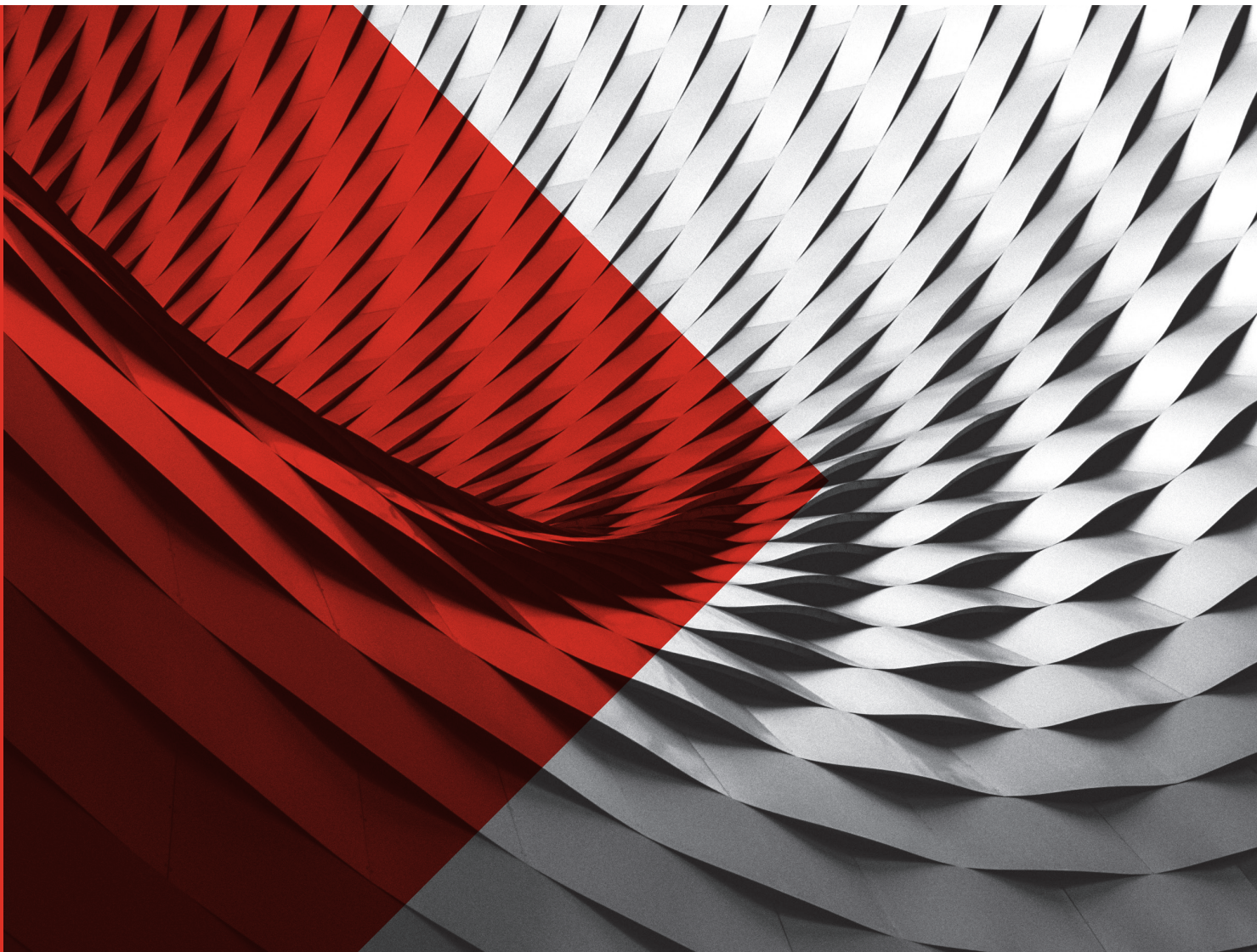


**A SALVAGUARDA DO PATRIMÓNIO CULTURAL  
NO ORDENAMENTO TERRITORIAL**  
O CASO ESPECÍFICO DO PATRIMÓNIO  
ARQUEOLÓGICO

---

**ANA MARGARIDA NUNES MARTINS**



**FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS**

A SALVAGUARDA DO PATRIMÓNIO CULTURAL NO  
ORDENAMENTO TERRITORIAL  
O CASO ESPECÍFICO DO PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO

Trabalho apresentado no âmbito do Curso de Pós-Graduação em Direito do  
Ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo

2010/2011

**Ana Margarida Nunes Martins**

Novembro de 2011

# ÍNDICE

## **A Salvaguarda do Património Cultural no Ordenamento Territorial.**

### **O caso específico do Património Arqueológico.**

<b>Introdução.....</b>	<b>3</b>
<b>1. O património cultural no planeamento territorial</b>	
1.1. A salvaguarda patrimonial e o interesse público: a gestão de um recurso.....	5
1.2. A especificidade do património arqueológico. Do “registo científico” aos instrumentos de planeamento.....	10
1.2.1. Os Planos de Ordenamento de Parques Arqueológicos.....	14
1.3. Avaliação ambiental estratégica dos Planos: sua incidência na salvaguarda arqueológica.....	18
<b>2. Reabilitação urbana: instrumento de integração do património cultural com o ordenamento do território e ambiente</b>	
2.1. A salvaguarda do património na encruzilhada das políticas públicas.....	26
2.2. A Salvaguarda do património no sistema de gestão territorial.....	29
2.3. Os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana e os Planos de Pormenor de Salvaguarda .....	33
2.4. Por uma arqueologia preventiva integrada.....	38
<b>Conclusão.....</b>	<b>40</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>43</b>

# INTRODUÇÃO

*“Sem memória esvai-se o presente que simultaneamente já é passado morto. Perde-se a vida anterior. E a interior, bem entendido, porque sem referências do passado morrem os afectos e os laços sentimentais.*

*É a noção do tempo que relaciona as imagens do passado e que lhes dá a luz e o tom que as datam e tornam significantes, também isso. Verdade, também isso se perde porque a memória, aprendi por mim, é indispensável para que o tempo não só possa ser medido como sentido.”*

In José Cardoso Pires, *De Profundis, Valsa Lenta*, Lisboa, D.Quixote, 1997, p.25.

O tema deste trabalho decorre da percepção do património cultural numa encruzilhada de temáticas, das quais destacaremos a do planeamento territorial. Consciente da identidade própria e particularidades específicas dos bens arqueológicos procurar-se-á verificar o contributo do direito do ordenamento do território e subsidiariamente do ambiente, na implementação de mecanismos de protecção e salvaguarda desse tipo de bem cultural, e avaliar como a convergência de objectivos dos três ramos do direito (património cultural ordenamento do território e ambiente) e sua intercomunicabilidade reforça a defesa daqueles valores colectivos.

Procurar-se-á numa primeira abordagem (capítulo 1.1) atender ao processo de salvaguarda patrimonial como uma trama complexa de elementos que passam pelo reconhecimento de que o património, hoje, é das sociedades e dos cidadãos, que vêm nele a sua identidade e memória, mas é também uma forma de contribuir para a melhoria do ordenamento do território, do desenvolvimento económico e social, integrado nas políticas públicas de expressão territorial numa adequada ponderação de interesses públicos e privados. Procurar-se-á destacar a importância de um conhecimento mais exaustivo e pluridisciplinar desses bens, e para uma maior operacionalidade dos processos de decisão, um planeamento mais concertado do território, onde às decisões deve ser prévio o (re) conhecimento desses bens intrinsecamente ligados ao seu território, daí o seu entendimento enquanto recursos territoriais

Coloca-se neste contexto a especificidade do património arqueológico, (capítulo 1.2). Importa avaliar como a noção alargada e abrangente de “bem arqueológico”, que transformam o mais ínfimo vestígio em potencial fonte de informação histórica e o seu reconhecimento como um amplo recurso cultural disseminado pelo território, coloca dificuldades particulares e problemas específicos, ao nível da sua salvaguarda, nos instrumentos de planeamento territorial.

É analisado neste seguimento a salvaguarda dos valores culturais, nomeadamente do património arqueológico, na formulação e implementação de um Plano Especial de Ordenamento do Território ( Subcapítulo 1.2.1). Analisar-se-á como as figuras legais com impacte territorial: os “parques arqueológicos” e os seus respectivos instrumentos de ordenamento “planos de ordenamento de parques arqueológicos” levantam problemas de articulação com o direito do ordenamento do território, em particular, com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Dentro do RJIGT, os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) assumem-se como instrumentos de planeamento territorial fundamentais e privilegiados para a formação de consensos sobre o modo concreto de utilizar racionalmente recursos territoriais. Neste sentido, importa verificar, como no âmbito do procedimento da AAE aplicado aos PMOT pode promover-se a salvaguarda do património arqueológico (Capítulo 1.3).

Partindo da ideia de que os diferentes ramos do direito - património cultural, ordenamento do território e ambiente -, possuem objectos específicos bem definidos, que inter-comunicam, pretende-se sublinhar como essa autonomia disciplinar e científica não invalida a convergência de objectivos sendo premente uma necessária articulação entre as várias políticas públicas, muitas vezes prosseguidas através de um mesmo instrumento jurídico (Capítulo 2.1.). Salienta-se assim a coordenação, articulação e a compatibilização do património cultural com as restantes políticas públicas, em especial as políticas de ordenamento do território e do ambiente (Capítulo 2.2).

Da ligação inicial, “genética”, entre a reabilitação urbana e o direito do património cultural, uma ligação que resulta de uma compreensão ampla do património cultural, que abrange não só os bens individualmente considerados, mas também o contexto que os envolve, procurar-se-á analisar a articulação entre os planos de pormenor de reabilitação urbana (PPRU) e os planos de Pormenor de Salvaguarda (PPS) (Capítulo 2.3).

Por último posicionando a arqueologia preventiva no quadro jurídico que se traçou anteriormente, procurar-se-á fundamentar a sua importância para a qualificação dos trabalhos de reabilitação patrimonial dos centros históricos, que não são

compreensíveis, senão fundados numa compreensão diacrónica dos edifícios e dos espaços urbanos envolventes (capítulo 2.4).

## 1. O Património cultural no planeamento territorial

*“A impressão que temos é que a ambição maior do homem actual é “ordenar o mundo”, de modo a não ficar [...] pedaço de terra em nosso redor de fora de um qualquer tipo de projecto cujo objectivo técnico, cultural ou outro é desesperadamente ordená-lo, de forma a corrigir a gosto.”*

Vítor Mestre in *al-madan*, 12, 2003, p.319

### 1.1. A salvaguarda patrimonial e o interesse público: a gestão de um recurso.

*“Quando eu nasci as frases que hão-de salvar a humanidade já estavam escritas, só faltava uma coisa – salvar a humanidade”*

Almada Negreiros – *A Invenção do Dia Claro*, 1921

As políticas e acções relativas à salvaguarda e valorização do património cultural apresentam-se, hoje, como um problema complexo. Não só pela “alargamento” que o conceito de património cultural ganhou na contemporaneidade, como pelos problemas concretos que se colocam hoje às sociedades que o criam, em particular às cidades e ao tecido urbano.

A concretização da salvaguarda, para além do envolvimento do estado, central ou autárquico, deve exigir aos profissionais que se dedicam ao seu estudo, às universidades, às empresas, a todos, deve exigir coerência de actuação, a honestidade e exigência de qualidade.

O processo da salvaguarda patrimonial deverá, com efeito, competir a todos, à sociedade em geral: *“todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património”*<sup>1</sup>, sendo certo que o principal papel compete ao Estado, quer como tarefa fundamental, *“proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos*

---

<sup>1</sup> Artigo 78.º, *Constituição da República Portuguesa (CRP)*, V revisão constitucional.

*naturais e assegurar um correcto ordenamento do território*”<sup>2</sup>, quer como acção específica em *promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum*”.<sup>3</sup>

Neste enquadramento, e não obstante o património constituir um papel de mobilização colectiva, as acções da salvaguarda e da valorização tendem a constituir uma matéria que a sociedade remete para o Estado, para as autarquias, revelando o quão ténue pode ser o seu vínculo à causa pública, ao reconhecimento de um interesse público.

Veja-se o papel da “classificação” no quadro da salvaguarda patrimonial. Enquanto procedimento administrativo<sup>4</sup>, a classificação de Monumentos, Conjuntos e Sítios e a respectiva criação de servidões administrativas deveriam implicar um compromisso claro entre o estado, os proprietários dos bens, as autarquias e os interessados em geral, através da determinação obrigatória em portaria de uma zona especial de protecção, incluindo informação esclarecedora quanto ao âmbito, natureza patrimonial e medidas preventivas a assegurar na sua protecção e gestão. Sucede, porém, que o exercício dos poderes vinculativos sobre imóveis classificados e zonas de protecção tem promovido a distorção de protagonismos, de prioridades e até de responsabilidades. A “classificação” na perspectiva do “proprietário” do bem classificado ou abrangido por servidão administrativa do património cultural tende a ser vista como uma penalização, particularmente notória nas áreas urbanas antigas, pelo ónus de passar a comportar especiais deveres por determinado imóvel se localizar num “zonamento” ou numa “zona de protecção”. Assim, a classificação como principal mecanismo de salvaguarda do património cultural imóvel ao dispor da administração do património cultural, é um instrumento de eficácia relativa. Como refere Fernanda Araújo<sup>5</sup> (citada no texto de Paula Cabral Oliveira), a garantia de eficácia do instrumento da classificação não se resume à boa exequibilidade das normas que o constituem, antes dependendo do acolhimento destas normas por parte da comunidade, dado que sem esta aceitação, a classificação falhará em absoluto.

---

<sup>2</sup> Artigo 9.º CRP, V revisão constitucional.

<sup>3</sup> Artigo 78.º, CRP, revisão constitucional.

<sup>4</sup> O Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro, define o procedimento de classificação de bens culturais imóveis, o regime das zonas de protecção e o estabelecimento das regras para a elaboração do plano de pormenor de salvaguarda.

<sup>5</sup> Citada em OLIVEIRA, Paula Cabral de “*Reabilitação Urbana – Património e Ambiente*” in O Novo Regime Jurídico da reabilitação Urbana, Temas CEDOUA, 2010, pág.196.

