
A salvaguarda do património arqueológico no âmbito dos processos de avaliação de impacte ambiental e de ordenamento territorial: reflexões a partir do direito do património cultural, do ambiente e da gestão do território

ANA MARGARIDA NUNES MARTINS †

R E S U M O

A partir de dois trabalhos originalmente elaborados em contexto académico, desenvolve-se uma reflexão profunda sobre os múltiplos pontos de interacção entre os regimes jurídicos e as políticas públicas que enquadram a protecção e valorização do património cultural, a avaliação e mitigação de impacte ambiental de projectos e obras com efeitos sobre a paisagem e os instrumentos de gestão e ordenamento do território. Neste âmbito, são abordadas, em especial, as especificidades da Arqueologia e do património arqueológico e a evolução verificada, nos temas em estudo, durante as últimas duas décadas.

A B S T R A C T

This article concerns a deep reflection of multiple points of interaction between the legal systems and public policies of i) protection and valorisation of Portuguese cultural heritage; ii) assessment and mitigation of environmental impact of projects and works with consequences on landscape; iii) and landscape management. In this context, some specificities of Archaeology and archaeological heritage are discussed as well as the evolution of these topics in the last two decades.

Notas prévias

Fui co-coordenadora das duas Pós-Graduações do ICJP no âmbito das quais, e a título de monografia de final de Curso, a Dr.^a Ana Margarida Nunes Martins apresentou os dois trabalhos que ora se publicam.

A leitura dos dois textos deixou-me uma impressão profunda de seriedade, rigor e dedicação cívica e desde logo propus à autora a sua ampla divulgação. As questões levantadas, pela complexidade e singularidade que as envolve, não são frequente alvo de atenção por parte dos juristas, que se perdem facilmente numa teia de leis dispersas por diplomas de âmbitos de aplicação distintos, conquanto pontualmente sobrepostos e muitas vezes intersectantes.

É, portanto, com grande satisfação que registo a doação à estampa destes dois estudos lamentando que a autora não possa continuar a dar à comunidade científica e a todos os interessados por estas questões, verdadeiramente identitárias, mais contributos de excelência.

Carla Amado Gomes

Prof.^a Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Prof.^a Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Ana Margarida Nunes Martins nasceu a 9 de Outubro de 1972 em Oeiras, licenciou-se em Arqueologia em 1994, concluiu o Mestrado em História Regional e Local em 1999, e as pós-graduações em Direito da Cultura e do Património Cultural (2010) e em Direito do Ambiente, Ordenamento do Território e do Urbanismo (2011). Profissionalmente, após uma passagem pela docência (1994/99), foi, desde 1999, arqueóloga no Instituto Português de Arqueologia e Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP, tendo exercido funções nas Extensões Territoriais da Covilhã e Lisboa. Nesta condição, desenvolveu trabalho na gestão do património e actividade arqueológica, integrou comissões de avaliação de impacto ambiental e de elaboração de instrumentos de gestão territorial. Foi também uma participante empenhada e vibrante em todos os debates de natureza patrimonial, programática, normativa, legislativa, organizativa e laboral que nos últimos anos a arqueologia portuguesa, e em particular a Tutela arqueológica, viveu. Boa colega, esteve na vanguarda do movimento que durante uma década suportou e promoveu a regularização da situação laboral dos “avençados do IPA”.

O seu desempenho profissional caracterizou-se sempre pela exigência técnica, elevados padrões de qualidade e defesa intransigente do património arqueológico. A intensa experiência que acumulou em avaliação de impacto ambiental e ordenamento do território motivou um vivo interesse por estas áreas, tão intrinsecamente ligadas à prática da arqueologia preventiva, nas quais a gestão da paisagem se cruza com a salvaguarda patrimonial e o conhecimento do passado. Esse interesse transformou-se numa opção consistente e num investimento de formação, ou seja, num projecto de especialização profissional que se começou a concretizar na frequência, com muito sucesso, nas pós-graduações já referidas. Os trabalhos académicos elaborados neste contexto, que agora se publicam, traduzem uma profunda e crítica reflexão teórica, solidamente enraizada do exercício prático. Traduzem também muito do trabalho “colectivo” desenvolvido no IPA (e posteriormente no IGESPAR) sobre estes assuntos, e que de alguma forma foi pioneiro e criou doutrina e prática. Os procedimentos de salvaguarda arqueológica que se desenvolvem em Portugal no âmbito de processos de AIA e IGT resultam da acção e reflexão ocorridas neste contexto, no qual a Ana Margarida participou activamente e se destacou.

Em 15 de Julho de 2012, a Ana Margarida faleceu, vítima de doença prolongada, interrompendo desta forma trágica um percurso profissional, académico e cívico que se adivinhava brilhante. Deixou-nos estes estudos ímpares e inovadores, de inquestionável utilidade para todo um grupo profissional de arqueólogos que trabalha em AIA, ordenamento do território e reabilitação urbana, cuja publicação constitui também uma singela homenagem promovida pelos seus colegas e pela instituição em que trabalhou tão diligentemente. A adaptação dos trabalhos ao formato de artigo foi da minha responsabilidade, com a colaboração na revisão de Manuela de Deus, Alexandra Estorinho e Ana Cristina Araújo.

Jacinta Bugalhão

Se a identidade, a memória e o património são as “três palavras-chave da consciência contemporânea” (P. Nora, 1992, p. 1010) — podemos aliás reduzi-las a duas se admitirmos que o património é uma dimensão da memória — é a memória, segundo se afirma, que vem confortar a identidade, tanto ao nível individual como colectivo (...)

Joël Candau, *Mémoire et Identité*, 1998, p. 6.

(...) 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.

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.

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

1. A protecção do património arqueológico: proteger o quê, como e porquê. Reflexões a partir do direito do património cultural e do ambiente¹

O tema do presente trabalho — uma reflexão em torno da protecção do património arqueológico a partir do direito do património cultural e do ambiente — decorre do reconhecimento da importância da protecção do património arqueológico enquanto objecto de referência de uma herança/consciência colectiva que, tal como o ambiente, surge ameaçado numa sociedade cada vez mais intrusiva no território e produtora de paisagens crescentemente antropizadas. Sem prejuízo da identidade própria e particularidades específicas dos bens arqueológicos, que abordaremos de um ponto de vista conceptual, procurar-se-á verificar o contributo do direito do ambiente na implementação de mecanismos de protecção e defesa desse tipo de bem cultural e avaliar como a convergência de objectivos dos dois ramos do direito (património cultural e ambiente) e sua intercomunicabilidade reforçam a defesa daqueles valores colectivos.

Nesta encruzilhada de ramos do direito (cultura, ambiente) importa avaliar se aquilo que protegemos e como protegemos, serve de facto, ou tem servido nos últimos anos, a função social relevante que cabe ao património arqueológico desempenhar.

O presente trabalho centra-se assim, numa reflexão de como nas esferas normativas se corporiza o dever de protecção do património arqueológico que, na lei portuguesa, para além do Estado, cabe igualmente aos cidadãos. Se é verdade que “nenhum arqueólogo, qualquer que seja a sua esfera específica de acção, se pode alhear dos problemas da protecção do património arqueológico” (Jorge, 1990, p. 93), é também verdade que só se pode proteger aquilo que se conhece, com o envolvimento de todos.

1.1. O património arqueológico na encruzilhada do direito do ambiente e do património cultural

1.1.1. A função social do património

No contexto de transformações aceleradas na sociedade contemporânea, o interesse pelo património — enquanto testemunho das vivências e actos humanos do passado e presente, que pelo seu significado socio-cultural sejam considerados relevantes para parte ou para o todo da sociedade — parece estar associado a uma atitude alargada de resistência à mudança e de desconforto perante ela. Efectivamente, quanto mais rápidas e globais são as transformações na contemporaneidade, mais se manifesta a necessidade de grupos e indivíduos irem ao encontro do património. A velocidade impressionante das mudanças históricas criou a necessidade de enraizamento, e de uma paragem para identificação a que o património histórico e arqueológico, ao encerrar sinais de vivências passadas, vem responder.

Tal como a memória e o passado, o património assume-se como signo cultural essencial no recentramento e reconfiguração identitária dos indivíduos e das sociedades. O património não é assim uma história objectiva ou retrato do passado, mas sim uma aglomeração emblemática de sítios, monumentos, objectos e temas saturados com associações, significados e, acima de tudo, com um sentido de experiência e identidade (Shanks, 1990, p. 306).

Na procura de ancoragem no tempo, os indivíduos tendem a retirar da relação com os lugares históricos, monumentos e ruínas, elementos para darem sentido e se situarem no mundo contemporâneo. Contudo, esse processo é igualmente revelador de mudança. Não esqueçamos que em cada momento do tempo, há um património que é escolhido e ao qual é conferido um significado e uma intenção específicas (Moreira, 2006, p. xiii). A inclusão de qualquer elemento no conjunto de referências patrimoniais de um colectivo humano não é nunca, neste quadro, um acto arbitrário. O reconhecimento de determinados valores patrimoniais é indissociável do nosso olhar contemporâneo sobre o património, sendo ambos uma criação nossa. Elsa Peralta e Marta Anico (2006, p. 2) defendem uma abordagem analítica segundo a qual tanto o património como a identidade são ficções. Ficções porque ambas existem em abstracto, como algo virtual, que dependem da forma como nos imaginamos a nós próprios, e somos imaginados por outros, num determinado contexto social. A identidade será, assim, a ficção do “sujeito colectivo”; o património, um instrumento simbólico ao serviço dessa ficção. O património tem assim, sempre, uma componente subjectiva e afectiva. Todavia, importa salientar que quando falamos de valores — aqueles que devemos aplicar para transformar um elemento do nosso contexto social em bem cultural —, será sempre resultado de uma construção social e historicamente determinada e passível de revisão (Agudo Torrico, 2006, pp. 21–34). Tal explica que nem em todos os lugares, nem num mesmo

tempo cronológico, se considerem os mesmos patrimónios: o que nuns lugares se patrimonializa ou atribui um valor especial, noutros lugares pode não acontecer, ou pode ser inclusivamente destruído. A evolução dos seus conteúdos resulta assim da permanente revisão dos seus significados.

