-se na sua essência no DL 380/99, a não ser a questão do vínculo aos privados. Uma dúvida se coloca: serão necessários dois planos, um regional e outro intermunicipal, cuja área abrangida

pode ser exactamente a mesma e cuja natureza também coincide? A análise dos objectivos inerentes a cada um não clarifica a existência de grandes diferenças nos seus objectivos e concretizações. A grande diferença é que o primeiro é da competência das juntas regionais e é obrigatório, e o segundo dos municípios e é facultativo.

A Lei Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo pretende organizar o sistema de planeamento, dando-lhe coerência através dos seus diferentes instrumentos, considerando na sua maioria aqueles que já existem. Assim, mantém a classificação de Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) cuja regulação e aprovação era feita através do DL 151/95 de 24 de Junho. Nesta data os seus objectivos eram fixar “princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e à transformação do solo na área por eles abrangida”, e foram considerados planos especiais os seguintes: Planos de ordenamento florestal, Planos de ordenamento e expansão dos portos, Planos integrados de habitação, Planos de salvaguarda do património cultural, Planos de ordenamento das áreas protegidas, Planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e Planos de ordenamento da orla costeira. A Lei 5/96 de 29 de Fevereiro vem alterar unicamente este artigo do DL 151/95 considerando planos especiais apenas os “relativos às áreas protegidas, planos de albufeiras de águas públicas e planos de orla costeira”.

No DL 380/99 são mantidas estas três categorias e consideram-se como objectivos “salvaguarda de objectos de interesse nacional com incidência territorial delimitada bem como a tutela de princípios fundamentais consagrados no programa nacional da política de ordenamento do território não asseguradas por plano municipal de ordenamento do território eficaz” (Art. 43º). Apesar da redacção ser diferente da de 1995, a filosofia subjacente é semelhante. Nesta altura, os princípios e objectivos eram os seguintes: assegurar o desenvolvimento sustentável, a definição de regras de ocupação e transformação do solo e de utilização de albufeiras, a protecção e valorização dos recursos naturais, a participação das populações, a salvaguarda do património natu-

ral e construído e por fim a articulação com planos ou programas de âmbito nacional, municipal ou supramunicipal.

A elaboração dos PEOT compete ao governo e a sua aprovação ao Conselho de Ministros. São planos vinculativos para todas as entidades públicas e privadas. Os PMOT devem incorporar os princípios estabelecidos nestes planos e devem ser revistos caso não se conformem com eles.

Entre estes planos, aqueles que têm mais a ver com o tema aqui desenvolvido – planeamento de paisagens culturais - são as áreas protegidas e por isso passa-se a descrever com mais de pormenor o seu historial legal.

A primeira figura legal existente para as áreas protegidas é a Lei 9/70 de 19 de Julho. Prevvia-se então a “criação de parques naturais e de outro tipo de reservas”. É com base nesta Lei que é criado o primeiro, e único até ao momento, Parque Nacional, o da Peneda-Gerês. A importância desta lei é fundamentalmente o reconhecimento do Estado para a necessidade de encontrar uma estratégia para a conservação da natureza.

O DL 613/76 de 27 de Julho vem substituir a Lei de 1970. A preocupação com gestão racional dos recursos naturais é muito evidente, referindo-se concretamente em agir preventivamente para assegurar a sua capacidade de renovação. No entanto, este DL define uma série de classificações de áreas, mas não dá indicações concretas na forma como se deve fazer a gestão destas áreas, a qual deveria ser feita por legislação complementar (Art. 1º).

Este DL foi significativamente alterado pelo DL 19/93 de 23 de Janeiro, que visa a constituição de uma Rede Nacional de Áreas Protegidas, onde são previstas áreas de interesse nacional, regional, local e de estatuto privado. São princípios gerais “a conservação da natureza, a protecção dos espaços naturais e das paisagens, a preservação das espécies da fauna e da flora e dos seus habitats naturais, a manutenção dos equilíbrios ecológicos e a protecção dos

recursos naturais” (Art. 1º). A vontade de criar uma área protegida, passou a incluir, para além do Estado, as autarquias, as associações ambientalistas, os proprietários ou outras entidades públicas e privadas. A par com esta decisão vem também a responsabilidade da gestão da respectiva área, a qual caberá ao ICN no caso de áreas de interesse nacional e às autarquias ou associações de municípios no caso de áreas de interesse regional ou local. No fundo, pretende-se uma descentralização de responsabilidades e de tomadas de decisão, incentivando a participação do poder local. Esta questão é também evidente quando, relativamente aos Planos de Ordenamento que se tornam obrigatórios, se diz que cabe aos municípios a elaboração dos planos para as áreas de interesse regional ou local. No entanto o DL 151/95 vem considerar o conjunto dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas dentro de um conjunto mais abrangente de Planos Especiais, os quais são da responsabilidade do Governo central. Revogando alguns artigos do DL 19/93, vem contrariar a tendência de responsabilização do poder local, afirmando que o plano da área cuja classificação e gestão está ao cargo da autarquia, é da responsabilidade do governo.