Essa responsabilidade partilhada pela protecção do valor colectivo coloca igualmente problemas ao executor da política de protecção do património cultural. A este título, atenda-se ao texto de Carla Amado Gomes sobre a “gestão racional” do património cultural. Conforme aí é referido “ (...) *classificar bens e depois votá-los ao abandono só desabona a política de protecção do património cultural e desacredita o instituto da classificação*”<sup>6</sup>. Na verdade, “ *a memória não tem preço mas tem um custo. Sendo certo que a geração presente tem um dever de preservação da memória para com a geração futura, cumpre assegurar a racionalidade de observância desse dever, sob pena de o tornar mera declaração de boas intenções, ainda que de nível constitucional.*”<sup>7</sup>

Ao conceito de “salvaguarda” dos bens culturais, aqui entendidos como “*reserva de memória*”, poderemos acrescentar-lhe a dimensão de recurso. Um recurso que viabilize uma dinâmica económica e social. Poderemos encarar os próprios objectos e sítios do Passado como reconstruções, porque lhes aduzimos as nossas observações, as nossas valorizações. Equacionar o “Passado” e o papel dos vestígios, é simultaneamente colaborar na sua projecção, enquanto herança que queremos transmitir. Como num processo em cadeia, somos agentes de uma construção qualquer sobre os bens que resgatamos e que legamos, sendo que essa mesma “realidade” será futuramente olhada e lida de múltiplas formas<sup>8</sup>. As nossas decisões não têm nada de inócuo, ou de neutro, estamos sempre a escolher, a veicular uma certa forma de olhar, a exercer uma função que é também política sobre os vestígios do passado, “Porque não há afinal, “Património” que seja neutro ou apolítico ...”<sup>9</sup>.

Neste contexto, qualquer decisão sobre os recursos patrimoniais impõe para além de um olhar multidisciplinar, uma maior responsabilização de múltiplos agentes que se relacionam com a sua gestão. Dito de outro modo, para além de um conhecimento mais exaustivo e pluridisciplinar desses bens, e para uma maior operacionalidade dos processos de decisão, exige-se um planeamento mais concertado do território, onde às decisões deve ser prévio o (re) conhecimento desses bens intrinsecamente ligados ao seu território, daí o seu entendimento enquanto recursos

---

<sup>6</sup> In GOMES; Carla Amado, “*O preço da memória: a sustentabilidade do património cultural edificado*” in Estudos – Direito do ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo, ICJP, 2011, pág. 7.

<sup>7</sup> In Idem, *ibidem*, pág.21.

<sup>8</sup> Cf. BARATA, Filomena, in “*A salvaguarda dos bens culturais e o ordenamento do território: um passivo e um futuro*”, Património/Estudos, n.º6, 2004, pág. 14.

<sup>9</sup> In Idem, *Ibidem*, pág.14



territoriais<sup>10</sup>. Todavia o cruzamento no território, do conhecimento/ gestão do património com o planeamento apresenta ainda no nosso país graves dificuldades, conforme nos refere Filomena Barata, “*O pequeno investimento feito pelo Estado nas áreas do saber – mais especificamente no que respeita a algumas matérias que colaboram directamente na gestão patrimonial -, como a História, a Arqueologia, a Antropologia, a Sociologia e a ausência de compatibilização dos variados bancos de dados ou inventários nacionais que deveriam ter a possibilidade de funcionar em rede, corrobora a dificuldade de acesso ao conhecimento.*”<sup>11</sup>

Os inventários são, nesta medida, fundamentais nos processos de planeamento do território. O levantamento dos recursos, a nível nacional ou regional, consubstanciado nas “Cartas do Património” ou “Cartas Arqueológicas”, entendidas como instrumentos dinâmicos, em constante actualização, é essencial em qualquer processo de gestão e planeamento. Todavia, assumindo, que em cada momento do tempo, há um património que é escolhido e a quem é conferido um significado e uma intenção específicas. A inclusão de qualquer elemento no conjunto de referências patrimoniais de um colectivo humano não é, nunca um acto arbitrário. Todo o património é datado e deliberado pelo que os inventários estão em constante reactualização porque toda a construção patrimonial é o resultado de uma escolha permanente entre um potencial quase ilimitado de objectos e valores herdados ou imaginados. Toda a versão da identidade é sempre ideológica, pois estabelece uma relação dialéctica entre a realidade, as ideias, os valores e os interesses de quem a propõe e activa. A construção destas versões da identidade depende da selecção de determinados elementos de uma cultura específica e da sua conversão em narrativas simbólicas sobre a semelhança e a diferença. Um dos artifícios utilizados na construção de narrativas sobre identidade é, precisamente, a activação de reportórios patrimoniais<sup>12</sup>.

Neste sentido, atenda-se à leitura da Lei n.º48/98, de 11 de Agosto<sup>13</sup>, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e urbanismo (LBPOTU),

---

<sup>10</sup> Os instrumentos de gestão territorial identificam o património arquitectónico e arqueológico como recurso territorial. (alínea e) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT).

<sup>11</sup> BARATA, Filomena, Op. Cit, pág.18

<sup>12</sup> Vide PERALTA, Elsa, ANICO, Marta, *Patrimónios e Identidades. Ficções Contemporâneas*, Celta, editora, Lisboa, 2006.

<sup>13</sup> Alterada pela Lei n.º54/2007, de 31 de Agosto.

nomeadamente nos seus artigos 3.º e 6.º<sup>14</sup>, e à sua legislação de desenvolvimento, em particular o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT)<sup>15</sup>. Nestes dois diplomas é evidente a assunção de que o Património Cultural é definitivamente considerado um bem colectivo e um recurso territorial e, como tal, também sujeito a um planeamento e a uma valoração, por parte das comunidades a que pertence, sendo assim, no quadro de um sistema de gestão territorial, alvo da ponderação conjuntamente com outros interesses públicos e privados.

Reconhece-se assim que a visão histórico - simbólica ou morfológico - funcional das questões que se prendem com a salvaguarda do património não esgotam a multiplicidade de factores que devem interferir neste processo, aliás, como refere a Carta de Cracóvia, de 2000 “*A conservação do património cultural deve constituir uma parte integrante dos processos de planeamento económico e gestão das comunidades, pois pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, qualitativo, económico e social dessas comunidades.*”<sup>16</sup>.

Por último, o processo de salvaguarda patrimonial implica uma trama complexa de elementos que passam pelo reconhecimento de que o património, hoje, é das sociedades e dos cidadãos, que vêem nele a sua identidade e memória, mas é também uma forma de contribuir para a melhoria do ordenamento do território, do desenvolvimento económico e social, integrado nas políticas públicas de expressão territorial numa adequada ponderação de interesses públicos e privados.

---

<sup>14</sup> Alínea d) do Artigo 3.º: “*Assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural;*” e a alínea h) do artigo 6.º: “*A reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados;*”.

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 46/2009, de 22 de Fevereiro (procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro). Os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) devem explicitar os fundamentos técnicos das respectivas previsões, indicações e determinações com base no conhecimento do património arquitectónico e arqueológico (artigo 4.º); devem identificar, como recurso territorial, o património arquitectónico e arqueológico (artigo 10.º); devem identificar os elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades (n.º 1, artigo 15.º); e por fim, devem estabelecer as medidas indispensáveis à protecção e valorização do património, acautelando o uso dos espaços envolventes (n.º 2, artigo 15.º).

<sup>16</sup> A carta de Cracóvia (Polónia), 26 de Outubro de 2000, é resultante da Conferência Internacional sobre Conservação “Cracóvia 2000” e da Sessão Plenária com o título “*o património cultural como fundamento do desenvolvimento da civilização*”.

## 1.2. A especificidade do património arqueológico. Do “registo científico” aos instrumentos de planeamento

*“O «património arqueológico» não é um «vestígio», uma entidade residual, mas uma criação contemporânea, produto das sociedades industriais, na sua vocação totalizadora, de entendimento e integração de toda a realidade circundante, na sua vontade de compreender o «Outro» para o integrar como uma variante do «Mesmo». O património arqueológico é um elemento fundamental de caracterização das paisagens, da memória colectiva, da educação e da cultura entendida como uma envolvente, em suma, da qualidade do ambiente e da vida dos cidadãos”*

Vítor Oliveira Jorge

Citado por António Carlos Silva, in *Estudos/Património*, n.º6, 2004

As questões que se colocam ao nível do património arqueológico, o que o torna particularmente específico e acutilante quando se atende às questões da sua salvaguarda e da sua gestão, derivam desde logo da sua percepção ou qualificação.

Na verdade, se recorrermos a uma expressão abrangente (institucionalmente enquadrada nos finais da década de 90), o património arqueológico ou se quisermos os “*arquivos de terra*” passam a corresponder aos vestígios materiais do passado que documentam a actividade das populações pré-históricas e a vida quotidiana das populações rurais e da gente comum dos centros urbanos de época histórica<sup>17</sup>. Como afirma António Carlos Silva, o património arqueológico “(...) *já não é entendido apenas como um conjunto de materialidades mais ou menos individualizáveis – objectos, estruturas, ruínas de edifícios ou “arqueossítios”, cientificamente caracterizáveis através de uma metodologia de investigação própria, a “Arqueologia”, mas como um extenso e difuso recurso cultural, produto remanescente da secular interacção do Homem com o meio envolvente, estruturando e moldando ao longo de sucessivas gerações as paisagens rurais e urbanas em que hoje vivemos*”<sup>18</sup>.

Enquanto recurso cultural disseminado por todo o território (urbano ou privado, público ou privado), o património arqueológico surge assim, pela sua natureza difusa, extensa e não renovável, num mundo contemporâneo permanentemente em mudança, frágil e constantemente ameaçado de perda ou destruição.

---

<sup>17</sup> Esta noção foi veiculada no preâmbulo da Lei orgânica do ex - Instituto Português de Arqueologia: Decreto-Lei n.º 117/97, 14 de Maio.

<sup>18</sup> In SILVA, António Carlos, “*A salvaguarda do património arqueológico em meio rural*”, *Estudos/Património*, Lisboa, Instituto Português do Património Arquitectónico, 2004, n.º6, pág.41.

À sociedade impõe-se assim dispor de meios adequados para o reconhecimento e gestão desse património sobretudo quando ameaçado<sup>19</sup>, resgatando toda a informação documental ou informativa desses vestígios arqueológicos<sup>20</sup>.

A complexificar a questão do reconhecimento dos bens arqueológicos atenda-se às especificidades da própria Arqueologia que, como fonte de conhecimento, conduz a um processo de escavação simultâneo da destruição. Conhecer mais implica destruir mais áreas, das quais ficarão os registos gráficos e escritos. A actividade radica nessa escolha, selecção permanente do que se destrói e do que se deixa ficar, de acordo com uma leitura, sempre subjectiva da coerência do espaço e do tempo, de uma construção no presente do que existiu.

Avaliar como a qualificação do património arqueológico, a noção alargada e abrangente de “bem arqueológico”, que transformam o mais ínfimo vestígio em potencial fonte de informação histórica e o seu reconhecimento como um amplo recurso cultural disseminado pelo território coloca dificuldades particulares e problemas específicos, ao nível da sua salvaguarda, nos instrumentos de planeamento territorial.

Esses instrumentos, no que toca aos bens arqueológicos, devem assumir uma vocação preventiva, que salvguarde esses bens, mas que permita, igualmente, a sua valorização como elementos insubstituíveis da identidade das regiões

A inclusão do património arqueológico nesses instrumentos terá que ser apoiada numa base técnica e científica e enquadrada legalmente<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> As necessidades da vida moderna tornam inevitável a realização de intervenções profundas na paisagem que afectam com frequência a integridade do “arquivo de terra”, gerando impactes negativos.

<sup>20</sup> O que define um determinado vestígio material como “arqueológico” não é o lugar ou o contexto em que o mesmo se encontra no acto da sua descoberta ou identificação, seja ele no subsolo urbano, à superfície de um terreno agrícola ou no fundo do mar, mas a aptidão que o mesmo apresenta de proporcionar informação útil para a construção de teorias ou modelos interpretativos sobre determinados aspectos do passado histórico.

<sup>21</sup> Nos termos da Lei de Bases do Património Cultural em vigor (Lei 107/2001, de 8 de Setembro, artigo 74.º, n.ºs 1 e 2), integram “o património arqueológico e paleontológico... todos os vestígios, bens e outros indícios da evolução do planeta, da vida e dos seres humanos: a) *Cuja preservação e estudo permitam traçar a história da vida e da humanidade e a sua relação com o ambiente;* b) *Cuja principal fonte de informação seja constituída por escavações, prospecções, descobertas ou outros métodos de pesquisa relacionados com o ser humano e o ambiente que o rodeia. [...] O património arqueológico integra depósitos estratificados, estruturas, construções, agrupamentos arquitectónicos, sítios valorizados, bens móveis e monumentos de outra natureza, bem como o respectivo contexto, quer estejam localizados em meio rural ou urbano, no solo, subsolo ou em meio submerso, no mar territorial ou na plataforma continental.” Esta definição é, por sua vez, inspirada pela Convenção Europeia para a protecção do Património Arqueológico, “Convenção de Malta”, artigo 1.º “A presente Convenção (revista) tem por objectivo a protecção do património arqueológico enquanto fonte da memória colectiva europeia e instrumento de estudo histórico e científico. 2. Para este fim, são considerados elementos do património arqueológico todos os vestígios, bens e outros indícios da existência do homem no passado: a) *Cuja preservação e estudo permitam traçar a história da humanidade e a sua relação com o ambiente;**

Qualquer estratégia que vise a salvaguarda patrimonial, deve, na base, proceder à identificação, caracterização e estudo dos bens arqueológicos (“*registo científico*”) sem ele qualquer acção de protecção é incoerente “*só se protege aquilo que se conhece*”. A própria Lei de Bases do Património (LPC) considera que “*aos bens arqueológicos será desde logo aplicável, nos termos da lei, o princípio da conservação pelo registo científico*” (artigo 75.º)<sup>22</sup>. É assim assumido como primeira tarefa de salvaguarda e protecção, e saliente-se, por vezes única, a identificação e integração da informação arqueológica resgatada no discurso do conhecimento sobre o passado<sup>23</sup>.