A partir do século XX, dois factores passam a interferir no conceito de património: “em primeiro lugar, a limitação imposta aos seus proprietários quanto ao exercício do direito de disponibilidade e de uso dos bens que constituem este património, procurando-se garantir a sua preservação justificada pelo seu significado colectivo e pelo seu valor simbólico; e, em segundo lugar, a fundamentação jurídica destas limitações, traduzida na aceitação e na exigência colectiva do exercício de controlo e conservação por se considerar que um património colectivo expressa a identidade histórica e as vivências de um povo” (Agudo Torrico, 2006, p. 21). A preservação do património e a sua fundamentação jurídica geram, assim, um debate enriquecedor, movido pelo reconhecimento de que existem referentes culturais que se devem conhecer, valorizar e preservar pelo seu significado, na composição de um determinado colectivo, e na avaliação, no plano jurídico, da existência ou não do suporte adequado para a protecção desses referentes. Ou, colocada a mesma questão noutros termos, até que ponto a própria gestão do património (cultural e natural) e o quadro jurídico que a suporta construído ao longo do século XX, numa perspectiva preservacionista e defensiva, tem promovido a ideia do património como um direito fundamental, como elemento dinâmico, como elemento de cidadania e de pertença? Note-se que encontramos mecanismos de protecção de bens culturais desde a antiguidade, nomeadamente, na Grécia e na Roma antigas.

As questões antes referidas são ambiciosas e por certo obrigariam a ultrapassar os requisitos formais do presente trabalho. Todavia, isolaremos, tanto quanto possível, a protecção do património arqueológico, para que a partir da sua especificidade, do seu conceito e objecto e do seu tratamento diferenciado no ordenamento jurídico português, se avalie a protecção que lhe é conferida por outros ramos do direito, designadamente do ambiente.

1.1.2. Património arqueológico numa concepção abrangente e dinâmica

Procurando delimitar conceitos, para que, no conforto — ou não — dessa análise, se clarifiquem as marcas distintivas dos bens arqueológicos, deparamo-nos logo com a incapacidade de definir “cultura”. Como refere Carla Amado Gomes (2009–2010, pp. 1–2), “a resistência da noção de cultura à juridicização é explicável à luz da sua natureza evolutiva, contrária à vocação natural do Direito para a certeza e segurança. O filtro que se forjou para seleccionar as expressões culturais mais representativas foi a noção de bem integrante do património cultural, ou seja, um bem cultural que, por constituir um “testemunho material com valor de civilização ou de cultura” (n.º 1 do Artigo 14.º da Lei n.º 107/2001 de 8 de Setembro - Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural - LPC), merece ser objecto da operação de classificação”. Admitindo, por um lado, a não juridicidade do termo cultura e a dificuldade da sua definição, resta-nos a noção de bem cultural que tem por base o critério do “interesse cultural relevante”, que está, de acordo com o n.º 3 do Artigo 2.º da actual LPC, ligado às actividades de cariz histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, social, industrial ou técnico. O termo bem cultural surgiu na segunda metade do século XX, sobretudo a partir de 1954, ano da aprovação da Convenção de Haia para a protecção de bens culturais em caso de conflito armado, na qual, pela primeira vez, foram utilizadas numa Convenção Internacional as designações património cultural e bem cultural.

Todavia, também na delimitação do conceito de bem cultural se encontram dificuldades. Sendo este conceito a base do direito do património cultural, verifica-se que é aquele que mais

ocupa a doutrina. Na realidade, assumindo que o património cultural tem acima de tudo um sentido metajurídico, por equivaler ao objecto de referência de uma consciência colectiva, a sua correspondência normativa encontra-se na noção de bem cultural (Gomes, 2008, p. 10). Este conceito jurídico é “construído a partir do reconhecimento de um valor que se desprende dos bens em que se corporiza o património cultural (quando se tratar de bens materiais)” (Gomes, 2008, p. 16). O grande publicista italiano Massimo Severo Giannini interrogando-se sobre as qualidades intrínsecas das coisas ou sobre o valor da coisa, chegou à conclusão que nem uma nem outra constituem o elemento comum aos diversos bens culturais, “trata-se de um interesse e não de um valor: um interesse objectivo, referível a qualquer bem material, que é a circunstância de ele ser testemunho de cultura e civilização” (Alexandrino, 2009–2010, p. 5).

A própria LPC, quando se refere ao património cultural, não assumindo uma definição legal, fá-lo geralmente a propósito dos bens que o integram, estatuidando no n.º 1 do Artigo 2.º que “integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devem ser objecto de especial protecção e valorização”.

Procurando-se simplificar, e de acordo com Carla Amado Gomes (2008, p. 2), um bem pode ser “cultural” com base em critérios históricos, paleontológicos, arqueológicos, linguísticos, documentais, artísticos, etnográficos, científicos, sociais, industriais ou técnicos, no entanto, o bem só se torna integrante do património cultural caso se lhe reconheçam marcas que simultaneamente o tornam único enquanto momento de especial inspiração do seu criador, e universal enquanto síntese do espírito de uma época ou corrente.

De acordo com Melo Alexandrino, podemos mesmo conceber três sentidos para a expressão bem cultural: estrito (bens classificados), amplo (bens que revistam características de culturalidade) e impróprio (manifestação de criatividade). No entanto, como este autor admite, o conceito jurídico de bem cultural é ainda “liminar, aberto, relativo e funcional” (Alexandrino, 2009–2010, p. 12), o que de certo modo dificulta a tarefa de abordar outros tipos de bens culturais, designadamente o bem arqueológico. Tratemo-lo assim num cruzamento de dois planos, por um lado, o jurídico — dado que, não obstante ser uma noção extra-jurídica, a doutrina tem-se preocupado com ela, sendo neste plano que decorre a sua protecção legal — e por outro, o da Arqueologia, no contexto da qual, o bem arqueológico é o objecto.

O aspecto incontornável da Arqueologia, enquanto ciência produtora de conhecimento, é a sua relação com as materialidades que as comunidades humanas produziram e que chegaram, de forma mais ou menos truncada e alterada, até nós. Com efeito, na sua especificidade, o arqueólogo estabelece relações com as materialidades, num sentido lato, que abrange do objecto à paisagem. Nessa relação, o arqueólogo aproxima-se do físico, do geólogo, do geomorfólogo e até, no que respeita aos vestígios orgânicos, do botânico e do zoólogo. Contudo, as materialidades do arqueólogo não são simplesmente físicas, são também sociais. Na leitura de um contexto arqueológico cruzam-se as materialidades e a necessidade de compreender o significado das acções humanas (Valera, 2007, p. 19). Como nos refere António Valera (2007, p. 29), “o Objecto da Arqueologia é o estudo do Homem Social do passado através das suas materialidades (entendidas, uma vez mais, no sentido lato: artefactos, arquitecturas, paisagens, etc.) com objectivos que são presentes e socialmente negociados e vivenciados. A natureza das “fontes” é o que fundamentalmente cria, na origem, a especificidades da Arqueologia e, no âmbito português, a diferença da História”.

Assumir a especificidade do seu objecto e das formas de pensamento que se geram, conduzem o arqueólogo à problemática da natureza dos dados arqueológicos, cuja reflexão teórica tem gerado um intenso debate na Arqueologia portuguesa. Jorge de Alarcão (1997), que publicou uma série de

reflexões sobre esta questão, defende que a teoria serve para explicar os dados, intervindo apenas no final desse mesmo processo. O mesmo autor considera que a observação dos dados pressupõe um método. Contrariamente, Vítor Jorge ou Manuela Martins alinham pela posição de considerar que o enquadramento teórico em que decorre o processo de observação é condicionante (*apud* Alarcão, 1997). Procurando não entrar no debate, alinhamos na ideia de que “o dado arqueológico é uma construção que resulta de uma relação que se estabelece entre a “realidade” em causa e o posicionamento teórico do investigador, as suas escolhas metodológicas e do rigor com que as aplica, as suas disponibilidades tecnológicas, os questionários que enquadram essa construção, o conhecimento estabelecido e os quadros de referência prévia que dotam de sentido as materialidades. Os dados formam, assim, um corpo documental passível de ser aceite por diferentes investigadores, nomeadamente por defensores de diferentes teorias” (Valera, 2007, p. 28).

O acesso ao passado, através do trabalho arqueológico, não pode ser, assim, indiferente ao acto contemporâneo de leitura de um determinado contexto arqueológico, é uma “realidade” presente, lida por alguém que não pode fugir às condicionantes do seu tempo. Nesta reflexividade, a problemática relativa ao que é conhecer em Arqueologia, até onde pode ir o discurso arqueológico na sua pretensão de falar sobre o Homem através das suas materialidades, ou, a possibilidade de reunir várias versões do passado, deve ligar-se igualmente a outra questão (central neste trabalho) que é discutir a protecção legal desse objecto de estudo, que é o património arqueológico, ou se quisermos, os bens arqueológicos.