Relativamente à Rede Nacional de Áreas Protegidas, considerada no DL 19/93, classificam-se da seguinte forma: de Interesse Nacional o Parque Nacional, a Reserva Natural, o Parque Natural e o Monumento Natural; de Interesse Regional ou Local a Paisagem protegida; e de Estatuto privado o Sítio de interesse biológico.

Por Parque Nacional “entende-se uma área que contenha um ou vários ecossistemas inalterados ou pouco alterados pela intervenção humana” (Art. 5º); por Reserva Natural entende-se “uma área destinada à protecção de habitats da flora e da fauna” (Art. 6º); por parque natural “uma área que se caracteriza por conter paisagens naturais, seminaturais e humanizadas, de interesse nacional”(Art. 7º); por Monumento natural entende-se “uma ocorrência natural” (Art. 8º); e por Paisagem protegida “uma área com paisagens naturais, seminaturais e humanizadas, de interesse regional ou local” (Art. 9º). À data

desta investigação (2003) existiam 1 Parque Nacional, 12 Parques Naturais, 9 Reservas Naturais, 5 Monumentos Naturais, e 3 Paisagens Protegidas.

Entre os vários objectivos da classificação das áreas protegidas (Art. 3º), os quais têm muito a ver com a protecção e valorização de habitats, existe um que diz directamente respeito às paisagens: “A protecção e valorização das paisagens que, pela sua diversidade e harmonia, apresentam interesses cénicos e estéticos dignos de protecção”. No entanto, esta referência diz especificamente respeito aos aspectos cénicos e estéticos mas não aos aspectos culturais. Mas se conjugarmos este objectivo com o último do Art. 3º “A valorização de actividades culturais e económicas tradicionais, assente na protecção e gestão racional do património natural”, podemos entender que as paisagens culturais também fazem parte dos objectivos da rede nacional de áreas protegidas, embora de forma não explícita.

Tal pode ser justificado pelo ano de publicação deste decreto-lei – 1993, onde a nível internacional se dava o grande impulso de interesse pelas paisagens culturais. Mas já existiram oportunidades, nomeadamente com a Lei 48/98 e o DL 380/99, para colmatarem esta lacuna, se tal fosse, de facto, considerado pelos governantes uma componente importante do Ordenamento do Território.

Há que referir que, apesar de não ser explícito nos objectivos o interesse de integrar paisagens culturais na rede nacional de áreas protegidas, o Art. 1º do DL 19/93, que define os seus princípios gerais, consagra em parte esta ideia: “A conservação da Natureza, a protecção de espaços naturais e das paisagens, a preservação das espécies da fauna e da flora e dos seus habitats naturais, a manutenção dos equilíbrios ecológicos e a protecção dos recursos naturais...” e “Devem ser classificadas como áreas protegidas (...) a paisagem, os ecossistemas ou outras ocorrências naturais que apresentem, (...) importância científica, cultural e social”.

A Lei 107/2001, de 8 de Setembro, estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural. Tendo em conta o seu nome e a expectativa gerada em redor desta lei, poder-se-ia considerar que aqui estava uma lei que assegurasse também a protecção e valorização de um património paisagístico cultural. No seu Art. 2º considera-se património cultural “todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização” e ainda que “Constituem, ainda, património cultural quaisquer outros bens que como tal sejam considerados por força de convenções internacionais que vinculem o Estado Português, pelo menos para os efeitos nela previstos.” É evidente que as paisagens culturais classificadas pela UNESCO deverão estar incluídas nesta Lei, o que é ainda reforçado na listagem da categoria de bens definidas no Art. 15º. No seu Art. 13º são definidas as componentes da política do património cultural que incluem entre outras a definição de orientações estratégias e a definição, através de planos, programas e directrizes, das prioridades de intervenção. A Secção III destinada a Monumentos, conjuntos e sítios prevê mesmo no Art. 53º um plano de pormenor de salvaguarda para a área a proteger.