Num segundo plano, deverá promover-se a protecção jurídica e a conservação física dos Sítios mais relevantes do ponto de vista científico ou patrimonial. Por último poderá surgir a valorização quando os bens conjuguem elevado um valor patrimonial com condições contextuais ou logísticas favoráveis<sup>24</sup>

Observe-se neste enquadramento, o caso do Algarve, em particular a salvaguarda e valorização do Património Cultural, através do seu Plano Regional de Ordenamento.

---

*b) Cujas principais fontes de informação são constituídas por escavações ou descobertas e ainda outros métodos de pesquisa relacionados com o homem e o ambiente que o rodeia;”*. Salienta-se ainda que esta “*Convenção Europeia para a Protecção do Património Arqueológico*” (datada de 1969 e revista em 1992), para além da influência que exerceu no legislador português, quanto à definição de património arqueológico, influencia, igualmente, na articulação que estabelece entre arqueologia e ordenamento do território entre a informação arqueológica e as políticas de planeamento, promovendo a consulta/diálogo entre arqueólogos, urbanistas e técnicos do ordenamento do território. Considerando que a questão central é a protecção do património arqueológico, reforça e apela às repercussões, cada vez mais graves, dos grandes projectos urbanísticos sobre aquele património. Apela, assim, à necessidade de encontrar novos modos de protecção jurídica e de financiamento de actividades de pesquisa e de conservação reafirmando a necessidade de encorajar os inquéritos, o estabelecimento de inventários, as trocas de informação e a ajuda científica e técnica.

<sup>22</sup> No quadro das profundas intervenções na paisagem decorrentes de grandes projectos - a que a legislação de impacte ambiental procurou responder -, a grande preocupação passa a ser a afectação da integridade do «arquivo de terra» em que está contida a informação arqueológica obrigando a desencadear, à semelhança do que acontecia desde há algumas décadas nos países desenvolvidos, a prática de fazer preceder essas intervenções dos estudos arqueológicos necessários à recuperação do máximo de informação que, pelos padrões científicos do momento, é possível extrair dos «arquivos», cuja destruição é, após a sua detecção e reconhecimento, considerada permissível em caso de necessidade.

<sup>23</sup> As profundas transformações do território impuseram assim, uma progressiva e exigente participação dos arqueólogos nesse processo, afirmando-se a prática da “arqueologia preventiva”, colocando-a num lugar de destaque no âmbito dos estudos de impacte arqueológico, e de forma mais abrangente no âmbito das actividades de planeamento e gestão territorial. Por analogia com o princípio do «poluidor pagador», em conformidade com a legislação do Património cultural (primeiro com a Lei nº 13/85, de 6 de Julho posteriormente com a actual LPC), e com a Convenção Europeia para a Protecção do Património Arqueológico (La Valetta, Malta, 1992), de que o Estado Português é signatário, generalizou-se a ideia de que os custos decorrentes da “arqueologia preventiva e de salvamento” devem ser afectados aos promotores das intervenções que venham eventualmente a causar a respectiva destruição física, e não ao Estado.

<sup>24</sup> Vide SILVA, António Carlos, “*A salvaguarda do património arqueológico em meio rural*”, Estudos/Património, Lisboa, Instituto Português do Património Arquitectónico, 2004, n.º6, pág.45-46.

A salvaguarda e a valorização do Património Cultural, designadamente, o Histórico - Arqueológico, constituem um dos objectivos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável<sup>25</sup>, baseada na Estratégia de Lisboa definida pelo Conselho Europeu, apostando no aproveitamento do potencial científico e cultural como suportes de coesão, qualificação e competitividade dos portugueses.

Consequentemente, esse objectivo foi traduzido como um dos objectivos estratégicos no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) sob a alínea denominada “*Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural*”.

De forma a cumprir este pressuposto, um dos objectivos estratégicos no Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT - Algarve – Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 3 de Agosto) considera necessário definir e articular, a nível regional, as diferentes políticas de desenvolvimento sectorial com incidência espacial e de protecção das áreas culturais sensíveis. Foi assim definida uma política de desenvolvimento sectorial de salvaguarda e valorização do Património Arquitectónico e Arqueológico do Algarve, articulada e integrada com as demais políticas de desenvolvimento sectorial e eixos estratégicos do PROT - Algarve, sustentada com linhas de financiamento no Programa de Execução previsto e com a definição de Normas Orientadoras que integram os princípios e condições que vinculam as Entidades Públicas. Todos estes contributos e propostas concretas com vista ao desenvolvimento de acções coordenadas de salvaguarda e valorização do património Histórico - Arqueológico do Algarve foram representados num Mapa de Referência do Património Arquitectónico e Arqueológico, onde se encontram identificados os Centros Históricos, perto de dois mil sítios arqueológicos, as áreas arqueologicamente mais sensíveis, as Rotas Patrimoniais recomendadas e os equipamentos de apoio à valorização patrimonial. Subjazem, assim, as ideias de preservar, recuperar e valorizar o património como elemento formativo, instrumento de diálogo com o meio e suporte no reforço da identidade e memória e ainda como factor de desenvolvimento. O PROT - Algarve estabelece, assim, como exemplo a seguir, normas específicas para as Autarquias no que concerne ao Património Cultural Histórico - Arqueológico: “*Articular a revisão dos Planos Directores Municipais (PDM) com a identificação dos valores patrimoniais; Identificar os limites das áreas de grande potencial arqueológico*

---

<sup>25</sup> RCM n.º112/2005, de 30 de Junho - define o procedimento para a elaboração da ENDS. RCM n.º 109/2007, de 20 de Agosto – Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

*na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, designadamente nos processos de revisão dos Planos Directores Municipais (PMOT's)”<sup>26</sup>*

### **1.2.1. Os Planos de Ordenamento de Parques Arqueológicos**

*“Si bien la mayor parte de los planes de ordenación del siglo XX hicieron hincapié en la dinámica poblacional y en el desarrollo industrial, en el siglo XXI las propuestas de ordenación territorial de mayor interés estarán basadas en un nuevo binomio: naturaleza y cultura. (...).*

*Un paisaje cultural es un ámbito geográfico asociado a un evento, a una actividad o a un personaje histórico, y que contiene, por tanto, valores estéticos y culturales. El proyecto de un parque patrimonial implica garantizar en un determinado paisaje cultural la preservación de sus recursos patrimoniales y, al mismo tiempo, ponerlos al servicio de la reactivación económica de la región. Del mismo modo que las ciudades juegan un papel crecientemente importante en la era de la información, muchos espacios asumen un protagonismo cada vez más relevante como lugares comunicativos.”*

Joaquín Sabaté Bel  
in *Revista Urban*, 9, 2004, pág.8

A problemática que se gerou a partir de 1995<sup>27</sup>, em torno da suspensão das obras da barragem do vale do Côa e da salvaguarda e preservação das gravuras rupestres no mesmo vale, é paradigmática do modo como se procurou enquadrar legalmente a protecção das gravuras e da sua paisagem ao longo de 17 km do vale, recorrendo a um instrumento de ordenamento. Procurou garantir-se, através da figura de um plano especial, “Plano de Ordenamento de Parque Arqueológico”, a protecção e a salvaguarda do património arqueológico e do seu suporte que é o território, aqui entendidos como recursos, ao mesmo tempo que o ordenamento de uma vasta área que se distribui por quatro concelhos (Vila Nova de Foz Côa, Pinhel, Figueira de Castelo Rodrigo e Meda).

Face à necessidade de enquadramento legal para o Vale do Côa e à crescente preponderância que o sector da cultura, e da arqueologia em particular, revelaram, desde os finais dos anos 90 do século XX, a Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural, publicada em 2001, cria duas novas figuras legais com impacte territorial: os “parques arqueológicos”<sup>28</sup> e os seus

---

<sup>26</sup> In BARROS, Pedro, PARREIRA, Rui, “O Património Arqueológico no plano regional de ordenamento do território do Algarve” XELB 8 Revista de Arqueologia, Arte, Etnologia e História, 2008, p.417.

<sup>27</sup> Uma das primeiras deliberações do XIII Governo foi a decisão de suspender as obras da barragem do vale do Côa – Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/96.

<sup>28</sup> N.º 4 do Artigo 74.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (LPC): “Entende-se por parque arqueológico qualquer monumento, sítio ou conjunto de sítios arqueológicos de interesse nacional, integrado num território envolvente marcado de forma significativa pela intervenção humana passada,

respectivos instrumentos de ordenamento “planos de ordenamento de parques arqueológicos”<sup>29</sup>. Em 2002, com o Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio <sup>30</sup>, e por forma de assegurar o ordenamento e a gestão dos parques arqueológicos, definidos, como instrumentos do regime de valorização dos bens culturais, é estabelecida a forma de criação e gestão de parques arqueológicos, bem como os objectivos, o conteúdo material e o conteúdo documental do seu plano de ordenamento.

Assim, através da elaboração de um plano especial de ordenamento do território, designado por plano de ordenamento de parque arqueológico, o legislador português procura, antes de mais, corresponder às recomendações da UNESCO para os bens inscritos na Lista do Património Mundial<sup>31</sup>, isto é, garantir que um plano contribua para uma eficaz e sustentável gestão da arte rupestre do Vale do Côa.

---

*território esse que integra e dá significado ao monumento, sítio ou conjunto de sítios, e cujo ordenamento e gestão devam ser determinados pela necessidade de garantir a preservação dos testemunhos arqueológicos aí existentes.”*

<sup>29</sup> N.º 7 do Artigo 75.º da LPC: “ *Com vista a assegurar o ordenamento e a gestão dos parques arqueológicos, definidos no n.º 4 do artigo 74.º, a administração do património arqueológico competente deve, nos termos da lei, elaborar um plano especial de ordenamento do território, designado por plano de ordenamento de parque arqueológico.* ”

N.º 8 do Artigo 75.º da LPC: “ *Os objectivos, o conteúdo material e o conteúdo documental do plano referido no número anterior serão definidos na legislação de desenvolvimento.* ”

<sup>30</sup> Salienta-se que o Decreto-Lei n.º 50/99, de 16 de Fevereiro, tinha suspenso, pelo prazo de dois anos, os Planos Directores Municipais de Vila Nova de Foz Côa, de Pinhel, de Figueira de Castelo Rodrigo e de Meda, sujeitando às medidas preventivas ali previstas a área delimitada nos termos daquele diploma. A caducidade do prazo acima referido, sem que estivessem definidas as adequadas medidas de gestão para a área em causa, bem como o reconhecido interesse nacional na preservação do conjunto de gravuras rupestres do Vale do Côa, bem como de todo o património cultural e paisagístico envolvente, levou à aprovação do Decreto-Lei n.º 95/2001, de 23 de Março, que veio prorrogar, por seis meses, os prazos previstos nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 50/99, de 16 de Fevereiro. A Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, veio proceder ao enquadramento da matéria em causa, consagrando, a dado passo, os parques arqueológicos, ali também definidos, como instrumentos do regime de valorização dos bens culturais, fazendo depender da legislação de desenvolvimento a forma de assegurar o ordenamento e a gestão dos parques arqueológicos, designadamente através da elaboração de um plano especial de ordenamento do território, designado por plano de ordenamento de parque arqueológico. Face à já operada caducidade das medidas preventivas estabelecidas através dos já citados diplomas, tornou-se assim inadiável proceder à necessária regulamentação daquela matéria, estabelecendo-se os objectivos dos parques arqueológicos, a forma e o processo da sua criação e, bem assim, os conteúdos material e documental do referido plano de ordenamento, assim surge o Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio.

<sup>31</sup> A 2 de Dezembro de 1998, na sua 22.ª Sessão realizada em Quioto (Japão), o Comité do Património Mundial da UNESCO reconheceu a importância cultural das gravuras rupestres do Vale do Côa, tendo-as integrado na lista de sítios classificados como património da humanidade, num dos processos mais rápidos de classificação por parte daquela instituição. A arte do Côa, que havia sido classificada como Monumento Nacional em 1997 passa a Património da Humanidade, em 1998 pela UNESCO com os seguintes critérios: “*A arte rupestre do paleolítico superior do Vale do Côa é uma ilustração excepcional do desenvolvimento repentino do génio criador, na alvorada do desenvolvimento cultural humano; A arte rupestre do Vale do Côa demonstra, de forma excepcional, a vida social, económica e espiritual do primeiro antepassado da humanidade*”.



No entanto, aquilo que seria um exemplo da estreita interligação de duas leis de bases (LBPOTU e LPC), do património cultural e do ordenamento do território, este tipo de plano, enquadrado nos planos especiais, coloca questões que em última instância redundam na sua perda de eficácia, ou mesmo na sua inutilidade.

Como já foi referido anteriormente, a lei de bases do património cultural em 2001, cria pela primeira vez a figura de parque arqueológico e prevê a execução do respectivo plano especial de ordenamento de território (n.º 7 do art.º 75). Esta disposição altera o âmbito dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), na medida em o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, no n.º 2 do artigo 42.º apenas prevê os regimes de salvaguarda dos recursos naturais.

Efectivamente, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território<sup>32</sup> (LBPOTU) veio impor uma certa ordem no que respeita à tipicidade dos planos especiais, bem como à natureza da vinculação destes tipos de planos de ordenamento<sup>33</sup>. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>34</sup>, apresenta estes planos como instrumentos de natureza regulamentar, elaborados pela administração central que constituem um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

Neste enquadramento, a salvaguarda dos valores culturais, nomeadamente do património arqueológico, na formulação e implementação de um PEOT levanta algumas questões. Como refere Fernando Pau-Preto sobre esta problemática *“Na republicação do RJIGT, e centrando-nos nos planos especiais, seria de esperar a assunção dos planos existentes nas três leis de bases, contudo, foram assumidos apenas os planos de ordenamento dos estuários, não tendo acontecido o mesmo relativamente aos planos de ordenamento de parque arqueológico (...) Uma interpretação para esse facto, é apresentada por Fernanda Paula Oliveira, considerando que o legislador não lhes*

---

<sup>32</sup> Lei n.º 48/98, 11 de Agosto (=LBPOTU).