De que meios dispomos para proteger legalmente esses bens arqueológicos? Embora tratando-se de um conceito exterior ao Direito, uma noção extra-jurídica portanto, a doutrina jurídica não deixou de prestar atenção aos bens arqueológicos. Com efeito, surgiram noções jurídicas de bens arqueológicos, prescritas, tanto em Convenções Internacionais como nas diversas legislações dos Estados (Ramos, 2008, p. 312). Como nos esclarece ainda este autor a protecção legal específica de bens arqueológicos data de finais do século XVIII, tendo-se depois adoptado diversos regimes específicos para a protecção dos bens arqueológicos. Na legislação portuguesa, destacamos, a partir da segunda metade do século XX, a Portaria 269/78 de 12 de Maio, relativa ao regulamento de trabalhos arqueológicos e, sobretudo, a Lei n.º 13/85 de 6 de Julho que consagrou um regime específico para o património arqueológico, nos termos dos Artigos 36.º e seguintes. O Decreto-Lei n.º 117/97 de 14 de Maio, que criou o Instituto Português de Arqueologia – LO-IPA (instituto público extinto em 2007 e sucedido nas suas atribuições pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IGESPAR, IP criado pelo Decreto-Lei n.º 96/2007 de 29 de Março) refere, tanto a expressão “bens de natureza arqueológica” (alínea c) do Artigo 2.º) como “bens arqueológicos” (alínea f) do Artigo 2.º). Não admira assim que a expressão se mantenha na actual LPC.

Efectivamente, segundo a lei portuguesa, o património arqueológico integra “todos os vestígios, bens e outros indícios da evolução do planeta e dos seres humanos (...) os 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” (Artigo 74.º da LPC).

Neste quadro legal, salienta-se ao nível do Direito convencional, a “Convenção Europeia para a Protecção do Património Arqueológico” de 1969, revista em 1992 (a revisão e abertura para assinatura teve lugar em La Valetta, a 16 de Janeiro de 1992 e entrou em vigor em Maio de 1995), conhecida como Convenção de Malta. Em Portugal, a Assembleia da República, através da Resolução n.º 71/97 de 16 de Dezembro, aprova, para ratificação, esta Convenção a qual, certamente por lhe ser anterior, influenciou o legislador português na LPC, dada a proximidade das noções. Salienta-

-se, assim, na referida Convenção, a definição de património arqueológico, como “todos os vestígios, bens e outros indícios da existência do homem no passado (...) [e] integra estruturas, construções, agrupamentos arquitectónicos, sítios valorizados, bens móveis e monumentos de outra natureza, bem como o respectivo contexto, quer estejam localizados no solo ou em meio submerso” (Artigo 1.º). Para além da questão da definição, esta Convenção assume, como questão central, a protecção do património arqueológico, “enquanto fonte da memória colectiva europeia e instrumento de estudo histórico e científico” (Artigo 1.º), considerando as repercussões, cada vez mais graves, dos grandes projectos urbanísticos sobre aquele património. Reforça, assim, a necessidade de encontrar novos modos de protecção jurídica e de financiamento de actividades de conservação, reafirmando a necessidade de encorajar os inquéritos, o estabelecimento de inventários, as trocas de informação e a ajuda científica e técnica.

Dispensando uma enumeração exaustiva das diferentes posições conceptuais e doutrinárias, consideramos que para construir a noção de bem arqueológico, de património arqueológico e para operacionalizar a sua protecção, devemos desde logo atender, neste domínio, à competência exclusiva do arqueólogo para avaliar se determinado bem pode ser qualificado como bem arqueológico, isto é, cabe-lhe a avaliação das características específicas do bem. Na verdade, dependendo da avaliação do bem, do seu reconhecimento de bem arqueológico, de acordo com um método próprio, são múltiplas as consequências que daí decorrem, seja num plano científico, jurídico, ou até mesmo social.

Desde logo, o trabalho arqueológico (escavação, prospecção, descoberta ou outro método de pesquisa) como principal fonte de informação do património arqueológico, só poderá ser desenvolvido por arqueólogos, a quem o Estado, através do organismo competente da administração do património cultural, concede a autorização (n.º 4 do Artigo 77.º da LPC). Nesse sentido, o trabalho arqueológico, sendo um trabalho cientificamente conduzido, que na maioria das situações decorre do investimento despendido pela sociedade nessa mesma investigação, não pode ficar no domínio da progressão e satisfação dos investigadores, mas sim reverter para a vivência social comunitária. Salienta-se que, de acordo com a LPC (n.º 3, Artigo 79.º), “os promotores das obras ficam obrigados a suportar (...) os custos das operações de arqueologia preventiva e de salvamento tornadas necessárias pela realização dos seus projectos”. O conhecimento científico deve assumir a sua responsabilidade de prática social orientada para o benefício colectivo. É esta uma função científica, bem como, social do bem arqueológico que deverá ter uma tradução no plano jurídico, de defesa e protecção.

No entanto, admitindo uma responsabilidade social inerente à investigação arqueológica que deriva, em primeiro lugar, do facto de ser um património que é de todos (de acordo com o n.º 3 do Artigo 74.º da LPC “os bens provenientes da realização de trabalhos arqueológicos constituem património nacional”), mas também, como acima afirmámos, do seu financiamento pela sociedade, e também das expectativas que cria e dos resultados previstos e não previstos que proporciona, deparamo-nos com a dificuldade de fundamentadamente defender, proteger o que não está ainda devidamente avaliado, estudado e devolvido à sociedade. A falta de regulamentação da LPC em matéria de património arqueológico (atenda-se à figura não regulamentada, prevista no n.º 2 do Artigo 75.º da LPC de, “reserva arqueológica de protecção, por forma a garantir-se a execução de trabalhos de emergência”) resulta numa efectiva dificuldade de proteger antes, no decurso e depois do reconhecimento do bem arqueológico, seja o que já se identificou mas não se avaliou, o que se presume existir mas ainda não foi alvo de trabalho arqueológico, o que carece de trabalho mais aprofundado para a concretização do “princípio da conservação pelo registo científico” (n.º 1 do Artigo 75.º da LPC) ou aquilo que aguarda a forma mais adequada de valorização e divulgação.

1.2. *Impacte ambiental e Arqueologia*

1.2.1. *A avaliação do “factor ambiental património”*

O texto de Carla Amado Gomes (2008) apresentado originalmente em 2000, reflecte bem o problema de como uma noção ampla de ambiente, fomentada pela Constituição da República Portuguesa (Constituição) e concretizada pela Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 11/87 de 7 de Abril (LBA), que inclui nos componentes do ambiente, a par dos naturais, os componentes ambientais humanos, pode derivar numa confusão de objectos gerando até uma indeterminação operativa. Na verdade, uma concepção demasiado abrangente de ambiente que absorve valores como a preservação do património cultural ou a correcta gestão urbanística, não pode comprometer a definição e autonomização de objectos específicos, nos quais se devem apoiar a elaboração e a implementação de políticas de protecção do património, do urbanismo e do ambiente. Todavia, importa avaliar se no caso do património arqueológico, enquanto objecto específico de um campo mais abrangente que é o património cultural, este beneficia, ou não, e de que forma, da dispersão que acabamos de referir no direito do ambiente (a mesma questão poderia ser colocada, igualmente, ao nível do direito do ordenamento do território). Importa, assim, avaliar, sem prejuízo da autonomia disciplinar e científica da Arqueologia, se na convergência de objectivos nos ramos do direito (património e ambiente), se introduzem, de facto, instrumentos de defesa e protecção do património arqueológico.

A LBA, dando cumprimento ao preceito constitucional que consagra como tarefa fundamental do Estado a protecção e valorização do património cultural e a defesa da natureza e do ambiente (Constituição, Artigos 9.º e 66.º) instituiu, como instrumento de política e de ordenamento do território, a avaliação prévia do impacte provocado pelas grandes obras de construção, instalação de industriais e outras actividades potencialmente transformadoras da topografia e da paisagem ou com outros reflexos no plano ambiental (Constituição, Artigo 27.º, alínea g). Três anos mais tarde, dando cumprimento à Directiva Comunitária n.º 85/337/CEE, o Decreto-Lei n.º 186/90 e o Decreto Regulamentar n.º 38/90 formalizaram e regulamentaram a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) realizada com base em Estudos de Impacte Ambiental (EIA). Contudo, este enquadramento legal não permitiu uma efectiva qualidade do processo de AIA, deixando as decisões fundamentais muito dependentes de poderes discricionários.

Foi necessário aguardar uma década de realização de estudos de impacte ambiental ao abrigo daquela legislação, para que à luz da experiência adquirida e em consonância com os compromissos assumidos pelo Governo, se procedesse à revisão do regime jurídico de AIA dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente (revisão que decorreu no quadro da aprovação, pelo Decreto n.º 59/99 de 17 de Dezembro, da Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras – Convenção de Espoo – e, sobretudo, da Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho da Europa de 3 de Março de 1997, que veio alterar a Directiva n.º 85/337/CEE, versada nesta matéria).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 69/2000 de 3 de Maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005 de 8 de Setembro, que clarifica a obrigatoriedade de realização de avaliação de impacte ambiental para determinados projectos públicos ou privados, actualiza as designações das entidades envolvidas no procedimento de AIA e altera as normas sobre participação do público) constituiu-se, efectivamente, um verdadeiro instrumento de carácter preventivo da política do ambiente. De acordo com a alínea e) do Artigo 2.º deste diploma, a AIA é um “ instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objecto a recolha de informação,

identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projectos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós-avaliação”. Esta nova abordagem jurídica apoia-se em alguns aspectos inovadores, como: 1) a metodologia de selecção dos projectos sujeitos a AIA passar a basear-se não apenas nas características, tipo e dimensão dos projectos, mas também na sua localização, tendo sido dado particular relevo às áreas sensíveis de um ponto de vista do património ambiental, natural e cultural; 2) o carácter vinculativo da decisão ou, como é designada no diploma, da “Declaração de Impacte Ambiental” (DIA); 3) a clarificação do quadro procedimental em que a avaliação se deve desenrolar, procurando ajustar-se, com maior rigor, a componente da participação pública e do acesso do público à informação; e 4) a introdução de uma fase de pós-avaliação, destinada a assegurar o correcto acompanhamento do projecto em fases posteriores à DIA.