A grande questão que se coloca é que, ao contrário do que se verificou ao nível internacional na valorização da paisagem como um bem cultural, através de vários instrumentos, o mesmo não sucede em Portugal. Teria sido uma óptima oportunidade de o fazer. Esta situação é bem evidente quando surge uma série de Secções para determinado património, como seja o arqueológico, arquivístico, audiovisual, bibliográfico, fonográfico e fotográfico, ficando o património paisagístico para um plano não principal.

SÍNTESE

No planeamento e gestão da paisagem, a paisagem é vista quer como uma oportunidade quer como um constrangimento, para o uso e desenvolvimento humano. O objectivo é o inventário, avaliação e monitorização dos recursos paisagísticos. Os critérios incluem a avaliação do significado histórico bem como a integridade e distribuição espacial dos padrões. As estratégias do planeamento e gestão da paisagem devem reconhecer quer o potencial dos recursos históricos e culturais quer dos recursos naturais para a sua qualificação.

Da revisão efectuada, tornou-se evidente a importância das “paisagens culturais” e a necessidade de encontrar mecanismos que assegurem a sua salvaguarda porque, para além da sua ameaça e fragilidade, tratam-se de bens classificados internacionalmente constituindo um bem da humanidade. No entanto, o objectivo da Lista de Património Mundial não é o de inscrever todos os bens existentes, mas sim um conjunto de bens que sejam considerados exemplares e que possam servir de exemplo para os não inscritos. E quando se fala de exemplo, estamos-nos a referir a todo um processo que tornou possível a sua inscrição, ou seja, por um lado a actuação humana directa na paisagem que conduziu ao seu carácter de exemplaridade e, por outro lado, os mecanismos consequentes que permitiram e permitirão que esse carácter se mantenha – ou seja o modelo de planeamento e gestão. É portanto também fundamental que se encontrem no quadro legal, instrumentos que permitam que este modelo seja eficaz, capaz de responder ao objecto de exemplaridade.

A revisão feita leva-nos a identificar alguns momentos que devem estar subjacentes ao modelo de planeamento e gestão de uma “paisagem cultural”. O primeiro corresponde a desenvolver uma proposta de planeamento físico que pressupõe um reconhecimento da situação existente, a definição e avaliação do carácter da paisagem e, por fim, a proposta propriamente dita e respectivas orientações. Trata-se do Plano de Paisagem. O segundo momento diz respeito ao enquadramento legal em que esta proposta se insere, ou seja a forma encontrada ao nível legal para que se assegure a aplicação efectiva do Plano de Paisagem. O terceiro momento relaciona-se com o enquadramento

institucional, o qual depende grandemente do anterior, e que assegurará as fases de gestão, financiamento e monitorização. O conjunto de variáveis a considerar em cada um destes momentos deverá depender das especificidades de cada situação.

Embora todas as metodologias estudadas consagrem fases e elementos que vão ao encontro destas conclusões, considera-se a metodologia preconizada por Frederick Steiner, aquela que mais se adapta a este formato. De facto, trata-se de uma metodologia que integra os diferentes aspectos considerados importantes pela maioria dos autores e que se encontra bastante documentada. Assim, considera-se esta metodologia um ponto de partida sólido e válido para se definir uma metodologia de ordenamento do território a aplicar à “paisagem cultural”.

A análise efectuada relativamente ao enquadramento legal do sistema de planeamento em Portugal, permite concluir que não existe nenhum instrumento legal que responda particularmente a esta necessidade. De facto, a legislação existente prevê vários planos, quer de natureza estratégica, quer de natureza regulamentar, mas nenhum deles diz respeito em particular às ‘paisagens culturais’. A aplicação de um modelo de gestão para as ‘paisagens culturais’ pode estar, no entanto, contemplada em vários instrumentos legais e planos, mas a experiência passada revela que estes planos não encaram a paisagem como uma estrutura fundamental do território, tratando apenas as várias componentes de forma independente. E é aqui que se coloca outra questão: a falta de tradição no planeamento e gestão da paisagem. Considera-se que não existe planeamento e gestão da paisagem, mas sim de um território composto por vários usos e com pressões de diversas formas. E, se para alguns territórios a paisagem pode não ser um factor relevante, ou podem existir outros mais importantes, para as paisagens classificadas pela UNESCO, esta dúvida não se deve colocar. São bens universais, e o Estado ao inscrever estes bens na Lista assume que será uma prioridade a sua salvaguarda. Assim, para o caso das “paisagens culturais” é importante que se

defina um modelo para a sua salvaguarda, de preferência que se enquadre no quadro legal já existente, não querendo com isto defender que num futuro próximo não se discuta a hipótese de considerar um instrumento específico para este fim, por se tratar de um património de grande valia, frágil e permanentemente ameaçado.