<sup>33</sup> De acordo com o artigo 33.º a tipicidade de planos era a seguinte: planos de ordenamento de áreas protegidas; planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e planos de ordenamento da orla costeira. Quanto à vinculação, os planos especiais para além de vincular as entidades públicas ainda vinculam os particulares.

<sup>34</sup> Decreto-Lei n.º 46/2009, 20 de Fevereiro procede à sexta alteração e republicação do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

*reconheceu a qualidade de planos especiais pelo RJIGT*<sup>35</sup>. Esta omissão no RJIGT, além da clara desarticulação que revela, entre diplomas, faz perigar a ideia de que para os recursos culturais não deva existir um regime de protecção e de salvaguarda com expressão territorial, similar ao dos recursos naturais.

Para todos os efeitos, estes planos continuam a possuir força de lei, a sua existência consta de uma lei de bases, logo, de ordem superior a um decreto-lei. Porém alinhamos na ideia de Fernando Alves Correia e Fernanda Paula Oliveira de que, em vez de um plano especial de ordenamento do território poderia recorrer-se à figura de plano sectorial, possibilidade que já possui enquadramento jurídico na LBOTU e no RJIGT.<sup>36</sup>

Assumindo que o interesse na salvaguarda dos recursos culturais não deva estar centrado nas figuras legais aprovadas, certo é, que condiciona de certo modo a discussão e até mesmo a operacionalização dessa salvaguarda quando estão em causa outros interesses públicos numa dada decisão relativa à utilização do território.

Independentemente de se considerar que os Planos de Ordenamento de Parques Arqueológicos possam constituir uma ferramenta de gestão integrada, promotora da intersectorialização, salienta-se como sua função essencial (desempenhada pelos diferentes planos) a inventariação da realidade ou da situação existente. Esta é uma função deveras importante, na medida em que confere um certo grau de realismo aos objectivos do plano. Nessa medida, assumem particular importância, na sua elaboração, as equipas pluridisciplinares. Para uma gestão integrada, fundamentada e consequente do ponto de vista do desenvolvimento económico, social e cultural, alinhamos na ideia de Joaquín Sabaté que expressa bem os desafios que se colocam à gestão dos recursos patrimoniais: *“la gestión inteligente de los recursos patrimoniales está suponiendo en diversos territorios uno de los factores clave para su desarrollo económico, porque atrae turismo e inversiones, genera actividades y puestos de trabajo; pero, muy fundamentalmente, porque refuerza la autoestima de la comunidad. Todos ellos contemplan algunas premisas básicas: identificar los recursos de mayor interés y ofrecer una interpretación estructurada y atractiva de los mismos; narrar una historia,*

---

<sup>35</sup> PAU-PRETO, Fernando, “Planos de ordenamento de parques arqueológicos, o parente pobre dos planos especiais de ordenamento do território” in Os Dez Anos da Lei de Bases da política de ordenamento do Território e de Urbanismo. Génesis e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008, pág.181.

<sup>36</sup> PAU-PRETO, Fernando, Op.cit, pág.183.

*capaz de atraer visitas e inversiones, de descubrir oportunidades de actividad y áreas de proyecto, de situar el territorio en condiciones de iniciar un nuevo impulso de desarrollo económico. Por medio de todas estas iniciativas se trata de cohesionar los recursos culturales a partir de una idea-fuerza territorial; de dotar de estructura, de verificarla desde ensayos propositivos; de construir una hipótesis de interpretación de un episodio relevante, y de adelantar criterios para la ordenación de un territorio, a fin de llevar a cabo un a gestión coherente de aquellos recursos<sup>37</sup>.*

### **1.3. Avaliação ambiental estratégica dos Planos: sua incidência na salvaguarda arqueológica**

*“Humanity stands at a defining moment in history. We are confronted with a perpetuation of disparities between and within nations, a worsening of poverty, hunger, ill health and illiteracy, and the continuing deterioration of the ecosystems on which we depend for our well-being. However, integration of environment and development concerns and greater attention to them will lead to the fulfilment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer, more prosperous future. No nation can achieve this on its own; but together we can - in a global partnership for sustainable development.”.*

Agenda 21 Preamble: 1.1

.”

A actividade de planeamento implica uma tarefa de ponderação de interesses cuja recolha se dará no decurso do procedimento de elaboração dos planos, seja pela coordenação da actividade de entidades públicas, seja pela participação de privados

Ainda que variáveis em função do plano em causa, incumbe à entidade responsável pela elaboração do plano proceder a todas as diligências instrutórias que se mostrem necessárias para a cabal recolha e graduação daqueles interesses, com vista à definição das regras de ocupação, transformação e uso do solo.

Os impactes ambientais produzidos pelas normas do plano, devem ser consideradas a este nível em consonância com o princípio da prevenção que deve reger toda a matéria ambiental.

---

<sup>37</sup> SABATÉ, Joaquín “*Paisajens culturales, el patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo*”, Revista Urban, n.º9, Madrid, 2004, pág.8.

A avaliação ambiental<sup>38</sup>. de planos e programas, visa assim, a integração dos factores ambientais nas políticas e estratégias e nos instrumentos de gestão do território, devendo, no entanto, ser considerados apenas os factores ambientais relevantes para o processo de tomada de decisão sobre a política, a estratégia ou o plano em questão. A realização da avaliação ambiental estratégica (AAE) pressupõe, assim, uma abordagem estratégica da acção de planeamento.

Esta designação que poderíamos designar de quase lógica no âmbito dos instrumentos de gestão territorial não foi, porém, durante longa data, assumida em todas as suas implicações, na medida em que a realização da avaliação de impacte ambiental, regulada pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, configura um procedimento administrativo que deve ter lugar em momento prévio ao momento decisório do procedimento principal a que se encontra ligado, sempre foi associado à prática de actos de gestão urbanística e não à elaboração de planos.

A Comunidade Europeia pronunciou-se através da Directiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, sobre a questão da antecipação do momento lógico e legalmente adequado para se proceder à avaliação de impacte ambiental.

A Directiva veio, assim, responder a esta necessidade “estratégica” de antecipação do momento de realização da avaliação de impacte ambiental, apostando nos vectores da integração dos procedimentos, de modo a evitar a duplicação da avaliação.

Entre nós, foi o Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, que veio transpor para o ordenamento jurídico interno a referida Directiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho. Determina, porém, no seu preâmbulo, que a avaliação ambiental estratégica dos instrumentos de gestão territorial é regulada não no

---

<sup>38</sup> Salienta-se desde logo que a avaliação de impacte ambiental e a avaliação ambiental estratégica, ambas com incidência positiva na salvaguarda patrimonial, têm procedimentos distintos. Enquanto na primeira, o promotor de um projecto submete o Estudo de Impacte Ambiental a uma autoridade administrativa independente responsável pela avaliação e por informar a decisão a tomar, na avaliação ambiental estratégica, é o próprio promotor que conduz o processo de avaliação, enquanto responsável por informar a decisão a tomar sobre o próprio plano, estratégia ou política. Em ambos os casos, contudo, está prevista a participação de entidades com responsabilidades ambientais específicas (nos domínios das águas, do ar, dos solos, da conservação da natureza, do património, etc.) e a participação do público interessado.

seu âmbito, mas no do RJIGT<sup>39</sup>, pelo que é neste que se encontra definida a forma como o mencionado procedimento é articulado com o de elaboração e dinâmica dos vários instrumentos de gestão territorial.

De acordo com o RJIGT, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território é o único que se encontra isento da avaliação ambiental estratégica (AAE), os planos sectoriais e os planos intermunicipais de ordenamento do território podem também ser dela dispensados. A subordinação a este procedimento depende assim, destes planos servirem de enquadramento para a futura aprovação de projectos sujeitos a avaliação ambiental.

No que concerne aos planos de urbanização e aos planos de pormenor, determina a lei que aqueles que impliquem a utilização de pequenas áreas a nível local apenas estão sujeitos a AAE quando se considere que têm efeitos significativos no ambiente<sup>40</sup>. A decisão de os sujeitar ou não a este procedimento cabe à câmara municipal, tarefa que não se apresenta particularmente facilitada considerando os conceitos indeterminados utilizados pelo legislador para definir os pressupostos desta decisão.

No casos em que a submissão a AAE não é obrigatória, a entidade responsável pela elaboração do plano, de modo a melhor decidir se o sujeita ou não a AAE, pode consultar as entidades às quais, em virtude das suas competências específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes dos planos, cuja pronúncia não é vinculativa<sup>41</sup>.

Neste enquadramento, sublinha-se o referido no documento de orientação da DGOTDU 01/2008, que explícita que a lista das entidades com responsabilidades

---

<sup>39</sup> A avaliação ambiental estratégica dos PMOT deve reger-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na redacção que lhe é conferida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro [actualmente Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Setembro] e subsidiariamente pelo disposto no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho.

<sup>40</sup> Para efeitos da decisão de sujeição ou não de um PMOT a AAE, a câmara Municipal deve ter em consideração não só os critérios previstos no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, como as disposições legais do RJIGT, que evidenciam as especificidades do conteúdo material e documental e o âmbito territorial de cada tipo de PMOT.

<sup>41</sup> Embora não esteja nomeado no conjunto das entidades a consultar, tem sido entendimento da maioria das câmaras municipais e CCDR que o IGESPAR, IP, entidade da administração do património cultural, deve ser consultado. Neste enquadramento, atenda-se ao disposto no n.º 3 do artigo 3º do DL 232/2007, de 15 de Junho, refere que *“A sujeição do plano ou programa a avaliação ambiental pode ser objecto de consulta (...) às entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa, designadamente, a Agência Portuguesa do Ambiente, o Instituto da Conservação da natureza e da Biodiversidade, IP, o Instituto da Água IP, as Administrações de Região Hidrográfica, IP, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, as autoridades de saúde ou os municípios da área abrangida pelo plano ou programa, as quais dispõem de 20 dias para apresentarem as suas observações.”*

ambientais específicas (ERAE) é exemplificativa e não exaustiva, nada obstante a que, em caso concreto, nem todas as entidades referidas no n.º3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, tenham necessariamente que ser consultadas, ou outras entidades não referidas possam ser consultadas<sup>42</sup>. Assim, “*sempre que os PMOT abrangam áreas de protecção dos monumentos nacionais e dos imóveis de interesse público, definidas nos termos da lei de Bases para a Valorização do Património Cultural (LBPVPC), devem ser consultadas as entidades competentes na administração do património cultural, como o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P. (IGESPAR, IP) ou as Direcções Regionais de Cultura*”<sup>43</sup>.

A AAE dos planos (tal como a AIA de projectos) é um instrumento de avaliação de efeitos ambientais, importa por isso destacar os trâmites do procedimento integrados em trâmites dos procedimentos de planeamento: a) Pedido de definição de âmbito (obrigatório); b) Elaboração do relatório Ambiental (que constitui mais uma peça documental que compõe o plano); c) No acompanhamento à elaboração dos planos são integradas as entidades às quais, em virtude das suas competências ambientais, possam interessar os efeitos ambientais, que exercem aí as suas competências consultivas (n.º 2 artigo 75.º-A do Decreto-Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro); d) Participação pública que é feita em conjunto com a participação pública do plano; e) O relatório ambiental e os resultados das consultas sobre o mesmo são ponderados na elaboração da versão final do plano aprovado; f) Declaração ambiental (artigo 151.º-A Decreto-Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro).

Os temas abordados na bateria de indicadores da Declaração Ambiental (como a biodiversidade, o solo, os recursos hídricos, a qualidade de vida, o Património cultural e a paisagem) poderão corresponder aos Factores Críticos para a Decisão (FCD) caso se opte por uma metodologia de base estratégica. Os FCD definidos resultam, assim, do cruzamento entre os objectivos dos quadros de referência estratégica que abrangem a escala do Plano em avaliação, com os Factores Ambientais (FA) pertinentes na avaliação dos eventuais efeitos significativos do plano, sobre o ambiente, tendo ainda presente uma análise da situação existente<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Cf. *Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*, 2008, pág.40-41.

<sup>43</sup> Op. cit, pág.41.

<sup>44</sup> Maria do Rosário Partidário estabeleceu uma “metodologia estruturante de base estratégica” assente numa perspectiva de longo prazo, holística, focada nos factores de análise estratégicos para a decisão.

Os FA que se encontram definidos em legislação própria<sup>45</sup> definem o domínio ambiental relevante, contribuindo para a identificação dos FCD, devendo ser adaptados consoante o caso/plano/escala em questão. É precisamente tendo em conta a escala e a especificidade dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), em particular, dos Planos de urbanização e Planos de pormenor, que se considera dever proceder-se a uma análise sistematizada e exaustiva dos factores ambientais, não só como elemento fundamental da AAE mas também como garante da sua validade técnica e científica. Isto leva a que numa segunda fase, dependendo do objecto da avaliação da sua complexidade e abrangência e para um melhor redimensionamento e visibilidade estratégica dos resultados da análise, os factores ambientais como “temas fundamentais para a decisão” possam ser agregados e organizados como “Factores Críticos de Decisão”<sup>46</sup>.

No pressuposto de que a função primordial do ordenamento do território, em qualquer âmbito (nacional, regional ou municipal), consiste na compatibilização e organização dos interesses sectoriais com expressão territorial, públicos e privados, através de soluções técnicas que optimizem a salvaguarda e a valorização dos recursos territoriais e do potencial territorial, os PMOT assumem-se como instrumentos de planeamento territorial fundamentais e privilegiados para a formação de consensos sobre o modo concreto de utilizar esses recursos territoriais. Neste sentido, importa verificar, como no âmbito do procedimento da AAE aplicado aos PMOT pode promover-se a salvaguarda do património arqueológico

De um modo abrangente, a salvaguarda arqueológica, através dos PMOT, consubstancia-se em três fases: (1) na fase de elaboração dos estudos de caracterização<sup>47</sup>. Nesta fase deverá proceder-se a uma efectiva caracterização e

---

Salienta a flexibilidade do método, a necessidade de se ajustar aos diferentes contextos de decisão, às diferentes escalas e objectos de avaliação. Entre os princípios gerais subjacentes à aplicação da metodologia da AAE, considera-se fundamental a constituição de uma equipa interdisciplinar, que garanta a multidisciplinaridade dos diferentes factores críticos e um nível de integração vertical e transversal na análise e na coerência dos resultados. (*vide* PARTIDÁRIO, Maria do Rosário, *Guia de boas práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas*, 2007, p. 34).