Relativamente ao património arqueológico na legislação ambiental, e atendendo, particularmente, ao período anterior a 2000 (Lei n.º 11/87 de 7 de Abril Decreto-Lei n.º 186/90 de 6 de Junho e o Decreto Regulamentar n.º 38/90 de 27 de Novembro), podemos considerar que ele está assumido, não só, na expressão “património natural e construído” (Artigo 20.º da LBA), na linha abrangente do conceito de ambiente que atrás nos referíamos, como também nas definições, “bens materiais e o património cultural”, no quadro dos elementos relevantes para a AIA (alínea d) do Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 186/90 de 6 de Julho), ou ainda de forma mais particular, “bens materiais, incluindo o património arquitectónico e arqueológico...”, a prever no conteúdo do EIA, (n.º 3, Anexo II). As alíneas b) e c) do Artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 38/90 de 27 de Novembro, incluem, novamente, as expressões “património arqueológico e arquitectónico”. No entanto, acompanhando a vigência dos diplomas relativos à AIA até 2000 e como balanço da componente arqueológica nos EIA, podemos referir que a caracterização dos efeitos da obra sobre esta componente ambiental, bem como as propostas de medidas de minimização ou de compensação, são bastante limitadas e quase sempre não subscritas por profissionais habilitados com formação académica adequada na área específica da Arqueologia. Atenda-se, neste contexto, à falta de condições de exercício profissional de muitos arqueólogos, às limitações orçamentais, ao conteúdo muito vasto e diversificado dos estudos e à imposição de prazos de execução muito curtos (Arnaud, 1994, p. 259). Podemos assim concluir que, decorrente, menos da letra e mais da sua aplicação, a legislação ambiental não promoveu, salvo algumas excepções, de forma continuada e efectiva a protecção do património arqueológico. Um balanço crítico dos primeiros cinco anos de avaliação de impactes sobre o ambiente e o património foi publicado em Outubro de 1995 na revista *Al-madan* (Raposo, 1995) num número que teve como tema principal “Arqueologia e Impacte Ambiental”. Apesar do balanço crítico, não se pode deixar de ter em atenção que o processo de participação dos arqueólogos do IPPC/IPPAR, com todas as suas falhas, constituiu um enorme progresso em relação à situação vigente antes da directiva comunitária.

Todavia, após a entrada em vigor do novo regime jurídico de AIA, por via do procedimento que é instituído, com as inovações a que já fizemos referência, e particularmente com a apreciação técnica do EIA por parte de uma Comissão de Avaliação (apreciação técnica do EIA tem como objectivo garantir que o EIA, enquanto documento técnico, não apresenta omissões graves e é metodologicamente fundamentado e rigoroso de um ponto de vista científico, sendo que a credibilidade de todo o processo de AIA passa, em grande parte, pelos níveis de exigência técnica adoptados por esta Comissão) que passa a integrar técnicos com formação em Arqueologia, pertencentes ao organismo da administração do património cultural com competência na área do património arqueológico, opera-se uma alteração muito significativa na protecção do património arqueológico.

O conteúdo dos estudos de impacte ambiental passa a integrar progressivamente o “descriptor património” (traduzindo-se por uma igualmente crescente qualidade técnica) elaborado por técnicos com formação em Arqueologia, procedendo-se, igualmente, à avaliação daquele documento, por técnicos da tutela, garantindo adequados níveis de exigência e qualidade. Esta situação justificou em 2004, a elaboração de um documento normativo (“Termos de Referência para o Património Arqueológico em Estudos de Impacte Ambiental”) elaborado pelo IPA, sob a forma de Circular, num esforço de operacionalização das metodologias aplicadas ao trabalho arqueológico na realização do EIA, nas diversas fases em que este é apresentado, bem como na sua adaptação às diferentes tipologias de projecto. Esta Circular de 2004, que ainda está em vigor e é publicitada no *site* www.igespar.pt, apresenta como enquadramento legal e sua fundamentação, o seguinte: a) “Constituem objectivos primários da política de património cultural o conhecimento, a protecção, a valorização e o crescimento dos bens materiais e imateriais de interesse cultural relevante, bem como dos respectivos contextos.” (Artigo 12.º, n.º 2 da LPC); b) “Os serviços da administração do património cultural condicionarão a prossecução de quaisquer obras à adopção pelos respectivos promotores, junto das autoridades competentes, das alterações ao projecto aprovado capazes de garantir a conservação, total ou parcial, das estruturas arqueológicas descobertas no decurso dos trabalhos.” (Artigo 79.º, n.º 2 da LPC); c) “No caso de grandes empreendimentos públicos ou privados que envolvam significativa transformação da topografia ou paisagem, bem como do leito ou subsolo de águas interiores ou territoriais, quaisquer intervenções arqueológicas necessárias deverão ser integralmente financiadas pelo respectivo promotor.” (Artigo 79.º, n.º 4 da LPC); d) “Compete ao IPA assegurar o desenvolvimento das medidas de política e o cumprimento das obrigações do Estado no domínio da Arqueologia, em todo o território nacional e nos espaços marítimos contíguos.” (Artigo 2.º, alínea a) da LO-IPA; e) “Compete ao IPA estudar e propor a definição das normas a que devem obedecer, no domínio da sua área de actuação, os Estudos de Impacte Ambiental (EIA) ou outros legalmente previstos, prévios à aprovação ou execução de todas as obras públicas ou privadas envolvendo remoção ou revolvimento substancial de terras, para fins agrícolas, industriais, de transportes ou outros.” (Artigo 3.º, alínea e) da LO-IPA; f) “Ao IPA compete, por outro lado, autorizar, fiscalizar tecnicamente e acompanhar a realização de trabalhos arqueológicos.” (Artigo 3.º, alínea a) da LO-IPA; g) “São objectivos da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) obter uma informação integrada dos possíveis efeitos directos ou indirectos dos projectos que lhe são submetidos e avaliar os possíveis impactes decorrentes da execução desses projectos.” (Artigo 4.º, alíneas a) e d) do Decreto-Lei n.º 69/2000 de 3 de Maio); h) “O EIA deve conter uma descrição do património arquitectónico e arqueológico.” (Anexo III n.º 3 do Decreto-Lei n.º 69/2000 de 3 de Maio). A entidade de tutela (inicialmente o IPA, posteriormente o IGESPAR, IP) determina ainda que na elaboração do descriptor do património arqueológico dos EIA, o promotor contrate uma equipa técnica de Arqueologia para proceder à realização dos trabalhos arqueológicos necessários. Esses trabalhos serão, obrigatoriamente, dirigidos por arqueólogos e carecem de autorização da tutela (Artigo 77.º, n.º 4 da LPC). Os Relatórios Finais resultantes desses trabalhos serão apresentados para apreciação (Artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 270/99 de 15 de Julho, que aprova o Regulamento de Trabalhos Arqueológicos - RTA), só podendo figurar no EIA e no RECAPE (Relatório de Conformidade com o Projecto de Execução) depois de aprovados.

Poder-se-á afirmar que em sede de autoridade de AIA (actualmente, Agência Portuguesa do Ambiente – APA – e Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional – CCDR), passou a decidir-se, sobre a viabilidade dos projectos, de forma mais ponderada e articulada em função de todos os factores ambientais, incluindo o património, para o qual a tutela passou a exigir obrigatoriamente recolha de informação, identificação e previsão dos impactes, bem como a definição de medidas que evitem, minimizem ou compensem os efeitos negativos (processo directamente rela-

cionado com o grande impacto que a questão do Côa teve na opinião pública e nas mais altas instâncias do aparelho de Estado, influenciando significativamente a importância da vertente arqueológica no processo de AIA). Como resultado deste procedimento de AIA, as DIA com carácter vinculativo e a, não menos importante, fase de pós-avaliação, permitem a concretização e acompanhamento das medidas de minimização na fase de obra, promovendo-se uma maior eficácia na salvaguarda e gestão dos bens culturais abrangidos pelos projectos a executar.

Com efeito, ao admitirmos que a implementação de um instrumento de carácter preventivo da política ambiental passa a ter uma importante incidência na salvaguarda patrimonial, não podemos, contudo, dissociar esta situação do desenvolvimento recente da própria Arqueologia portuguesa que recebe da área do ambiente uma forte influência, para além de estabelecer com aquele domínio uma estreita articulação como acabamos de referir. É esta análise comparada de alguns princípios fundamentais das duas áreas que importa agora detalhar.

1.2.2. *Os princípios basilares do direito ambiental e a sua aplicação ao património arqueológico*

Uma das maiores consequências da legislação ambiental no domínio do património arqueológico foi, para além da consideração do património no processo de avaliação de impacto ambiental, a não menos importante integração e adaptação dos conceitos básicos das directivas comunitárias já referidas, como os princípios da precaução, da acção preventiva e do poluidor-pagador, na prática arqueológica. Com efeito, verifica-se, desde meados da década de 1990, a uma mudança do modelo dominante de prática arqueológica que, compreensivelmente, acompanhou a profissionalização do sector, e enformou, aliás, todo o processo de criação do IPA e o quadro legal e regulamentar correspondente. Atente-se ao preâmbulo do Decreto-Lei que criou aquele organismo público (LO-IPA): “o estado incipiente de desenvolvimento e de estruturação em que se encontra a actividade arqueológica em Portugal tem sido causador de prejuízos acentuados para o País, tanto pela perda de património e informação de interesse relevante, nacional ou mesmo internacional, como pela perda de investimentos vultosos decorrente da identificação tardia de bens patrimoniais a cuja preservação o Estado Português está obrigado pela Constituição, pelas leis da República e pelos acordos internacionais de que é signatário. Existindo já na Administração Pública organismos em cujas atribuições se encontra incluída a salvaguarda de determinados bens de natureza arqueológica, (...) [referindo-se aqui aos bens classificados, há que] tratar adequadamente da detecção, preservação e gestão da categoria de vestígios arqueológicos mais abundante e potencialmente mais preche de informação sobre o passado: a dos contextos sem valor monumental 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.” No rescaldo do processo do Côa, procurava-se, assim, implementar uma estratégia para o sector que garantisse a salvaguarda dos bens arqueológicos enquanto recursos, finitos, escassos e não renováveis, com especial ênfase para aqueles que não detinham uma protecção legal conferida pela classificação.