A figura 10 sintetiza os vários instrumentos onde é possível enquadrar o planeamento e a gestão das “paisagens culturais” e apresenta uma selecção das principais características relativas a cada um deles. Este quadro serve de suporte à justificação da selecção do instrumento legal para abordar as “paisagens culturais”.

Plano Regional de Ordenamento do Território	• não vincula privados • planos realizados na óptica da regionalização • pouca evidência da sua funcionalidade nos anos passados de implementação
Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território	• não vincula privados • é um instrumento de desenvolvimento territorial o que não pressupõe uma materialização espacial das opções • não há uma entidade responsável pelo plano

Plano Director Municipal	• vincula privados • é um plano que, tradicionalmente, dá muita importância aos espaços urbanos em detrimento dos não urbanos • apenas pode ser considerado se toda a “paisagem cultural” estiver inserida num concelho
Plano Especial de Ordenamento do Território	• vincula privados • sobrepõe-se aos PDM No caso das áreas protegidas: • é necessário que a “paisagem cultural” esteja integrada numa área protegida ou então que essa “paisagem cultural” tenha características para ser classificada como paisagem protegida, ou seja, é necessário que haja vontade política para que tal aconteça • apesar de estarem consagrados valores culturais das paisagens na classificação de parque natural, a sua vocação e a prática está predominantemente voltada para as suas componentes naturais No caso das albufeiras ou das orlas costeiras: • é necessário que a paisagem cultural esteja inserida num destes
Plano Sectorial	• não vincula privados • é necessário que a paisagem cultural esteja sob a alçada de um dos sectores da administração central
Planos de protecção ao património	• é necessário previamente classificar a paisagem cultural como um “bem imóvel” • é suposto existir uma entidade responsável pelo “bem” • está previsto, para estes casos, um “plano de pormenor de salvaguarda”, mas não é especificada a sua relação com os outros instrumentos de ordenamento do território

Figura 10 – Os instrumentos de ordenamento do território disponíveis para o planeamento e a gestão de paisagens culturais (Fonte: Lei Bases da Lei Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, Lei 48/98)

A opção por uma destas situações depende de várias variáveis, entre as quais as características administrativas da “paisagem cultural”, a sua área, as opções políticas, etc.

Sendo planos de natureza diferentes eles sobrepõe-se do ponto de vista territorial e muitas vezes do ponto de vista dos objectivos. Considera-se que, na prática, existe alguma dificuldade em interligar estas diferentes figuras de planeamento, de forma a criar uma hierarquia na sua aplicação. Assim, considera-se que em qualquer das opções, as soluções preconizadas deverão sempre reverter para os Planos Directores Municipais, um instrumento vinculativo quer para entidades públicas quer para privadas e que abrange a totalidade do território.

BIBLIOGRAFIA

Ahern, Jack, 2002. *Greenways as Strategic Landscape Planning: theory and application*, Wageningen University, The Netherlands.

Albrechts, Louis; Alden, Jeremy e Pires, Artur da Rosa (Edits.), 2001. *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, England.

Andresen, Maria Teresa, 1992. *Para a Crítica da Paisagem*, Tese de Doutoramento (não publicada), Universidade de Aveiro.

Cancela D'Abreu, Alexandre, 1989. *Caracterização do Sistema Biofísico com vista ao Ordenamento do Território*. Tese de doutoramento (documento não publicado).

Cancela D'Abreu, Alexandre, 2002. *Entrevista ao Prof, Cancela D'Abreu*, in Revista da Associação Portuguesa de Arquitectos Paisagistas, no 3, Dezembro

Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital (org.), 1993. *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional*, Coimbra Editora.

Coffin, Margaret; Bellavia, Regina M., 1998. *Guide to Developing a Preservation Maintenance Plan for a Historic Landscape*. Olmsted Center for Landscape Preservation, National Park Service, Boston, US.

Correia, Teresa Pinto; Abreu, A . Cancela e Oliveira, R., 2001. Identificação de Unidades de Paisagem: metodologia aplicada a Portugal Continental, in *FINISTERRRA – Revista Portuguesa de Geografia*, Vol XXXVI, no 72, Lisboa, pp.195-206.

Countryside Commission, 1991. *Assessment and conservation of landscape character*.

Countryside Commission, 1993. *Landscape Assessment Guidance*, British Library CIP Data.

Curado, Maria José, 2003. O Planeamento e a Gestão das Paisagens Culturais – O Alto Douro Vinhateiro: contributos e aplicação. Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro (documento não publicado)

EDEC – *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (versão provisória), 1997. Reunião de Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território, Noordwijk.