<sup>45</sup> N.º 3 do Anexo III do Decreto-Lei n.º69/2000, de 3 de Maio.

<sup>46</sup> Cf. AAVV *Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*, 2008, pág.16.

<sup>47</sup> Nas regiões onde já estão em vigor os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) deverá atender-se às normas regionais no domínio do património aí definidas que podem diferir de região para região.

valoração dos elementos patrimoniais arqueológicos, através de trabalhos de levantamento e prospecção arqueológica<sup>48</sup> que permitam a sistematização do conhecimento, por forma a corrigir/afinar a informação que consta da base de dados do IGESPAR, IP, da Autarquia, das fontes bibliográficas, cartográficas e documentais. Este trabalho deve ser realizado por um arqueólogo conforme determina a legislação aplicável, nomeadamente o nº4 do artigo 77º da Lei 107/2001 de 8 de Setembro, conjugado com o Decreto-Lei n.º 270/99, de 15 de Julho que regulamenta os trabalhos arqueológicos. O levantamento da situação de referência arqueológica deve conferir especial atenção aos sítios arqueológicos, aos conjuntos históricos urbanos e às áreas de grande concentração de vestígios arqueológicos. Devem ser claramente referenciadas as fontes e bibliografia usadas no âmbito do trabalho. Os dados coligidos deverão ser objecto de valoração científica e patrimonial diferenciada, se necessário de carácter gradativo, com base em critérios previamente definidos. Esta valoração suportará um zonamento com expressão cartográfica e medidas de salvaguarda a constar no Plano e Regulamento, respectivamente; Numa segunda fase (2) destaca-se a representação cartográfica do património arqueológico, i.e. a Planta de Ordenamento, a de Condicionantes, ou outras que eventualmente sejam apresentadas. Os Sítios arqueológicos classificados ou em vias de classificação deverão figurar na planta de condicionantes com delimitação da respectiva Zona de Protecção ou Zona Especial de Protecção. Os sítios arqueológicos não classificados, nem em vias de classificação, deverão figurar na planta de ordenamento. Os elementos patrimoniais (arqueológicos, arquitectónicos e etnográficos) devem estar individualmente identificados e georreferenciados, incluindo as áreas de protecção que se justifiquem. O levantamento patrimonial pode ter expressão em outras cartas temáticas, como por exemplo carta de património ou carta arqueológica<sup>49</sup>. Finalmente, numa terceira fase (3), o Regulamento.

---

<sup>48</sup> A determinação do tipo de prospecção a realizar nos estudos de caracterização dos diferentes PMOT depende do seguinte: (i) do estado actual do conhecimento para o território em causa. (ii) da inexequibilidade, na maioria dos casos, da realização de prospecção arqueológica sistemática no âmbito da revisão dos PDM; (iii) no caso dos PU, depende da avaliação da relevância da prospecção tendo em atenção o tipo de ocupação do espaço; (iiii) no caso dos PP, dado tratar-se de propostas concretas de ocupação do território, depende da ponderação da realização de prospecção arqueológica selectiva ou sistemática.

<sup>49</sup> Embora desejável, as cartas temáticas de património não são figuras legalmente previstas, pelo que poderão não ser aceites pela CA/CCDR. No caso dos aglomerados urbanos podemos invocar o artigo 79º da Lei nº107/2001 de 8 de Setembro que refere que "(...) *deverá ser tida em conta, na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, o salvamento da informação arqueológica contida no solo e no*



À valoração atribuída a cada ocorrência arqueológica deverá corresponder, relativamente à sua salvaguarda, protecção, conservação, um conjunto de normas condicionantes incluídas no regulamento. As normas condicionantes incluídas no regulamento deverão ter um carácter gradativo, correspondente aos zonamentos definidos na cartografia. O articulado poderá referir ainda que, nos termos da lei, os achados arqueológicos fortuitos serão comunicados às entidades municipal e estatal responsáveis pelo património ou à autoridade policial.

Quanto à Avaliação Ambiental Estratégica<sup>50</sup>, aplicada à salvaguarda do património cultural, - na definição do âmbito e relatório ambiental - esta deve adaptar-se ao âmbito dos PMOT e às especificidades do território, executando metodologias de natureza mais tradicional de avaliação de impactes ambientais onde o objectivo é verificar os impactes sobre o património decorrentes das soluções apresentadas, ou com uma natureza mais estratégica, onde o objectivo é integrar as questões que se colocam ao nível da salvaguarda e protecção do património o mais cedo possível no ciclo de planeamento<sup>51</sup>

A definição do âmbito é da responsabilidade da autarquia, cabendo-lhe juntamente com a equipa da AAE, proceder à identificação das opções estratégicas e respectivos objectivos com potenciais implicações no património. O Relatório Ambiental enquanto produto da AAE deve reflectir a análise dos efeitos do Plano naquela área temática e simultaneamente contribuir para um Plano que salvasgarde, minimize, potencie e permita fruição do bem patrimonial<sup>52</sup>.

Não obstante, poder exigir-se uma atitude mais criativa que conduza à descoberta de outras metodologias possíveis para uma adequada avaliação ambiental estratégica, o certo é que se tem verificado a realização de trabalhos arqueológicos no âmbito da AAE em tudo semelhante à Avaliação de Impacte Ambiental. Esta situação resulta de 3 factores principais: primeiro, no caso dos Planos de Pormenor, por se tratar de cenários

---

*subsolo dos aglomerados urbanos, nomeadamente através da elaboração de cartas do património arqueológico”.*

<sup>50</sup> Entendido como procedimento que identifica, descreve e avalia os efeitos significativos no ambiente das propostas do plano, devendo ser realizada ao longo e de forma integrada com o procedimento de elaboração do plano

<sup>51</sup> cf. PARTIDÁRIO, M.R. *Guia de Boas Práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica. Orientações Metodológicas*, APA, 2007, pag.7.

<sup>52</sup> O IGESPAR deve ser flexível e admitir a existência de vários métodos de avaliação, desde que devidamente explicitados e ajustados à realidade em causa. Esta AAE não poderá não ser objecto de trabalhos arqueológicos de campo no pressuposto que estes são realizados no âmbito dos estudos de caracterização.

concretos onde já não se colocam questões estratégicas, segundo, devido à possibilidade da equipa implementar, de acordo com o critério escolhido e apresentado, a metodologia de natureza mais tradicional e terceiro, deve-se ao facto de se tratar de um procedimento relativamente recente que ainda não está bem consolidado, tanto para os organismos da administração como para as autarquias e equipas responsáveis pela sua elaboração.

Concluindo, a AAE, particularmente, no quadro da revisão de um Plano Director Municipal, pode permitir a integração atempada das questões patrimoniais no ciclo de planeamento e programação, de forma a auxiliar a decisão sobre as melhores opções de natureza estratégica para o concelho O Património assume assim um carácter estratégico relevante no quadro dos elementos estruturantes dos municípios, podendo constituir um dos “Factores Críticos de Decisão” no processo de tomada de decisão da proposta de revisão do referido Plano. Para tal, o Relatório Ambiental, enquanto produto dessa AAE deverá conter o levantamento, caracterização e valoração patrimonial da área abrangida pelo Plano, com vista à identificação dos eventuais efeitos significativos decorrentes da aplicação do mesmo. Para a realização do trabalho acima indicado e no sentido da salvaguarda do património cultural concelhio, as equipas responsáveis deverão adequar-se aos diversos valores patrimoniais em presença, podendo assumir um carácter pluridisciplinar.

## 2. Reabilitação urbana: instrumento de integração do património cultural no ordenamento do território e ambiente

*“Monumento e Cidade histórica, património cultural e urbano: estas noções e as suas figuras sucessivas fornecem um esclarecimento privilegiado sobre o modo como as sociedades ocidentais assumiram a sua relação com a temporalidade e construíram a sua identidade.”*

Françoise CHOAY, , *A Alegoria do Património* pág.221

### 2.1. O património cultural na encruzilhada das políticas públicas

*“ (...) a preservação e a defesa da herança cultural, que nos foi legada, não pode pôr em causa o presente, a geração presente, do mesmo modo que esta, a geração presente, enquanto elo da cadeia histórica entre as gerações passadas e as gerações vindouras, que é nosso dever indeclinável manter e enriquecer, não pode pôr em causa o futuro, as gerações futuras. Pois, parece-nos óbvio, que nem o passado pode tramar o presente, nem o presente pode tramar o futuro.”*

José Casalta Nabais,  
*Introdução ao Direito do Património Cultural*, 2004

Segundo o enunciado das tarefas fundamentais do Estado, prevê o artigo 9.º da Constituição, como princípio fundamental da República, a necessidade de *“Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território.”* Esta amplitude das incumbências do Estado<sup>53</sup> numa teia de complexidade e interligação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais demanda articulação das políticas públicas onde a ponderação e harmonização de objectivos diversificados parece essencial, todavia, a assunção do entrelaçamento, entrecruzamento entre o ambiente, ordenamento do território e património cultural não deve cair na indefinição dos bens jurídicos em causa, sob pena da inoperatividade de qualquer política naqueles domínios<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> O texto de Carla Amado Gomes *“Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e os separa”* in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDUL, 2005, pág127-139, elucida bem como o património cultural, o urbanismo e o ambiente, enquanto bens jurídicos que espelham os novos interesses estatais e comunitários, impõem que se elucidem as diferenças existentes entre estas três realidades, justificando a separação dos objectos. Segundo a posição da autora, a culpa desta confusão de objectos começa, na Lei Fundamental, e é agudizada pela qualificação de componentes ambientais humanos feita no artigo 17.º/3 da LBA.

<sup>54</sup> Sobre a errância e o simbolismo do legislador constituinte no traçado do artigo 66.º atente-se ao texto de Carla Amado Gomes *“Constituição e Ambiente: Errância e simbolismo”* onde se sublinha a tendencial irrelevância constitucional da consagração da tarefa de conservação e promoção ambiental. Artigo

Embora as normas constitucionais tenham sido objecto de densificação pela Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) pela Lei de Bases de Política do Ordenamento do Território (Lei n.º 48/98, de 8 de Agosto) e pela Lei de Bases de Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural (Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro). Importa notar, a este título, que tanto a Lei de Bases do Património Cultural, como a Lei de Bases da Política e Ordenamento do Território de 2001 e de 1998 apelam à necessária compatibilização com as políticas ambientais, mas não podem ser consideradas como uma espécie de desenvolvimento ou concretização da Lei de Bases do Ambiente de 1987<sup>55</sup>. De acordo com João Martins Claro, *“Quer isto dizer que a Assembleia da República aprovou leis de bases que se inspiram em bens jurídicos a proteger – património cultural, ordenamento do território e urbanismo – diferentes daqueles que, inovadoramente, presidiram à elaboração da Lei de Bases do Ambiente, em 1987. Neste contexto, pode afirmar-se que se assistiu a uma erosão da força directiva da Lei de Bases do Ambiente no que respeita aos “componentes ambientais humanos”, nomeadamente, em relação ao património natural e construído, em favor de outras leis de bases”*<sup>56</sup>.

Saliente-se, assim, como as preocupações com a protecção e valorização do património cultural estendem-se aos domínios do ambiente e do ordenamento.

No caso do ambiente, estas preocupações manifestam-se pela consagração na respectiva Lei de bases (LBA – art.17.º / 3b) da Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, no qual se faz referência expressa ao património construído como componente ambiental humano) de uma vertente urbana, representada por exemplo na protecção da paisagem, do ambiente urbano e da sustentabilidade ecológica das cidades.

O ordenamento, por seu turno, reproduz também nos seus principais instrumentos normativos a preocupação com a protecção e a valorização do património cultural edificado (cf. art. 6.º/1 h) da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (LBOT) e o art.15.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Dezembro (RJIGT). A lei de bases da política de

---

publicado na Revista O Direito, 2006/IV, pp817 e segs., e na Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, n.º13, pp.39 e segs.

<sup>55</sup> Vide João Martins Claro, *“A Lei de Bases do Ambiente e as outras Leis de Bases”* Actas do Colóquio *“A Revisão da Lei de Bases do Ambiente. Dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011”*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Organização de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, pág.74-75.

<sup>56</sup> In João Martins Claro, *op.cit.*, pág.75

ordenamento do território (LBPOT) inclui nos seus objectivos a reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificado (art. 6.º /1g) da LBPOT).

A preocupação com a protecção dos bens culturais reflecte-se, igualmente, na obrigação de promover a respectiva ponderação nos instrumentos de gestão territorial que venham a ser aprovados, designadamente, o programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), os planos regionais e intermunicipais de ordenamento do território e os planos sectoriais relevantes, bem como no estabelecimento de medidas indispensáveis à protecção e valorização daqueles bens, acautelando o uso dos espaços envolventes (cf. art.15.º/2 RJIGT).

O RJIGT na secção referente aos interesses públicos com expressão territorial, prevê a identificação naqueles instrumentos do património arquitectónico e arqueológico, definidos como elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades (art. 10.º/e) e art. 15.º do RJIGT).

Esta brevíssima análise que parte da "confusão" que a Lei Fundamental e depois ordinária geraram em torno dos bens jurídicos: Ambiente, Ordenamento e Património Cultural, pretende reforçar a ideia de que estes diferentes ramos do direito, com objectos específicos bem definidos, inter-comunicam. Pretendemos pois sublinhar como a *"Autonomia disciplinar e científica não invalida convergência de objectos, não obsta a sobreposições. Elas são mesmo essenciais, como forma de atestar a necessária articulação entre as várias políticas, muitas vezes prosseguidas através de um mesmo instrumento jurídico."*<sup>57</sup>. Como é particularmente evidente nos planos de ordenamento do território, e dentro destes em particular os Planos Municipais de Ordenamento do Território.

A própria lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro expressa *"que um dos princípios gerais prende-se com a coordenação, articulando e compatibilizando o património cultural com as restantes políticas (...) em especial as políticas de ordenamento do território, de ambiente, de educação e formação, de apoio à criação cultural e de turismo"* (Alínea c) do Artigo 6.º). De forma inequívoca está aqui patente uma forte

---

<sup>57</sup> In Carla amado Gomes, *Op.cit*, 2005, pág. 139.

vontade política de governância para as questões patrimoniais, bem com, a imprescindível coordenação de políticas públicas atentas à transversalidade dos bens jurídicos a proteger.