Outra preocupação dominante no domínio da Arqueologia e da gestão do património arqueológico no quadro das profundas intervenções na paisagem decorrentes de grandes projectos - a que a legislação de impacto ambiental procurou responder -, 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. É já com este enquadramento que todo o longo processo de minimização de impactes arqueológicos do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva se desenvolve desde meados dos anos 90, bem como outros de menor magnitude. 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.

Com o RTA publicado em Julho de 1999, procura-se enquadrar de forma mais eficaz a política de prevenção, salvamento, investigação e de apoio à gestão do património arqueológico, bem como, da actividade arqueológica em Portugal. O incremento da actividade arqueológica, por um lado, e a sua presença crescente em áreas tão diversas como, do ambiente, do ordenamento do território, da reabilitação urbana, da execução de grandes obras públicas e privadas, por outro, impuseram um corpo de normas, não burocratizantes, como garante do cumprimento de procedimentos e preceitos técnicos a cumprir na realização de trabalhos arqueológicos. Com este Regulamento, pretendeu-se reafirmar a imprescindibilidade da divulgação dos resultados científicos e patrimoniais dos trabalhos arqueológicos, a qual, para além, de uma responsabilidade e um dever do arqueólogo, essencial ao desenvolvimento da Arqueologia, deve constitui uma oportunidade de aproximação da disciplina científica como produtora de conhecimento dos cidadãos. Este Regulamento, ao alargar o conceito de “trabalhos arqueológicos”, até então reduzido convencionalmente à escavação arqueológica, consagra a distinção funcional ou de conteúdos entre projectos de investigação” (Categoria A), as acções de estudo e valorização de sítios classificados (Categoria B), as intervenções preventivas (Categoria C) e as de emergência (Categoria D) (Artigo 3.º do RTA).

Por analogia com o princípio do «poluidor pagador», em conformidade com a legislação do património cultural (primeiro com a Lei n.º 13/85 de 6 de Julho, posteriormente com a actual LPC) e com a Convenção de Malta, generalizou-se a ideia de que os custos decorrentes da “arqueologia preventiva e de salvamento” devem ser afectos aos promotores das intervenções que venham eventualmente a causar a respectiva destruição física, e não ao Estado.

Neste contexto, verificou-se, por um lado, um crescimento exponencial da actividade arqueológica em geral, mas essencialmente da arqueologia preventiva que corresponde em 2006 a cerca de 90% da actividade arqueológica nacional (Bugalhão, 2011, p. 26), nomeadamente da sua componente empresarial; e por outro, o condicionamento das opções estratégicas do Estado em matéria de património arqueológico. Ao Estado, passa a caber, sobretudo, a definição da legislação e das regras por que se deverá pautar a actividade, fiscalizá-la, recolher e pôr à disposição dos intervenientes a informação relevante disponível a cada momento nas bases de dados constituídas por sua iniciativa, da cartografia arqueológica. Passa a ser, igualmente, preocupação do Estado integrar no planeamento territorial os dados arqueológicos, entendidos como recursos não renováveis, escassos e indispensáveis à formação da consciência social dos povos.

Na verdade, se nos parece essencial, no âmbito dos diversos sectores que interagem com o território e respectivo subsolo (planeamento, ordenamento, infra-estruturas, construção e desenvolvimento económico), uma Arqueologia como actividade profissional prestadora de serviços, que possa garantir o cumprimento de condicionantes impostas pela administração pública competente, nas situações previstas na lei, tal não nos pode fazer esquecer que a responsabilização pela minimização arqueológica, na lógica do poluidor-pagador, é dos promotores (sejam eles instituições, empresas, ou particulares). A justificação última dessa minimização deverá não só obedecer a objetivos essencialmente científicos, mas, como numa espécie de “fecho de círculo”, reverter para o benefício colectivo. A actividade arqueológica cria, assim, uma importante área do património, par-

ticulamente exigente no que toca à responsabilidade dos cidadãos, nomeadamente dos arqueólogos, das autarquias, e do Estado.

Concretizando, podemos considerar que os princípios do direito da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador foram totalmente absorvidos pela prática arqueológica em Portugal. A Arqueologia preventiva permite, através de um conjunto de trabalhos arqueológicos (prospecções, escavações, ou outros) executados com determinada metodologia científica, “resgatar” a informação arqueológica, contida no “arquivo de terra”, que no âmbito das grandes transformações da paisagem seria perdida. Este “resgate” pode ocorrer, previamente, quando já se presume a existência de vestígios arqueológicos na área a ser afectada pelos projectos, planos, obras, (“princípio da prevenção”) ou simplesmente no decurso do acompanhamento arqueológico quando ainda se lida como uma possibilidade abstracta do risco de destruição de vestígios (“princípio da precaução”). Salienta-se que o acompanhamento arqueológico de obra constitui uma acção muito corrente de importância crescente no quadro do significativo aumento da actividade arqueológica em Portugal na última década, designadamente, nas vertentes da arqueologia comercial, das intervenções urbanas e nos trabalhos de avaliação e minimização de impactes arqueológicos de grandes obras (Bugalhão, 2011, p. 26).

2. A salvaguarda do património cultural no ordenamento territorial.

O caso específico do património arqueológico²

O tema deste trabalho decorre da percepção de que o património cultural se situa 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 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 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. Procurar-se-á destacar a importância de um conhecimento mais exaustivo e pluridisciplinar desses bens e, para uma maior operacionalidade dos processos de decisão, de um planeamento mais concertado do território, onde (tal como acontece nos processos de AIA) 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, no qual importa avaliar como a noção alargada e abrangente de “bem arqueológico”, que transforma 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 gestão e ordenamento do território (IGT). É analisada, neste seguimento, a salvaguarda dos valores culturais, nomeadamente do património arqueológico, na formulação e implementação de um Plano Especial de Ordenamento do Território. Analisar-se-á como as figuras legais com impacto territorial de “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), Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro (procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro). 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 (de acordo com o Artigo 9.º, n.º 2 da Lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo – LBOTU, Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007 de 31 de Agosto – 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). Neste sentido, importa verificar como no âmbito do procedimento da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) aplicado aos PMOT pode promover-se a salvaguarda do património arqueológico.

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. 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.

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). 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 se não fundados numa compreensão diacrónica dos edifícios e dos espaços urbanos envolventes.

2.1. O património cultural no planeamento territorial

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

As políticas e acções relativas à salvaguarda e valorização do património cultural apresentam-se, hoje, como um problema complexo. Não só pelo “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, coerência de actuação, 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” (Artigo 78.º da Constituição), 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 naturais e assegurar um correcto ordenamento do território” (Artigo 9.º), quer como acção específica em promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cul-

tural comum” (Artigo 78.º). 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 (Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de Outubro, que 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 – PCBC). Enquanto procedimento administrativo 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 (*apud* Oliveira, 2010, p. 196), 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.

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 (2011, p. 7) sobre a “gestão racional” do património cultural no qual afirma que “classificar bens e depois votá-los ao abandono só desabona a política de protecção do património cultural e desacredita o instituto da classificação”. 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” (Gomes, 2011, p. 21).

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 (Barata, 2004, p. 14). 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” (Barata, 2004, p. 14).

Neste contexto, qualquer decisão sobre os recursos patrimoniais (os IGT identificam o património arquitectónico e arqueológico como recurso territorial, conforme a alínea e) do Artigo 10.º do RJGT) impõe para além de um olhar multidisciplinar, uma maior responsabilização de múlti-

plos agentes que se relacionam com a sua gestão. 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 (2004, p. 18): “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”.

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 o qual é conferido um significado e uma intenção específicos, 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 (Peralta & Anico, 2006).

Neste sentido, atenda-se à leitura da LB POTU, nomeadamente nos seus Artigos 3.º (alínea d) “assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural”) e 6.º (alínea h) “a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados”), e à sua legislação de desenvolvimento, em particular o RJIGT. Os 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). 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 histórica-simbólica ou morfológica-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 (Princípios para a Conservação e o Restauro do Património Construído, Cracóvia, Polónia, 26 de Outubro de 2000, resultante da Conferência Internacional sobre Conservação “Cracóvia 2000” e da Sessão Plenária com o título “o património cultural como fundamento do desenvolvimento da civilização”), “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”.

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 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.

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

As questões que se colocam ao nível do património arqueológico, tornando-o 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 desde a pré-história e a vida quotidiana das populações rurais e da gente comum dos centros urbanos de época histórica (noção veiculada no preâmbulo da Lei orgânica do IPA). Como afirma António Carlos Silva (2004, p. 41), 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”. Enquanto recurso cultural disseminado por todo o território (urbano ou rural, 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.

À sociedade impõe-se assim dispor de meios adequados para o reconhecimento e gestão desse património sobretudo quando ameaçado (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), resgatando toda a informação documental ou informativa desses vestígios arqueológicos. 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. 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. Os IGT, no que toca aos bens arqueológicos, devem assumir uma vocação preventiva, que salguarde 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. Como foi atrás referido, nos termos da LPC (Artigo 74.º, n.ºs 1 e 2), integram “o património arqueológico (...) 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”. Esta definição é, por sua vez, inspirada pela 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. (...) 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; b) Cuja principal fonte de informação é constituída por escavações ou descobertas e ainda outros métodos de pesquisa relacionados com o homem e o ambiente que o rodeia;”. Salienta-se ainda que a Convenção de Malta, 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.