European Commission, 1994. *Europe 2000+: Cooperation for Europe territorial development*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg.

Ewald, Klaus C., 2001. The neglect of aesthetis in landscape planning in Switzerland, in *Landscape and Urban Planning* no 54, pp. 255-266.

Fabos, Julius Gy, 1985. *Land-Use Planning. From Global to Local Challenge*, Chapman and Hall, New York.

Fabos, Julius G., 1995. Introduction and overview: the greenway movement, uses and potentials of greenways, in *Greenways: The beginning of an international movement* (Fabos, Julius e Ahern, Jack (Edts.)), Elseviers, The Netherlands.

Fidélis, Teresa, 2001. *Planeamento Territorial e Ambiental – O caso da envolvente à Ria de Aveiro*, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Cascais.

Forman, Richard T.T. e Godron, Michael, 1986. *Landscape Ecology*, John Willey & Sons, New York.

Frade, Catarina, 1999. *A componente ambiental no ordenamento do território*, Conselho Económico e Social, Lisboa.

Gavrin, B.J., Rasmussen M., Fabos, J.G. e Ahern, J., 1993. *A Management Plan to Balance Cultural and Natural Resources: The Minute Man National Historic Park Case Study*. METLAND Research Group, Department of Landscape Architecture and Regional Planning, University of Massachusetts at Amherst. Massachusetts Agriculture Experiment Station.

Kiemstedt, Hans, 1998. *Landscape Planning – Contents and Procedures*. The Federal Minister for the Environment, Nature Conservation, Germany.

Magalhães, José (org.), 2001. *Constituição da República Portuguesa*, Editorial Notícias, Lisboa.

Magalhães, Manuela Raposo, 2001. *A Arquitectura Paisagista: morfologia e complexidade*, Editorial Estampa, Lisboa.

Marcucci, Daniel J., 2000. Landscape history as a planning toll, *in Landscape and Urban Planning*, no49, pp. 67-81.

McHarg, Ian L., 1969, *Design With Nature*, Natural History Press, Garden City, New York.

Meinig, D. W. (eds) 1979. *The interpretation of Ordinary Landscapes*, Oxford University Press, New York.

Ministério da Qualidade de Vida, 1983. *Carta Europeia de Ordenamento do Território*.

Naveh, Z., 1994. From Biodiversity to Ecodiversity: A Landscape-Ecology Approach to Conservation and Restoration, *in Restoration Ecology*, Vol.2, No3, pp.180-189.

Ndubisi, Forster, 1997. Landscape Ecological Planning, *in Ecological Design and Planning* (Thompson, George F. e Steiner, Frederick R. (Edits)), John Wiley & Sons, Inc, New York.

Pereira, Gaspar Martins, 1991. *O Douro e o Vinho do Porto. De Pombal a João Franco*. Edições Afrontamento, Porto.

Pires, Artur da Rosa, 2001. Breaking the Ties with the Master Plan: Spatial Strategic Plans in Portugal, *in The Changing Institutional Landscape of Planning*, Albrechts, Louis; Alden, Jeremy e Pires, Artur da Rosa (Edits.), Ashgate, England.

Ribeiro, Luís Paulo Ribeiro, 1998. *The cultural landscape and the uniqueness of place: a greenway heritage network for landscape conservation of Lisbon Metropolitan Area*, Tese de doutoramento (documento não publicado).

Roxo, José Galvão, 1980. Ordenamento biofísico e conservação da natureza no concelho de Sesimbra, *in Conservação da Natureza*, Serviços de Estudos do Ambiente, pp. 207-253.

Saraiva, Maria da Graça, 1999. *O Rio como Paisagem*, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Steiner, Frederick Steiner, 1999. *The Living Landscape – An ecological approach to landscape planning*, McGraw-Hill, Inc.

Telles, Gonçalo Ribeiro, 2000. A paisagem do futuro e o ordenamento do território, *in Pensar o Ordenamento Territorial: Ideias, Planos, Estratégias*, Universidade Nova de Lisboa, p. 86.

Tuner, Tom, 1998. *Landscape planning an environmental impact design*, UCL Press, London.

U.S. Dep. Of the Interior National Park Service, 1996. *Guidelines for the Treatment of Cultural Landscapes*

Walder, Bruno Stephan e Glamm, Alexandra, 1998. *Swiss Landscape Concept*, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Berne, Switzerland.



FACULDADE DE CIÊNCIAS
UNIVERSIDADE DO PORTO



OBSERVATÓRIO DE
PAISAGEM