## 2.2. A Salvaguarda do património no sistema de gestão territorial

*“...os instrumentos de gestão territorial assumem, simultaneamente, um papel activo de promoção do desenvolvimento territorial e da edificação, o qual toma em consideração as necessidades de valorização do património cultural, maxime do edificado, e um papel passivo de fixação de parâmetros que protegem e salvaguardam os bens existentes no terreno.”*

Suzana Tavares da Silva, *“Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural. Dificuldades na articulação dos Regimes Jurídicos”*, Boletim da FDC, 2006, pág. 352-353

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), bem como o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro que regulamentou e desenvolveu aquela Lei de Bases, instituíram um sistema de gestão territorial em que assenta a política de ordenamento do território e de urbanismo, o qual se organiza, num quadro de interacção coordenada, nos âmbitos nacional, regional e municipal.<sup>58</sup>

O tratamento jurídico da temática dos planos territoriais encontra-se assim regulado de forma sistemática e global, no ordenamento português, no Regime Jurídico dos Instrumentos Gestão Territorial (RJIGT), no qual o “sistema de gestão territorial”, é composto por uma rede complexa de planos, de âmbito nacional, regional e municipal, existindo entre eles, em geral, *“um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções”* (artigo 23.º, n.º1 do RJIGT).

Dentro da panóplia complexa dos instrumentos de gestão territorial existentes, atenda-se às referências ao património cultural, em particular ao arqueológico.

No âmbito nacional, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território<sup>59</sup> (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/07, de 4 de Setembro rectificado pela

---

<sup>58</sup> Para Fernando Alves Correia ao invés de sistema de gestão territorial deveria passar a designar-se por sistema de planeamento territorial, assim como em vez de instrumentos de gestão territorial a fórmula, porventura mais rigorosa seria instrumentos de planeamento territorial. *vide* “Manual de Direito do Urbanismo, vol.1, Almedina, 2001, pág. 231.

<sup>59</sup> O PNPOT corresponde a um instrumento de gestão territorial de âmbito nacional, onde se encontram identificadas as opções e as prioridades de intervenção em matéria de ordenamento do território, mas

Declaração de Rectificação nº 80-A/2007, de 7 de Setembro, elenca como um dos objectivos específicos (10) “*Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural*” reconhecendo que “*A protecção, a recuperação e a valorização das paisagens e do património cultural constituem assim vectores prioritários do ordenamento e da qualificação do território e factores de melhoria da qualidade de vida.*”. Nesta sequência, no “*Programa de Acção*”<sup>60</sup>, estabelece com medidas prioritárias: 1) promover a inventariação, classificação e registo patrimonial dos bens culturais, nomeadamente dos valores patrimoniais arqueológicos (2006-2013), e 2) regulamentar a Lei de Bases do Património Cultural, promovendo a articulação com os instrumentos de gestão territorial (2006-2007). Ainda no “*Relatório*”<sup>61</sup>, realça-se os “*riscos a que o património arqueológico está sujeito, nomeadamente nas áreas urbanas e rurais sujeitas a acções que envolvem revolvimento de solos, assim como o património submerso. A especificidade do património arqueológico recomenda que se prossiga e acelere o processo da sua inventariação*”.

No que concerne aos planos especiais de ordenamento do território, apenas são como tal considerados no RJGT, os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento dos estuários, isto apesar de em legislação especial, o Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio, que estabelece a forma de criação e gestão dos parques arqueológicos, se referir que estes devem obrigatoriamente ser abrangidos por um plano especial de ordenamento do território. Funcionam essencialmente como instrumentos de salvaguarda de recursos e valores naturais (e patrimoniais) e devem preocupar-se com o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, disposições estas que, quando suficientemente determinadas, serão imediatamente oponíveis aos particulares por elas visados (cf., artigo 44.º do RJGT)

Por seu lado, os planos regionais de ordenamento do território consistem em instrumentos de gestão territorial que definem a estratégia de desenvolvimento regional,

---

também, orientações para os instrumentos de âmbito nacional e programa de políticas, de âmbito regional e municipal. Este programa procedeu ainda ao diagnóstico em termos de ordenamento do território das várias regiões e respectivas estratégias territoriais.

<sup>60</sup> Anexo à Lei nº 58/07, de 4 de Setembro rectificado pela Declaração de Rectificação nº 80-A/2007, de 7 de Setembro.

<sup>61</sup> Anexo à Lei nº 58/07, de 4 de Setembro rectificado pelas Declarações de Rectificação nº 80-A/2007, de 7 de Setembro e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro.

fazendo a ligação entre as opções estabelecidas a nível nacional e o nível municipal de intervenção, constituindo o quadro de referência para elaboração, sobretudo, de planos municipais de ordenamento do território (artigo 51.º do RJIGT). Tendo deixado estes planos, ao abrigo da presente legislação, de poder vincular directa e imediatamente os particulares, apenas podendo traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados no plano de desenvolvimento regional, não deixam, contudo, de desempenhar um importante papel na definição das grandes estratégias para o património, como atrás se verificou no caso do PROT - Algarve.

No âmbito municipal assume especial relevo os planos municipais de ordenamento do território, configurados como instrumentos que vinculam imediatamente os particulares, cumprem uma panóplia de funções, das quais se destaca a inventariação da realidade existente, na medida em que, só conhecendo a situação geográfica e geológica, sociológica, económica e social, bem como a ocupação urbana existente, sendo a função central desempenhada pelos planos municipais, o carácter conformador do território e do direito de propriedade do solo, são eles que definem as regras e parâmetros a que deve obedecer a sua ocupação, uso e transformação.

De todos os planos municipais, é o plano de pormenor que melhor cumpre estas funções, para além de proceder a uma concreta e quase exaustiva definição da situação fundiária da área de intervenção, intervém sobre ela e procede, quando necessário, à sua transformação, desenvolvendo e concretizando detalhadamente propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, mediante a definição do desenho urbano.

Verifica-se em Portugal uma tendência cada vez maior de aprovação de planos que enquadrem operações de recuperação ou renovação do edificado. Neste sentido, o regime dos planos de pormenor, onde se determina, expressamente, que, por deliberação da câmara municipal, pode ser adoptado com conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita e aos objectivos previstos nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração, podendo adoptar a modalidade específica de plano de pormenor de reabilitação urbana ou plano de pormenor de salvaguarda.

Salientamos sob o ângulo das funções dos planos territoriais, a função da *inventariação da realidade ou da situação existente*. Na perspectiva do ordenamento do



espaço, o seu significado, de extrema relevância, é o de que todos os planos devem fazer um levantamento da situação existente, bem como das respectivas causas, no que diz respeito aos vários aspectos da utilização do território que constitui o seu âmbito de aplicação<sup>62</sup>.

Os Instrumentos de Gestão Territorial apresentam potencialidades em matéria de promoção, gestão e valorização do património cultural edificado, “(...) constituindo, nesta medida, uma via apta para a execução de uma política territorial de redistribuição de recursos económico - culturais decorrentes das externalidades positivas e negativas geradas pelos bens culturais imóveis. Trata-se, (...) de promover a elaboração de “planos urbanísticos amigos do património cultural imóvel”<sup>63</sup>

Nesse universo dos IGT devemos salientar a importância dos instrumentos de planeamento na protecção e salvaguarda do valor cultural dos bens imóveis<sup>64</sup>. Salienta-se neste quadro, os planos directores municipais que estabelecem os parâmetros urbanísticos aplicáveis e a delimitação de zonas de protecção.

Segundo Suzana Tavares da Silva, aos instrumentos de desenvolvimento territorial<sup>65</sup> cabe orientar a evolução urbanística segundo directrizes privilegiadoras da consolidação e da revitalização de zonas sensíveis em matéria de património cultural. Orientações que são posteriormente repercutidas nos instrumentos de planeamento<sup>66</sup>. Ainda segundo a mesma autora “(...) os instrumentos de gestão territorial assumem, simultaneamente, um papel activo de promoção do desenvolvimento territorial e da edificação, o qual toma em consideração as necessidades de valorização do património cultural, maxime do edificado, e um papel passivo de fixação de parâmetros que protegem e salvaguardam os bens existentes no terreno.”<sup>67</sup>

Dentro da política do urbanismo e do ordenamento do território ganha autonomia o problema do desenvolvimento das zonas urbanas, e os problemas que coloca. Como tentativa de os superar, o legislador optou pela criação de um regime

---

<sup>62</sup> Cf. CORREIA, Alves, Op. Cit. pág. 246.

<sup>63</sup> In Susana Tavares da Silva, “Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural: Dificuldades na Articulação dos Regimes Jurídicos” BFD, vol.82, 2006, pág.352.

<sup>64</sup> De acordo com o art.9.º/2 da LBOT são instrumentos de planeamento territorial, os planos municipais de ordenamento do território, que compreendem as figuras de plano director municipal, plano de urbanização e plano de pormenor.

<sup>65</sup> De acordo com o art.9.º/1 da LBOT são instrumentos de desenvolvimento territorial o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos regionais de ordenamento do território e os planos intermunicipais de ordenamento do território.

<sup>66</sup> Cf. Suzana Tavares da Silva, Op.Cit, pág. 352.

<sup>67</sup> In Suzana Tavares da Silva, Op.Cit. pág. 352-353.

legal específico que designou como regime jurídico da Reabilitação Urbana, é sobre o novo regime jurídico que posicionaremos de seguida a problemática da salvaguarda do património cultural, em particular, do arqueológico.

### **2.3. Os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana e os Planos de Pormenor de Salvaguarda**

Nas palavras de Dulce Lopes, não há como negar a ligação inicial, “genética”, entre a reabilitação urbana e o direito do património cultural, uma ligação que resulta de uma compreensão ampla do património cultural, que abrange os bens individualmente considerados, mas também o contexto que os envolve<sup>68</sup>. Já na expressão de Adelino Gonçalves o “*planeamento de salvaguarda*” assume-se como forma de aludir à articulação – complexa, mas necessária – entre os domínios do ordenamento do território e os da cultura, isto é, entre as políticas e práticas de planeamento urbanístico e de ordenamento do território e as políticas e práticas de salvaguarda do património arquitectónico e urbano<sup>69</sup>.

É neste sentido que procuramos enquadrar a reabilitação urbana, como um conceito amplo que integra vários subconceitos e que envolve diferentes dimensões da política urbanística e do património cultural<sup>70</sup>. Segundo Suzana Tavares da Silva, “(...) *a reabilitação urbana encerra duas componentes no âmbito de uma mesma finalidade: uma componente urbanística e uma componente de valorização do património cultural (...) visa a requalificação das cidades (...) Para tanto deve resolver o problema do parque habitacional dessas zonas, seja porque o mesmo está degradado e é necessário “reconstruí-lo”, ou pelo menos renová-lo, seja porque o mesmo é constituído por um importante conjunto de monumentos e outros imóveis classificados, consubstanciando um importante testemunho de civilização que é necessário preservar e valorizar, seja ainda porque reúne estes dois tipos de problemas*”<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Cf. Dulce Lopes “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização” in O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA/FDC, 2010, pág.28.

<sup>69</sup> Cf. Adelino Gonçalves, “Áreas Urbanas para (re) habilitar. As relações entre cidade e património?” in O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA/FDC, 2010, pág.82.

<sup>70</sup> À semelhança de outros países ocidentais europeus (ex. França: como instrumento de reabilitação urbana o *Plan Permanent de Sauvegard et de Mise en Valeur*).

<sup>71</sup> In Suzana Tavares da Silva, Op.cit, pág.356.

Note-se que o legislador do Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana<sup>72</sup> – Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro (art.2.º/j), procurou afastar o conceito de reabilitação urbana, excessivamente dependente do direito do urbanismo, da *recuperação do edificado*, procurando uma acepção mais próxima da requalificação e onde se entrecruzam necessariamente diferentes políticas<sup>73</sup>.

Pese embora, os artigos 3º e 6º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto), refiram que a reabilitação urbana constitui um fim e um objectivo da política de ordenamento do território e do urbanismo, só mais recentemente o conceito de património urbanístico começou finalmente a cruzar-se com as preocupações com a reabilitação urbana e a política habitacional do Estado, havendo, naturalmente, ainda um longo caminho a percorrer<sup>74</sup>.

Nesta sequência, só em 23 de Outubro de 2009, surge o actual Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e nele a regulamentação de uma nova figura de instrumento de gestão territorial, o Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana – PPRU, criado na alteração de Setembro de 2007 do RJGT<sup>75</sup>. No mesmo dia, e procurando superar a falta de articulação entre o diploma da reabilitação urbana e a lei de bases do património, é publicado o Decreto-Lei nº 309/2009 que regulamenta os procedimentos de

---

<sup>72</sup> O anterior Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, estabeleceu um regime jurídico excepcional de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU). De acordo com este regime, as operações de reabilitação urbana poderiam ser realizadas directamente pelos municípios ou através das sociedades de reabilitação urbana [SRU] por eles criadas.

<sup>73</sup> Segundo o legislador, hoje, a *reabilitação urbana* consiste numa “*forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios*” (alínea j) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro).

<sup>74</sup> Para Adelino Gonçalves existe ainda uma grande distância entre o entendimento deste conceito [reabilitação urbana] desenvolvido desde os anos setenta do séc. XX numa vasta bibliografia e sintetizada em cartas e recomendações de organizações internacionais – o pano de reflexão – e a respectiva incorporação desta problemática nas políticas culturais e do ordenamento do território – o pano da acção.” Adelino Gonçalves, “Questões de pormenor no planeamento de salvaguarda” in Revista CEDOUA 1/9, 2006, p.36. Dos documentos teóricos destacamos a Carta Europeia do Património Arquitectónico, adoptada em 26 de Setembro de 1975 pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa, posteriormente proclamada no Congresso sobre o Património Arquitectónico Europeu (21 a 25 de Outubro de 2005), do qual emanou a Declaração de Amesterdão, documento que complementa e reforça os princípios da conservação integrada naquela carta.