Qualquer estratégia que vise a salvaguarda patrimonial deve, na base, proceder à identificação, caracterização e estudo dos bens arqueológicos (“registo científico”), sem os quais, qualquer acção de protecção é incoerente. A própria LPC considera que “aos bens arqueológicos será desde logo aplicável, nos termos da lei, o princípio da conservação pelo registo científico” (Artigo 75.º), princípio que determina como se viu o regime jurídico de AIA em vigor. 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. 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 um elevado valor patrimonial com condições contextuais ou logísticas favoráveis (Silva, 2004, pp. 45–46).

Observe-se neste enquadramento o caso do Algarve, em particular a salvaguarda e valorização do património cultural, através do seu Plano Regional de Ordenamento. A salvaguarda e a valorização do património cultural, designadamente o histórico-arqueológico, constituem um dos objectivos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (RCM n.º 112/2005 de 30 de Junho, que define o procedimento para a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável; RCM n.º 109/2007 de 20 de Agosto – Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável), 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 arqueoló-

gico 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’s) com a identificação dos valores patrimoniais; identificar os limites das áreas de grande potencial arqueológico na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, designadamente nos processos de revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT’s)” (Barros & Parreira, 2008, p. 417).

2.1.2.1. Os planos de ordenamento de parques arqueológicos

A problemática que se gerou a partir de 1995 (uma das primeiras deliberações do XIII Governo foi a decisão de suspender as obras da barragem do Côa — Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/96), em torno do Vale do Côa e da salvaguarda e preservação das gravuras rupestres é paradigmática do modo como se procurou enquadrar legalmente a protecção do património e da sua paisagem ao longo de 17 km do vale. 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”. O enquadramento legal da protecção deste património extraordinário foi garantido com recurso a um instrumento de ordenamento, isto é, um plano que contribua para uma eficaz e sustentável gestão da arte rupestre do Vale do Côa. 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 LPC cria duas novas figuras legais com impacto territorial: os “parques arqueológicos” (n.º 4 do Artigo 74.º: “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, 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.”) e os seus res-

pectivos instrumentos de ordenamento “planos de ordenamento de parques arqueológicos” (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”).

Salienta-se que o Decreto-Lei n.º 50/99 de 16 de Fevereiro, tinha suspenso, pelo prazo de dois anos, os PDM 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 e 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 (Pau-Preto, 2008). A LPC 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 citados diplomas, tornou-se assim inadiável proceder à necessária regulamentação daquela matéria. Assim, surge o Decreto-Lei n.º 131/2002 de 11 de Maio, que, de forma a assegurar o ordenamento e a gestão dos parques arqueológicos, definidos como instrumentos do regime de valorização dos bens culturais, estabelece a forma de criação e gestão de parques arqueológicos, bem como os objectivos, os conteúdos material e documental do plano de ordenamento. Deste modo, 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.

No entanto, este tipo de plano, enquadrado nos planos especiais, que seria um exemplo da estreita interligação de duas leis de bases (LBOTU e LPC), do património cultural e do ordenamento do território, coloca questões que em última instância redundam na sua perda de eficácia, ou mesmo na sua inutilidade. Como já foi referido anteriormente, a LPC cria pela primeira vez a figura de parque arqueológico e prevê a execução do respectivo plano especial de ordenamento de território. Esta disposição altera o âmbito do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, relativo aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), na medida em o n.º 2 do Artigo 42.º apenas prevê os regimes de salvaguarda dos recursos naturais. Efectivamente, a LBOTU 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. 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 vincularem as entidades públicas ainda vinculam os particulares. O RJIGT apresenta estes planos elaborados pela administração central como instrumentos de natureza regulamentar, 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 (2010, p. 181), 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 reconheceu a qualidade de planos especiais pelo RJIGT”. Esta omissão no RJIGT, além da clara desarticulação entre diplomas que revela, sugere 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, pois a sua existência consta de uma lei de bases, logo, de ordem superior a um decreto-lei. Porém, alinhámos 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 (*apud* Pau-Preto, 2010, p. 183).

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, concorda-se com Joaquín Sabaté (2004, p. 8) na expressão dos 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, 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.

2.1.3. Avaliação ambiental estratégica dos planos: sua incidência na salvaguarda arqueológica

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 considerados em consonância com o princípio da prevenção que deve reger toda a matéria ambiental.

Salienta-se desde logo que a AIA e a AAE, ambas com incidência positiva na salvaguarda patrimonial, têm procedimentos distintos. Enquanto na primeira, o promotor de um projecto submete o EIA a uma autoridade administrativa independente responsável pela avaliação e por informar a decisão a tomar, na AAE 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.

A avaliação ambiental de planos e programas visa, assim, a integração dos factores ambientais nas políticas e estratégias dos IGT, 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 AAE pressupõe, assim, uma abordagem estratégica da acção de planeamento. Esta designação que poderíamos considerar quase lógica no âmbito dos IGT não foi, porém, durante longa data, assumida em todas as suas implicações, na medida em que a realização de avaliação ambiental, configura um procedimento administrativo que deve ter lugar em momento prévio ao momento decisório do procedimento principal a que se encontra ligado e foi sempre associada 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 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 (RJAAE) que veio transpor para o ordenamento jurídico interno a referida Directiva, que determina porém, no seu preâmbulo, que a AAE dos IGT é regulada não no seu âmbito, mas no do RJIGT, pelo que é neste que se encontra definida a forma como o mencionado procedimento é articulado com o de elaboração e dinâmica dos vários IGT. Saliente-se que a AAE dos PMOT deve reger-se pelo disposto no RJIGT e subsidiariamente pelo disposto na Directiva transposta.

De acordo com o RJIGT, o PNPOT é o único que se encontra isento de 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 (PU) e aos Planos de Pormenor (PP), 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. 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 RJAAE, como as disposições legais do RJIGT, que evidenciam as especificidades do conteúdo material e documental e o âmbito territorial de cada tipo de PMOT. 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.

Nos 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. Embora não esteja nomeado no conjunto das entidades a consultar, tem sido entendimento da maioria das câmaras municipais e CCDR que o IGESPAR, IP, enquanto entidade de tutela do património cultural, deve ser consultado. Neste enquadramento, atenda-se ao disposto no n.º 3 do Artigo 3.º do RJAAE: “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.”

Neste enquadramento, sublinha-se o referido no documento de orientação da DGOTDU que explícita que a lista das entidades com responsabilidades ambientais específicas (ERAE) é exemplificativa e não exaustiva, nada obstando a que, em caso concreto, nem todas as entidades referidas no n.º 3 do Artigo 3.º do RJAAE tenham necessariamente que ser consultadas, ou outras entidades não referidas possam ser consultadas (GAPMOT, 2008, pp. 40–41). Assim, “sempre que os PMOT abrangem áreas de protecção dos monumentos nacionais e dos imóveis de interesse público, definidas nos termos da [LPC], 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” (GAPMOT, 2008, p. 41).

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 RJIGT); 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 do RJIGT). 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. Maria do Rosário Partidário (2007, p. 34) estabeleceu uma “metodologia estruturante de base estratégica” assente numa perspectiva de longo prazo, holística, focada nos factores de análise estratégicos para a decisão. 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 FCD e um nível de integração vertical e transversal na análise e na coerência dos resultados.

Os FA que se encontram definidos em legislação própria (n.º 3 do Anexo III do RJAIA) 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 PMOT, em particular, dos PU e PP, 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 FCD (GAPMOT, 2008, p. 16).

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 (nas regiões onde já estão em vigor os PROT, deverá atender-se às normas regionais no domínio do património aí definidas que podem diferir de região para região). Nesta fase, deverá proceder-se a uma efectiva caracterização e valoração dos elementos patrimoniais arqueológicos, através de trabalhos de levantamento e prospecção arqueológica 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. 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. Em todos os casos, este trabalho deve ser realizado por um arqueólogo conforme determina a legislação aplicável, nomeadamente o n.º 4 do Artigo 77.º da LPC, conjugado com o RTA. 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 jus-

tifiquem. O levantamento patrimonial pode ter expressão em outras cartas temáticas, como por exemplo carta de património ou carta arqueológica, embora deva ter-se em conta que, embora desejáveis, 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 79.º da LPC 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 subsolo dos aglomerados urbanos, nomeadamente através da elaboração de cartas do património arqueológico”.

Finalmente, a terceira fase (3) refere-se à elaboração do Regulamento. 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 AAE (entendida 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) 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, integrar as questões que se colocam ao nível da salvaguarda e protecção do património o mais cedo possível no ciclo de planeamento (Partidário, 2007, p. 7). 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 salvaguarde, minimize, potencie e permita fruição do bem patrimonial. A entidade de tutela deve à partida admitir a existência de vários métodos de avaliação, desde que devidamente explicitados e ajustados à realidade em causa. Esta AAE implicará obrigatoriamente a realização de trabalhos arqueológicos de campo no pressuposto que estes são realizados no âmbito dos estudos de caracterização.

Não obstante, poder exigir-se uma atitude mais criativa que conduza à descoberta de outras metodologias possíveis para uma adequada AAE, o certo é que se tem verificado a realização de trabalhos arqueológicos neste âmbito, em tudo semelhante à AIA. Esta situação resulta de 3 factores principais: (1) no caso dos PP, por se tratar de cenários concretos onde já não se colocam questões estratégicas; (2) devido à possibilidade da equipa implementar, de acordo com o critério escolhido e apresentado, a metodologia de natureza mais tradicional; e (3) 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 PDM, 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 FCD no processo de tomada de decisão da proposta de revisão do referido Plano. Para tal, o Relatório Ambiental, enquanto produto da AAE, deverá conter o levantamento, caracterização e valoração patrimonial da área abrangida pelo Plano, com vista à identifi-

cação 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.

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

2.2.1. O património cultural na encruzilhada das políticas públicas

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”. O texto de Carla Amado Gomes (2005, pp. 127–139) 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 responsabilidade desta confusão de objectos começa na Lei Fundamental e é agudizada pela qualificação de componentes ambientais humanos feita no n.º 3 do Artigo 17.º da LBA. Esta amplitude das incumbências do Estado 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. Sobre a errância e o simbolismo do legislador constituinte no traçado do Artigo 66.º atente-se ao texto de Carla Amado Gomes (2006) onde se sublinha a tendencial irrelevância constitucional da consagração da tarefa de conservação e promoção ambiental, embora as normas constitucionais tenham sido objecto de densificação pela LBA, pela LBOTU e pela LPC. Importa notar, a este título, que tanto a LP, como a LBOTU apelam à necessária compatibilização com as políticas ambientais, mas não podem ser consideradas como uma espécie de desenvolvimento ou concretização da LBA (Claro, 2011, pp. 74–75).

De acordo com João Martins Claro (2011, p. 75), “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”. 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 LBA (Artigo 17.º, n.º 3, alínea b), na 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 (Artigo 6.º, n.º 1, alínea h) da LBOTU e Artigo 15.º

RJIGT). A LBOTU inclui nos seus objectivos a reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificado (Artigo 6.º, n.º 1, alínea g). A preocupação com a protecção dos bens culturais reflecte-se, igualmente, na obrigação de promover a respectiva ponderação nos IGT que venham a ser aprovados, designadamente, o 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 (Artigo 15.º, n.º 2 do 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 (Artigo 10.º, alínea e) e Artigo 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, intercomunicam. Pretendemos pois sublinhar como a “autonomia disciplinar e científica não inválida 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” (Gomes, 2005, p. 139). Como é particularmente evidente nos planos de ordenamento do território, e dentro destes em particular os PMOT. A própria LPC 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 vontade política de governança para as questões patrimoniais, bem com, a imprescindível coordenação de políticas públicas atentas à transversalidade dos bens jurídicos a proteger.

2.2.2. A salvaguarda do património no sistema de gestão territorial

A LBOTU, bem como o Decreto RJIGT 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. Para Fernando Alves Correia (2006, p. 231), 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.

O tratamento jurídico da temática dos planos territoriais encontra-se assim regulado de forma sistemática e global, no ordenamento português, no 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.º 1 do RJIGT). Dentro da panóplia complexa dos IGT existentes, atenda-se às referências ao património cultural, em particular ao arqueológico. No âmbito nacional, 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 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) aprovado pela Lei n.º 58/07 de 4 de Setembro (aprova o PNPOT), rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 80-A/2007 de 7 de Setembro, elenca como um dos objectivos específicos “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” (Anexo ao PNPOT), 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 LPC, promovendo a articulação com os IGT (2006–2007). Ainda no “Relatório”, 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, no RJIGT apenas são considerados 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, apesar de em legislação especial (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 (Artigo 44.º do RJIGT).

Por seu lado, os PROT consistem em IGT que definem a estratégia de desenvolvimento regional, 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 PMOT (Artigo 51.º do RJIGT). Tendo estes planos, ao abrigo da presente legislação, deixado 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 PMOT, 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 PP 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 PP, 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 PPRU ou PPS.

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 (Correia, 2006, p. 246). Os IGT 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” (Silva, 2006, p. 352).

Nesse universo dos IGT, devemos salientar a importância dos instrumentos de planeamento na protecção e salvaguarda do valor cultural dos bens imóveis. Salienta-se neste quadro, os PDM que estabelecem os parâmetros urbanísticos aplicáveis e a delimitação de zonas de protecção.

Segundo Suzana Tavares da Silva (2006, p. 352), aos instrumentos de desenvolvimento territorial (de acordo com o n.º 1 do Artigo 9.º da LBOTU, o PNPOT, os PROT e os planos intermunicipais de ordenamento do território) 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 IGT. 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” (Silva, 2006, pp. 352–353).

Dentro da política do urbanismo e do ordenamento do território ganha autonomia o problema do desenvolvimento das zonas urbanas, e as questões que coloca. Como tentativa de os superar, o legislador optou pela criação de um regime legal específico que designou como Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU). É sobre o novo regime jurídico que posicionaremos de seguida a problemática da salvaguarda do património cultural, em particular, do arqueológico.

2.2.3. Os planos de pormenor de reabilitação urbana e os planos de pormenor de salvaguarda

Nas palavras de Dulce Lopes (2010, p. 28), 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. Já na expressão de Adelino Gonçalves (2010, p. 82), 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.

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 (à semelhança de outros países ocidentais europeus, como por exemplo a França que dispõe como instrumento de reabilitação urbana do *Plan Permanent de Sauvegard et de Mise en Valeur*). Segundo Suzana Tavares da Silva (2006, p. 356), “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”.

Note-se que o legislador do novo RJRU, Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro (alínea j) do Artigo 2.º), 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. 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 RJRU).

Embora os Artigos 3.º e 6.º da LBOTU 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. Para Adelino Gonçalves (2006, p. 36), “existe ainda uma grande distância entre o entendimento deste conceito [reabilitação urbana] desenvolvido desde os anos setenta do século 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”. Dos documentos teóricos recordamos, pelo seu carácter basilar, 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 1975), do qual emanou a Declaração de Amesterdão, documento que complementa e reforça os princípios da conservação integrada naquela carta. No que à reabilitação urbana diz respeito, relevam igualmente as posteriores convenções internacionais, nomeadamente a Carta de Lisboa (sobre a Reabilitação Urbana Integrada, em 1995), a Carta de Cracóvia (Princípios para a Conservação e o Restauro do Património Construído, Cracóvia, de 2000) e a Nova Carta de Atenas (a Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do século XXI, 1998–2003).

Nesta sequência, só em 2009 surge o actual RJRU e nele a regulamentação de uma nova figura de instrumento de gestão territorial, o PPRU, criado na alteração de Setembro de 2007 do RJGT. A alteração de 2007 do RJGT introduziu flexibilidade no conteúdo material dos PP e reconheceu desde logo algumas modalidades específicas, de entre as quais, o 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 RJRU. Simultaneamente, e procurando superar a falta de articulação entre o diploma da reabilitação urbana e a LPC, é publicado o já referido PCBC que regulamenta os procedimentos de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, o regime jurídico das zonas de protecção e do PPS. Deste modo, regulamenta-se finalmente a LPC e, muito em especial o PPS, 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 PPS, prevalecendo sobre estes, embora incorporando os objectivos e o conteúdo daquele num esquema de co-participação das administrações envolvidas (Artigos 21.º e 28.º do RJRU e Artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 370/2009 de 23 de Outubro).

Segundo o Artigo 91.º-A do RJIGT, 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, uma área de reabilitação urbana 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.

Um dos aspectos especialmente regulamentados no novo regime jurídico, conforme já enunciámos, é o da articulação entre PPRU e os PPS. Já aqui referimos que os PPS constituem igualmente uma modalidade específica de PP prevista no RJIGT. O conteúdo dos Planos encontra-se definido no Artigo 53.º da LPC: “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 PPS 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”.

Contudo, foi apenas através do PCBC que se estabeleceu o seu regime. Este diploma determina a obrigação dos municípios de estabelecerem PPS sempre que monumentos, conjuntos ou sítios sejam classificados como património cultural, ou estejam em vias de classificação. O objecto e âmbito territorial do PPS definido nesta lei (Artigos 64.º e 65.º) determinam 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 PPS, o RJRU veio prever um regime específico de articulação entre os dois, estabelecendo, no Artigo 21.º, 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 [LPC], a elaboração de um [PPS] do património 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 nos n.ºs 1 e 3 do Artigo 53.º da [LPC]”. 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 PP que integre o(s) correspondente(s) PPS 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 inovadora 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 à administração pública competente em matéria de património cultural, no decurso da vigência do plano (nos termos do n.º 4 do seu Artigo 28.º, introduzindo, assim, um factor de celeridade em sede de controlo prévio das operações urbanísticas. Esta celeridade, ou se quisermos a assunção de uma “via 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 das entidades de tutela do património cultural 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 última instância das licenças.

Efectivamente, a coordenação intersectorial, fundamental na elaboração de qualquer IGT, 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 serviços e restrições de utilidade pública, nos termos do n.º 2 do Artigo 27.º 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 uma importante inovação na redução dos tempos de decisão no âmbito de tais procedimentos, constituindo o PPRU uma espécie de “via verde decisória” (n.º 3 do Artigo 27.º do RJRU). No essencial, o regime aplicável ao controlo de operações urbanísticas é o estabelecido no Regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE, Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30 de Março que republica o Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro), nos Artigos 45.º a 53.º, 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 (n.º 3 do Artigo 27.º do RJRU). A existência de um PPRU permite, nestes termos, reduzir substancialmente os prazos de licenciamento e de admissão de comunicações prévias.

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 Artigo 53.º da LPC e do Artigo 66.º do PCBC, designada-

mente, 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. 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.

2.2.4. 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 envolvem por isso extensos e complexos processos de pesquisa onde necessariamente se utilizam de um modo convergente diferentes tipos de fontes: documentais, iconográficas e arqueológicas. O desenvolvimento da Arqueologia preventiva é fundamental para a qualificação dos trabalhos de reabilitação patrimonial dos centros históricos. O estudo da arquitectura civil do passado contribui decisivamente para a história do urbanismo e das cidades.

Conforme prevêem o n.º 3 do Artigo 76.º 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. 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. (Ramalho, 2011).

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.

3. 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 ambiente e do ordenamento.