<sup>75</sup> A alteração de 2007 do RJGT introduziu flexibilidade no conteúdo material dos planos de pormenor e reconheceu desde logo algumas modalidades específicas, de entre as quais, o Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana (PPRU). É neste contexto que surge no ordenamento jurídico português a figura de PPRU, cujo conteúdo material ajustado às finalidades específicas das intervenções de reabilitação urbana é especificado no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro).

classificação dos bens imóveis de interesse cultural, o regime jurídico das zonas de protecção e do plano de pormenor de salvaguarda. Deste modo, regulamenta-se finalmente a Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro, Lei de Bases do Património Cultural e, muito em especial, o plano de pormenor de salvaguarda, figura que já havia sido criada em 1985. A articulação entre ambos foi acautelada, sendo o PPRU de âmbito e intervenção mais alargados que o plano de pormenor de salvaguarda, prevalecendo sobre estes, embora *incorporando os objectivos e o conteúdo* daquele num esquema de *co-participação* das administrações envolvidas<sup>76</sup>.

Segundo o artigo 91º-A do RJGT, o PPRU abrange solo urbano correspondente à totalidade ou a parte de uma zona histórica delimitada em plano director municipal ou plano de urbanização eficaz, uma área de conversão (ACRRU), uma área de reabilitação urbana (ARU) ou uma área a sujeitar à aplicação de regimes específicos de reabilitação urbana legalmente existentes. Neste contexto, o PPRU é o instrumento privilegiado para estabelecer a estratégia integrada de actuação urbanística, articulando a definição das regras de uso e ocupação do solo com a remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços públicos e com a reabilitação dos edifícios, numa abordagem integrada de valorização do tecido urbano e revitalização económica, social e cultural da área de intervenção.

Defende-se assim, neste novo enquadramento legal, que uma acção de reabilitação urbana não se deve resumir a um conjunto de actuações tipificadas, na maior parte de ordem física. Assente numa abordagem multidisciplinar até mesmo holística, uma intervenção de reabilitação urbana deve emanar do conjunto de valores específicos, revelados após uma análise criteriosa da respectiva área de intervenção e da sua relação com o todo urbano. Verificar-se-á em algumas situações, uma acção que deverá assumir um maior pendor social, outras onde estarão presentes maiores preocupações relativas ao património edificado, algumas terão uma incidência especial em questões ambientais, etc. Um carecerão de investimento multi-sectorial, noutras será possível implementar um sistema de execução assente em parcerias alargadas entre actores públicos e privados, noutras ainda, haverá uma maior intervenção executiva dos poderes públicos. Se, por definição, a identidade nunca se repete, a sua reabilitação também não.

---

<sup>76</sup> Artigos 21.º e 28.º do RJRU e artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 370/2009, de 23 de Outubro.

Um dos aspectos especialmente regulamentados no novo regime jurídico, conforme já enunciámos, é o da articulação entre os planos de pormenor de reabilitação urbana (PPRU) e os planos de Pormenor de Salvaguarda (PPS). Já aqui referimos que os PPS constituem igualmente uma modalidade específica de plano de pormenor prevista no RJIGT. O seu conteúdo encontra-se definido na Lei de Bases do Património Cultural (Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro) <sup>77</sup>. Contudo, foi apenas através do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de Outubro, que se estabeleceu o seu regime. Este diploma determina a obrigação dos municípios de estabelecerem plano de pormenor de salvaguarda sempre que monumentos, conjuntos ou sítios sejam classificados como património cultural, ou estejam em vias de classificação.

O objecto e âmbito territorial do plano de pormenor de salvaguarda definido na lei (artigos 64.º e 65.º do Decreto-Lei n.º 309, de 23 de Outubro) determina que estes planos “*podem abranger solo rural ou urbano correspondente à totalidade ou parte de um bem imóvel classificado e respectiva zona de protecção*” e “*estabelecem as orientações estratégicas de actuação e as regras de uso e ocupação do solo e edifícios necessárias à preservação e valorização do património cultural existente na sua área de intervenção, desenvolvendo as restrições e os efeitos estabelecidos pela classificação do bem imóvel e pela zona especial de protecção*”.

Procurando compatibilizar os regimes do PPRU e planos de pormenor de salvaguarda, o RJRU veio prever um regime específico de articulação entre os dois, estabelecendo, no artigo 21º, a possibilidade de “*sempre que a área de intervenção do PPRU contenha ou coincida com património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, e respectivas zonas de protecção, que determine, nos termos da Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro, a elaboração de um PP de salvaguarda do património*

---

<sup>77</sup> Artigo 53.º

Artigo 53.º da LPC: Planos

“1 - O acto que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios nos termos do artigo 15.º da presente lei, ou em vias de classificação como tal, obriga o município, em parceria com os serviços da administração central ou regional autónoma responsáveis pelo património cultural, ao estabelecimento de um plano de pormenor de salvaguarda para a área a proteger.

2 - A administração do património cultural competente pode ainda determinar a elaboração de um plano integrado, salvaguardando a existência de qualquer instrumento de gestão territorial já eficaz, reconduzido a instrumento de política sectorial nos domínios a que deva dizer respeito.

3 - O conteúdo dos planos de pormenor de salvaguarda será definido na legislação de desenvolvimento, o qual deve estabelecer, para além do disposto no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: a) A ocupação e usos prioritários; b) As áreas a reabilitar; c) Os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais; d) A cartografia e o recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto; e) As normas específicas para a protecção do património arqueológico existente; f) As linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística.”

*cultural, cabe ao PPRU a prossecução dos seus objectivos e fins de protecção, dispensando a elaboração daquele”, sem prejuízo de, “na parte que respeita ao património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, o PPRU obedecer ainda ao disposto no nº 1 e 3 do artigo 53 da Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro”.*

Para este efeito, o PPRU terá de ser elaborado em regime de colaboração e parceria entre as entidades da administração pública com competência em matéria de salvaguarda do património cultural e o município. Desta articulação facilmente se depreende a vocação integradora, estratégica e urbanística.

O plano de pormenor que integre o(s) correspondente(s) plano de pormenor de salvaguarda pode ainda dispensar a consulta das entidades da administração do património cultural em sede de controlo prévio das operações urbanísticas conformes com o plano. Esta solução legislativa inovatória assume relevância no contexto do planeamento territorial, pois evita a duplicação de esforços e integra na estratégia de reabilitação urbana a estratégia relativa à salvaguarda do património classificado. Articula ainda com a gestão urbanística na medida em que faculta a dispensa de consulta á administração pública competente em matéria de património cultural, no decurso da vigência do plano, nos termos do nº4 do art. 28, introduzindo, assim, um factor de celeridade em sede de controlo prévio das operações urbanística<sup>78</sup>.

Efectivamente, a coordenação intersectorial, fundamental na elaboração de qualquer instrumento de gestão territorial, possui um valor reforçado no âmbito do PPRU uma vez que existe uma maior responsabilização por parte das entidades que se devam pronunciar em razão de localização ou de tutela de servidões e restrições de utilidade pública, nos termos do nº 2 do art. 27º do RJRU). O legislador optou, inclusive, como já se referiu, por dispensar nova consulta a estas entidades, em sede de controlo prévio das operações urbanísticas, sempre que estas se tenham pronunciado favoravelmente ou quando as suas propostas de alteração ao plano tenham sido acolhidas, o que constitui um importante inovação na redução dos tempos de decisão no

---

<sup>78</sup> Esta celeridade, ou se quisermos a assunção de uma “vida verde” do licenciamento, não pode deixar de exigir pelos serviços da Câmara, a criteriosa análise de qualquer projecto que se inscreve numa área condicionada do ponto de vista cultural e do ponto de vista da relevância do seu património urbanístico e arqueológico, querendo isto dizer que importa analisar o imóvel, o local da sua implantação, mas também o contexto onde ele se insere. Se se descentralizam competências do IGESPAR e DRC para as Câmaras Municipais, com vista à celeridade dos processos, não pode este novo enquadramento traduzir negligência e superficialidade na emissão dos pareceres dos técnicos e em ultima instância das licenças.

âmbito de tais procedimentos, constituindo o PPRU uma espécie de “via verde decisória” (nº 3 do art. 27º do RJRU)<sup>79</sup>.

Assim, além dos conteúdos já referidos, o PPRU que contemple a salvaguarda do património classificado ou em vias de classificação deve ainda incluir normas específicas de protecção desse património, nos termos do disposto no art. 53º da Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro e do art. 66º do Decreto-Lei nº 309/2009, de 29 de Maio, designadamente, identificando os princípios de salvaguarda destes bens bem como o tipo de ocupação, os usos prioritários, os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais, as normas específicas para a protecção do património arqueológico existente, a caracterização física, arquitectónica, histórico-cultural e arqueológica da área, as medidas de carácter preventivo de salvaguarda do património arqueológico e as regras de alteração da forma urbana e de edificação.

Ainda no caso do PPRU integrar o PPS, o *regulamento* deve incluir medidas específicas de salvaguarda dos valores como, por exemplo, em tudo o que concerne à salvaguarda de bens arqueológicos identificados ou espectáveis<sup>80</sup>.

## 2.4. Por uma arqueologia preventiva integrada

Boa parte dos aglomerados urbanos do actual território português corresponde à sedimentação de milenares e contínuas ocupações humanas. O seu estudo e compreensão envolve, por isso extensos e complexos processos de pesquisa onde necessariamente se utilizam de um modo convergente diferentes tipos de fontes: documentais, iconográficas e arqueológicas.

---

<sup>79</sup> No essencial, o regime aplicável ao controlo de operações urbanísticas é o estabelecido no RJUE (art. 45º a 53º), embora existam algumas especificidades, realçando-se aquelas que são dispensadas das consultas a entidades externas em sede de controlo prévio das operações urbanísticas, sempre que estas se tenham pronunciado favoravelmente ou as suas propostas de alteração tenham sido acolhidas, no âmbito da elaboração do PPRU (art. 27 nº 3 do RJRU). A existência de um PPRU permite, nestes termos, reduzir substancialmente os prazos de licenciamento e de admissão de comunicações prévias.

<sup>80</sup> Do ponto de vista da administração do património cultural, não podemos deixar de referir, que na conferência de serviços, que a câmara municipal promove, são muito raros os casos em que nos 20 dias subsequentes à realização da referida conferência, ocorrem reuniões de concertação adicionais com as entidades que tenham discordado das soluções propostas para o futuro plano, tendo em vista a obtenção de uma solução consensual que traduza a ultrapassagem das objecções formuladas, ou promova nova conferência de serviços com as entidades representativas dos interesses a ponderar e a CCDR. Dito de outro modo considera-se que a câmara municipal procede, raramente, à reformulação do plano em função das decisões tomadas nas reuniões de concertação e/ou nas conferências de serviços

O desenvolvimento da arqueologia preventiva é fundamental para a qualificação dos trabalhos de reabilitação patrimonial dos centros históricos, que não são compreensíveis, senão fundados numa compreensão diacrónica dos edifícios e dos espaços urbanos envolventes. O estudo da arquitectura civil do passado contribui decisivamente para a história do urbanismo e das cidades.

Conforme prevêem N°3 do artigo 76° da LPC e as Cartas internacionais impõe-se uma Arqueologia preventiva de subsolo e do edificado que conjugue leituras integradas de cota negativa e positiva e que permita reconstruir histórias de construção, reformulação e uso dos edifícios existentes, dito de outro modo, que contribua para a compreensão da forma e da história de evolução urbana

A maior parte do património arquitectónico é igualmente património arqueológico, ou seja, passível de ser abordado pela metodologia arqueológica<sup>81</sup>.

Impõe-se sem reservas, o princípio de “conhecer para intervir”. No actual contexto, em que se pretende promover a requalificação de zonas urbanas, cuja mais-valia decorre da sua profundidade histórica, os trabalhos prévios de caracterização patrimonial e histórica não podem restringir-se à “*conservação pelo registo científico*” deve constituir-se num dos eixos fundamentais de orientação das decisões estratégicas dos programas de reabilitação urbana. A ausência desse conhecimento, da evolução diacrónica, provoca a subalternização do valor cultural e patrimonial dos edifícios enquanto documentos históricos relevantes, em favor de opções, eventualmente, de carácter estético mas desprovidas de conteúdo histórico.

---

<sup>81</sup> A Arqueologia da Arquitectura como método científico é actualmente a forma mais rigorosa para descodificar a história oculta dos edifícios antigos é um método de análise oriundo da arqueologia aplicado ao património arquitectónico. Sendo que o método estratigráfico em arqueologia consiste na análise dos diferentes estratos ao nível do subsolo, no edificado são também reconhecíveis processos de estratificação ao nível dos paramentos, como as demolições, reconstruções, sobreposições etc.



## Conclusão

Com o gradual aumento da velocidade da mudança a par com a nostalgia da perda, foi-se adquirindo a necessidade de registar e interpretar os fenómenos do passado, sendo que os testemunhos materiais, imateriais e difusos dele foram sendo gradualmente valorizados e considerados activos fundamentais para o enraizamento cultural dos indivíduos e comunidades, bem como para a sua identidade. São inúmeras as definições de património, como é transversal o seu alcance, importando aqui ressaltar a relevância da sua relação com as áreas do ordenamento e do ambiente

Para tal recusando uma percepção estática, procurou-se que o património fosse entendido como uma matéria contemporânea, como activo de uma sociedade, de uma comunidade, de um grupo, enfim como um recurso territorial que possa rentabilizar e desenvolver uma herança., abrangendo por isso realidades que, ainda que culturais, estão fora do âmbito habitual da área política da cultura, designadamente as de cariz social, ambiental e até económico, realidades que coexistem no espaço urbano interagindo e transformando-se permanentemente Como refere Víctor Mestre “*Parece que não se pretende entender que o ordenamento do território é parte integrante do Património cultural, pois dele resultou e continuará a resultar a própria paisagem cultural, seja ela com maior pendor rural ou urbano.*”<sup>82</sup>

O ordenamento do território é, assim, uma matéria que contende com interesses públicos de âmbito nacional, regional e local, exigindo coordenação e cooperação entre as várias entidades públicas que têm a cargo a prossecução dos interesses públicos implicados numa dada decisão relativa à utilização do território

A Conjugação da protecção do património com o ordenamento do território e os seus instrumentos reforçou a ideia de que uma gestão inteligente dos recursos patrimoniais constitui em diversos territórios um dos factores chave para o seu desenvolvimento económico, porque atrai turismo, gera actividades e postos de trabalho, e fundamentalmente, reforça a auto-estima das populações.