No percurso que definimos para a primeira parte deste trabalho — sem perder de vista as consequências operativas da amálgama de interesses que se agregaram na noção de ambiente dada pelo legislador constitucional, primeiro, ordinário depois —, centrámo-nos, de forma “oportunistica” nos aspectos dessa “deriva” da legislação ambiental (da concepção ampla de ambiente, de um componente ambiental humano), para demonstrar como dela passou a depender grande parte da efectiva protecção do património arqueológico. Para além do procedimento de AIA instituído, no qual a componente de avaliação e minimização de impactes arqueológicos ganha uma incidência muito significativa na salvaguarda patrimonial, dois dos princípios fundamentais da LBA (princípios da prevenção e do poluidor-pagador) foram absorvidos, quer na letra, quer na aplicação, da LPC, convertendo-se, na actualidade, na modalidade mais recorrente de intervenção sobre o património arqueológico: a prática de arqueologia preventiva financiada pelo promotor. Diríamos que a protecção do património arqueológico, no que a AIA diz respeito, por estar numa encruzilhada dos dois ramos do direito, património e ambiente, beneficia da convergência dos seus objectivos. No entanto, esta intercomunicabilidade dos ramos em causa deve atender, acima de tudo, ao tipo de bem cultural em causa. Os bens arqueológicos, para além de constituírem objecto de uma ciência, a Arqueologia, exigem que o arqueólogo proceda à sua qualificação prévia, isto é que avalie e os reconheça enquanto tal. A Arqueologia cria assim, depois da leitura contemporânea do “arquivo de terra” que este oferece, património colectivo. Todavia, não esqueçamos o risco que existe na pulverização das acções e dos agentes que se combinam, hoje, no domínio da Arqueologia, particularmente aquelas que decorrem no âmbito das acções preventivas e de minimização de impactes, colocando em causa a validade e o interesse científico e social de muitas das intervenções. Importa por isso, para além de um posicionamento de transparência, competência e seriedade por parte dos arqueólogos, o comprometimento dos promotores, das entidades públicas e dos cidadãos.

Consideramos que no quadro da protecção do património arqueológico, onde, sem prejuízo da procura de consensos e tomada de decisões que, por vezes, são urgentes, deve envidar-se todos os esforços para salvaguardar os testemunhos que são de todos e proporcionar a identificação de novos bens arqueológicos de acordo com uma concepção dinâmica, abrangente e actual. Neste sentido, a Arqueologia assume-se cada vez mais, para além de uma disciplina científica e de uma área de investigação produtora de conhecimento, como uma prática social, como uma actividade de actuação sobre o território, de gestão do mesmo, tendo de confrontar os “valores” que defende (científicos, patrimoniais) com os de outros agentes de transformação desse mesmo território. Salientamos, como neste âmbito, o ordenamento do território, ao promover uma utilização racional do espaço e uma gestão responsável dos recursos aí existentes, se fundamenta num trabalho interdisciplinar de estudo e planeamento, no qual a Arqueologia tem um papel fundamental através da integração e valoração dos recursos patrimoniais. O património arqueológico, como recurso territorial assume, assim, um papel relevante para a memória e identidade das comunidades.

Também na segunda parte do trabalho se procurou, recusando uma percepção estática, 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 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 Victor Mestre (2003, p. 23), “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”. 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, levanta questões e desafios para o processo de planeamento, designadamente, no caso dos Planos de Parques Arqueológicos, como instrumentos de gestão integrada.

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. Consideramos que os 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 PPS ou com os PRU. Neste quadro, a reabilitação urbana pode e deve actuar como meio de protecção e valorização do património cultural, não esquecendo as componentes urbanística e de valorização do património cultural. O novo RJRU 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, passando 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. 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 socioeconómica 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 do Património Cultural para a Sociedade, assinada em Faro em 27 de Outubro de 2005 (Resolução da Assembleia da República n.º 47/2008 de 12 de Setembro), 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.

NOTAS

¹ Trabalho apresentado no âmbito do Curso de Pós-Graduação em Direito da Cultura e do Património Cultural, coordenado pela Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes e Prof. Doutor J. Luís Bonifácio Ramos, ministrado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Julho de 2010.

² Trabalho apresentado no âmbito do Curso de Pós-Graduação em Direito do Ambiente, Ordenamento do Território e Urbanismo, coordenado pelo Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa e Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes, ministrado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Novembro de 2011.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALEXANDRINO, José Alberto Melo (2009–2010) - *O conceito de bem cultural*. Aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Cultura e do Património Cultural no ano lectivo 2009/2010 (documento policopiado).
- AGUDO TORRICO, Juan (2006) - Patrimónios e discursos identitários. In PERALTA, Elsa; ANICO, Marta, eds. - *Patrimónios e identidades: ficções contemporâneas*. Oeiras: Celta, pp. 21–34.
- ALARCÃO, Jorge de; JORGE, Vítor Oliveira (1997) - *Pensar a arqueologia, hoje*. Porto: Sociedade Portuguesa de Antropologia e Etnologia.
- ARNAUD, José Morais (1994) - A componente arqueológica no processo de AIA em Portugal. In PARTIDÁRIO, Maria do Rosário; JESUS, Júlio de, eds. - *Avaliação do impacto ambiental: conceitos, procedimentos e aplicações*. Lisboa: CEPGA, p. 259.
- BARATA, Filomena (2004) - A salvaguarda dos bens culturais e o ordenamento do território: um passivo e um futuro. *Património/Estudos*. Lisboa. 6, pp. 12–19.
- BARROS, Pedro; PARREIRA, Rui (2008) - O Património Arqueológico no plano regional de ordenamento do território do Algarve. *Xelb*. Silves. 8, pp. 413–421.
- BUGALHÃO, Jacinta (2011) - Os desafios da Arqueologia nas últimas décadas em Portugal. *Arqueologia e História*. Lisboa. 60, pp. 19–43.
- CANDAU, Joël (1998) - *Mémoire et identité*. Paris: PUF.
- CLARO, João Martins (2011) - 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).
- CORREIA, Fernando Alves (2006) - *Manual de Direito do urbanismo*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina.
- GAPMOT (2008) - *Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Documentos de orientação DGOTDU 01/2008, DGOTDU/APA.
- GOMES, Carla Amado (2005) - *Textos dispersos de Direito do Ambiente*. Lisboa: AAFDL.
- GOMES, Carla Amado (2006) - Constituição e Ambiente: errância e simbolismo. *Panóptica*. Vitória. 1:3, pp. 27–47.
- GOMES, Carla Amado (2008) - *Textos dispersos de Direito do Património Cultural e de Direito do Urbanismo*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- GOMES, Carla Amado (2009–2010) - *O dano cultural. Pistas para a decifração de um enigma*. Aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Cultura e do Património Cultural no ano lectivo 2009/2010 (documento policopiado).

- GOMES, Carla Amado (2011) - 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*. Disponível em: <http://icjp.pt/seccoes/657>.
- GONÇALVES, Adelino Manuel dos Santos (2006) - Questões de pormenor no planeamento de salvaguarda. *Revista do Centro de Estudos do Ordenamento Urbanismo e Ambiente*. Coimbra. 1:9, pp. 35-50.
- GONÇALVES, Adelino Manuel dos Santos (2010) - Áreas urbanas para (re)habilitar. As relações entre cidade e património? In *O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*. Lisboa: CEDOUA/FDC, pp. 75-91.
- JORGE, Vítor Oliveira (1990) - *Arqueologia em construção: ensaios*. Lisboa: Presença.
- LOPES, Dulce (2010) - Reabilitação urbana em Portugal: evolução e caracterização. In *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*. Lisboa: CEDOUA/ FDC, pp. 21-73.
- MESTRE, Victor (2003) - O Ordenamento do Território Como Parte Integrante do Património Cultural. *Al-madan*. Almada. II série. 12, pp. 22-23.
- MOREIRA, Carlos Diogo (2006) - Introdução. In *Patrimónios e identidades: ficções contemporâneas*. Lisboa: Celta, p. xiii.
- NABAIS, José Casalta (2004) - *Introdução ao Direito do Património Cultural*. Coimbra: Almedina.
- OLIVEIRA, Paula Cabral de (2010) - Reabilitação urbana: património e ambiente. In *O novo regime jurídico da reabilitação urbana*. Coimbra: Almedina, p. 196.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário (2007) - *Guia de boas práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas*. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente.
- PAU-PRETO, Fernando (2008) - *O património cultural no planeamento e no desenvolvimento do território*. Aveiro: Lugar do Plano.
- PAU-PRETO, Fernando (2010) - Planos de ordenamento de parque arqueológico, 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*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, pp. 179-186.
- PERALTA, Elsa; ANICO, Marta (2006) - *Patrimónios e identidades: ficções contemporâneas*. Lisboa: Celta.
- RAMALHO, Maria de Magalhães (2011) - Práxis em Arqueologia da Arquitectura. *Promontoria*. Faro. 9, pp. 69-94.
- RAMOS, José Luís Bonifácio (2008) - *O achamento de bens culturais subaquáticos*. Lisboa: Livraria Petrony.
- RAPOSO, Jorge (1995) - Especial impactes: avaliação de impacto ambiental e património cultural. *Al-madan*. Almada: II Série. 4, pp. 57-86.
- SABATÉ BEL, Joaquín (2004) - Paisajes culturales. El patrimonio com recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo. *Revista Urban*. Madrid. 9, pp. 8-29.
- SHANKS, Michael (1990) - Reading the signs: responses to archaeology after structuralism. In BAPTY, Ian; YATES, Tim, eds. - *Archaeology after Structuralism*. London: Routledge, pp. 294-310.
- SILVA, António Carlos (2004) - A salvaguarda do património arqueológico em meio rural. *Património/Estudos*. Lisboa. 6, pp. 41-49.
- SILVA, Suzana Tavares da (2006) - Reabilitação urbana e valorização do património cultural: dificuldades na articulação dos regimes jurídicos. *Boletim da Faculdade da Universidade de Coimbra*. Coimbra. 82, pp. 349-389.
- VALERA, António Carlos (2007) - Arqueologia empresarial e produção de conhecimento: uma análise crítica da situação portuguesa. *Al-madan*. Almada. II Série. 15, pp. 75-82.