Todavia, o enquadramento dos valores culturais, nomeadamente do património arqueológico, na formulação e implementação de planos de ordenamento do território

---

<sup>82</sup> in MESTRE, Vitor, “*O Ordenamento do Território como Parte Integrante do Património Cultural*” almadan, IIª série (12), Dezembro, 2003, pág. 23.

levanta questões e desafios para o processo de planeamento, designadamente, no caso dos Planos de Parques Arqueológicos, como instrumentos de gestão integrada

Consideramos que os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) têm a possibilidade de orientar o desenvolvimento territorial e da edificação, tendo em consideração todos os interesses que confluem no ordenamento do território por eles abrangido e onde se incluem as necessidades de protecção e valorização do património cultural ao mesmo tempo que fixam parâmetros que visam proteger e salvaguardar os bens existentes no terreno como acontece com os planos de pormenor de salvaguarda ou com os planos de reabilitação urbana

Neste quadro, a reabilitação urbana pode e deve actuar como meio de protecção e valorização do património cultural, não esqueçamos que tem uma componente urbanística e uma componente de valorização do património cultural

. O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro), assenta num conceito amplo de reabilitação urbana, que envolve diferentes dimensões da política urbanística e do património cultural e natural. Pretende-se criar condições económicas, sociais, culturais e ambientais que fixem as pessoas, e isto passa por modernizar as infra-estruturas e equipamentos, remodelar ou criar espaços verdes, intervir ao nível do património cultural existente para que ele possa ser vivido, fruído.

Os IGT podem ser assim encarados como um veículo privilegiado em matéria de promoção, gestão e valorização do património cultural, sobretudo do que se encontra classificado, em vias de classificação ou o situado nas respectivas zonas de protecção.

Cabe-lhes orientar o desenvolvimento territorial e da edificação gerindo recursos territoriais onde se incluem o património arquitectónico e arqueológico, fixar parâmetros que visam proteger e salvaguardar os bens existentes

Enfim. a reabilitação urbana pode e deve actuar como meio de protecção e valorização do património cultural e deverá ser encarada como um veículo de promoção da sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica dos espaços urbanos.

Este objectivo decorre do princípio da sustentabilidade sócio - económica e ambiental que se funda na preservação dos vestígios do passado e também nas práticas sociais que com ele se relacionam. A promoção da sustentabilidade cultural dos espaços urbanos plasmada na Convenção Quadro do Conselho da Europa relativa ao valor

patrimonial para a sociedade, refere precisamente que para tornar o património sustentável é necessário, por exemplo, promover o respeito pela sua integridade.

A reabilitação urbana permite salvaguardar sobretudo o património imóvel classificado ou em vias de classificação bem como o situado nas respectivas zonas de protecção. Uma das inovações do novo regime é que a zona especial de protecção impõe as restrições adequadas em função do bem classificado. Esta definição antecipada das restrições necessárias tem um papel relevante no âmbito da reabilitação urbana na medida em que limita a discricionariedade da administração central na apreciação das operações urbanísticas.

O PPRU estabelece a estratégia integrada de actuação e as regras de uso e ocupação do solo e dos edifícios com vista à valorização e protecção dos bens patrimoniais, culturais, naturais e paisagísticos. Da sua existência decorrerá uma espécie de via verde para o licenciamento das operações urbanísticas de reabilitação.

Por último, não podemos deixar de constatar que estamos num processo viciante de tudo ordenar, projectar e transformar, nomeadamente, os espaços urbanos, deixamos de ver, de sentir o tempo sobre as pedras, intervimos tão vorazmente no território como senão tivéssemos escolha de agir de outra maneira, como se lêssemos um livro sem os capítulos fundamentais de uma obra literária que se lê demoradamente, e assim correndo o risco de ficarmos privados do entendimento do seu desfecho. Os espaços urbanos antigos, aqueles que agora constituem uma prioridade na reabilitação, sem prejuízo de constituírem o objecto de planos, devem porventura manter-se limpos, simples, sem pretensões, fruíveis, diversos, reflectindo também serenamente o tempo da nossa/sua existência

## BIBLIOGRAFIA

AAVV, *Os dez anos da Lei de Bases da Política de ordenamento do território e de urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008*. Actas do Encontro Anual da AD URBEM, 12 de Dezembro 2008, DGTODU, Lisboa.

AAVV, *Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*, Documentos de orientação DGOTDU 01/2008, DGOTDU/APA, 2008.

ALARCÃO, Jorge de, *Para uma conciliação das arqueologias*, Edições Afrontamento, Porto, 1996.

ALARCÃO, Jorge e JORGE, Vítor, *Pensar a Arqueologia, Hoje*, Sociedade Portuguesa de Antropologia e Etnologia, Porto, 1997.

BARATA, Filomena, “A salvaguarda dos bens culturais e o ordenamento do território: um passivo e um futuro” in *Património/Estudos*, n.º6, 2004, pp.12-19.

BALLART, Josep, *El Patrimoni Històric i Arqueològic: Valor y Uso*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997.

BARROS, Pedro, PARREIRA, Rui, “O Património Arqueológico no plano regional de ordenamento do território do Algarve” in *XELB 8. Revista de Arqueologia, Arte, Etnologia e História*, 2008, pp.413-421.

BENTO, Inês, “*Património Comum da Humanidade: Uma resposta à Insuficiência de Incentivos à Preservação do Património Cultural?*”, Relatório de mestrado apresentado na disciplina de Economia Política, vertente de Ciências Jurídico Económicas, sob a regência do Prof. Doutor Fernando Araújo, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano lectivo de 2008/2009, inédito.

BRITO, António José dos Santos Lopes de, *A Protecção do Ambiente e os Planos Regionais de Ordenamento do Território*, Almedina, Coimbra, 1997.

BUGALHÃO, Jacinta, *Os desafios da Arqueologia nas últimas décadas em Portugal*, *Arqueologia e História*, 60, Dossier “Materiais para um Livro Branco da Arqueologia Portuguesa”, Associação dos Arqueólogos Portugueses, Lisboa, (no prelo).

CANDAU, Joël, *Mémoire et Identité*, PUF, Paris, 1998.

CHOAY, Françoise, *A Alegoria do Património*, Edições 70, Lisboa, 3ª edição, 2010.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2006.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. 1, Almedina, Coimbra, 2001.

CLARO, João Martins, “A Lei de Bases do Ambiente e as outras Leis de Bases” in Actas do Colóquio “A Revisão da Lei de Bases do Ambiente” dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, disponível em: [http://icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook\\_completo2/ebook\\_leidebases\\_completoISBN\(1\).pdf](http://icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook_completo2/ebook_leidebases_completoISBN(1).pdf).

DIAS, Rodrigo de Oliveira, “*Interesse Difuso e Património Cultural*”, Relatório de Mestrado apresentado na disciplina de Direito Civil, vertente de Direito Intelectual, sob a regência do Prof. Doutor José de Oliveira Ascensão, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009, inédito.

DELGADO, Ana Alvoeiro e CUNHA RIBEIRO, Ana Margarida, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.

MARQUES, Francisco Paes, “A LBA e o Direito do Ambiente da União Europeia” in Actas do Colóquio “A Revisão da Lei de Bases do Ambiente”, dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011, ICJP, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, disponível em [http://icjp.pt/system/files/files/ebook/ebook\\_completo2/ebook\\_leidebases\\_completoISBN\(1\).pdf](http://icjp.pt/system/files/files/ebook/ebook_completo2/ebook_leidebases_completoISBN(1).pdf).

FERREIRA, Carolina, *Coimbra aos pedaços. Uma abordagem ao espaço urbano da Cidade*. Prova final de licenciatura em Arquitectura pelo Departamento da Faculdade de ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, orientada pelo Professor Arquitecto Adelino Gonçalves, 2007.

GOMES, Carla Amado, “*The (green) heart of the matter: a vertente procedimental da Tutela do Ambiente e a revisão da Lei de Bases do Ambiente*”, Actas do Colóquio “A Revisão da Lei de Bases do Ambiente”, dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011, ICJP, FDUL,

disponível em [http://icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook\\_completo2/ebook\\_leidebases\\_completoISBN\(1\).pdf](http://icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook_completo2/ebook_leidebases_completoISBN(1).pdf).

GOMES, Carla Amado “*O preço da memória: a sustentabilidade do património cultural edificado: a sustentabilidade do património edificado*” in Estudos. Direito do Ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo, 2011, disponível em: <http://icjp.pt/seccoes/657>.

GOMES, Carla Amado, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2005.

GOMES, Carla Amado, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2008.

GOMES, Carla Amado, *Textos Dispersos de Direito do Património Cultural e de Direito do Urbanismo*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008.

GONÇALVES, Maria Eduarda (Coord.), *O Caso de Foz Côa: Um Laboratório de Análise Sociopolítica*, edições 70, Lisboa, 2001.

GONÇALVES, Adelino Manuel dos Santos, “*Questões de pormenor no planeamento de salvaguarda*”, Revista do Centro de Estudos do Ordenamento Urbanismo e Ambiente (CEDOUA), 1/9, CEDOUA-FDUC, Coimbra, 2006, pp.35-50.

GONÇALVES, Adelino, “*Which urban plan for an urban heritage? An overview of recent Portuguese practice on integrated conservation.*” City & Time 3(2): 6. Disponível em: <http://www.ct.ceci-br.org>, 2007.

GONÇALVES, Adelino, “*Áreas Urbanas para (re) habilitar. As relações entre cidade e património?*” in O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, Temas CEDOUA/FDC, 2010, pp.75-91

GUERRA, Ana Teresa, “*Tensões do Urbanismo Quotidiano*” in Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades, 3ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 2007, pp. 237-251.

- LAPÃO, Manuel, “*Vínculo ao Interesse Público*”, Património/Estudos, n.º6, 2004, pp.5-11.
- LAGE, José Alberto, “*Património e Ordenamento do território. Uma proposta para a construção cultural da paisagem*”, Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos de Grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente urbano, FA/FE, Universidade do Porto, MPPAU, Porto, 2007.
- LEMOS, Francisco Sande, RORIZ, Ana “*Ordenamento do Território e Arqueologia*”, Al-madan, IIª série, (12), pp.109-114.
- LEMOS, Francisco Sande, “*A salvaguarda do património arqueológico em contexto urbano*”, Património/Estudos, n.º6, 2004, pp.33-40.
- LIMA, Alexandra Cerveira Pinto Sousa, “*Cartas de Sensibilidade Patrimonial*”, Al-madan, IIª série (12), pp.123-128.
- LOPES, Dulce, “*Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização*”, in O Novo Regime da Reabilitação Urbana, CEDOUA/ FDC, 2010, pp.21-73.
- MARTINS, José Joaquim Fernandes Oliveira, *O crime de dano e o Património Cultural*, Livraria Petrony, Lisboa.
- MESTRE, Victor, “*O Ordenamento do Território Como Parte Integrante do Património Cultural*”, al-madan, IIª série (12), 2003, pp. 22-23.
- NABAIS, José Casalta, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, Almedina, Coimbra, 2004.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Anotações ao Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro*. Coimbra, Almedina, 2008.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, “*Empreendimentos Turísticos, Planeamento e Registo Predial; a Concretização de um desígnio Nacional*” in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita, pp. 337-389.
- PARTIDÁRIO, M. R. *Guia de boas práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas*, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora, 2007.

PAU-PRETO, Fernando, *O Património cultural no Planeamento e no desenvolvimento do Território. Os planos de ordenamento de parques arqueológicos*, dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos de Grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente urbano, FEFA, Universidade do Porto, MPPAU, Porto, 2005.

PAU-PRETO, Fernando, *O Património cultural no Planeamento e no desenvolvimento do Território*, Aveiro: Ed.Lugar do Plano.

PERALTA, Elsa, ANICO, Marta, *Patrimónios e Identidades. Ficções Contemporâneas*, Celta, editora, Lisboa, 2006.

SILVA, António Carlos, “*Integrar a Arqueologia no Planeamento e Gestão do Território Municipal. Revisão do PDM de Évora*”, *al-madan*, IIª série (12), 2003, pp. 115-122.

SILVA, António Carlos, “*A salvaguarda do património arqueológico em meio rural*”, *Património/Estudos*, n.º6, 2004, pp.41-49.

SILVA, Susana Tavares da, *Da “Contemplação da ruína” ao Património Sustentável: Contributo para uma Compreensão Adequada dos Bens Culturais*, in *Revista do Centro de Estudos do Ordenamento Urbanismo e Ambiente (CEDOUA)*, 2/5, CEDOUA-FDUC, Coimbra, 2002, pp.69-93.

SILVA, Suzana Tavares da, “*Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural: Dificuldades na Articulação dos Regimes Jurídicos*”, *Separata do Boletim da Faculdade da Universidade de Coimbra*, Vol. 82, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp.349-389.

SILVA, Suzana Tavares da, “*Para uma Nova dinâmica do Património Cultural: O Património Sustentável*”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Henrique Mesquita*, Vol.II, *Boletim da FDUC*, Coimbra Editora, 2009, pp.945-961

VALERA, António Carlos

“*A Divulgação do conhecimento em Arqueologia: Reflexões em torno de fundamentos e experiências*”, *Praxis Archaeologica*, 3, 2008, p.9-23.



**Aulas ministradas no Curso de Pós-Graduado de Aperfeiçoamento sobre Direito do Ambiente, Ordenamento do Território e do Urbanismo no ano lectivo 2010/2011, ICJP/FDL :**

ARAGÃO, Alexandra, “O regime de avaliação de impacte ambiental”

GARCIA, Maria da Glória, “ Da avaliação de impacto ambiental prévia à aprovação de instrumento de gestão territorial”

GOMES, Carla Amado, “ O direito ao ambiente: a vertente procedimental”

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário, “ Da avaliação de impacto ambiental pós-plano”