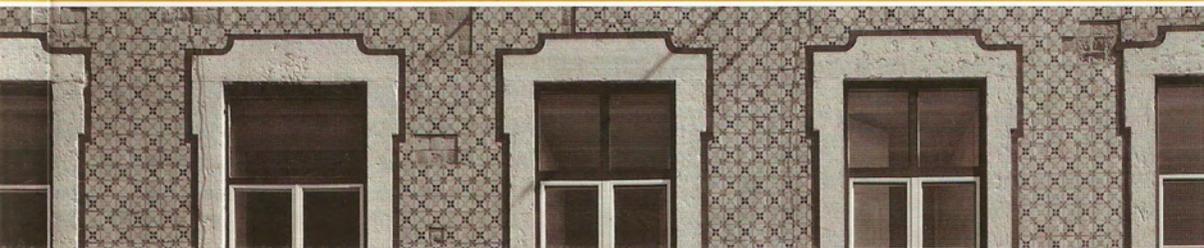


CEDOUA · FDUC



TEMAS **CEDOUA**

O NOVO REGIME DA REABILITAÇÃO URBANA


ALMEDINA

ÁREAS URBANAS PARA (re)HABILITAR AS RELAÇÕES ENTRE CIDADE E PATRIMÓNIO?

ADELINO GONÇALVES

Arquitecto

1. Simples ou sistemáticas, as operações de reabilitação urbana são (deverão ser) integradas

Independentemente das razões ou objectivos que justifiquem a implementação de intervenções directas e sistemáticas em tecidos urbanos existentes, o seu enquadramento em áreas urbanas previamente delimitadas com esse fim, pressupõe uma metodologia de programação e planeamento baseada em critérios de *inclusão* e de *exclusão*:

- de *inclusão*, pois implica a identificação e validação de características – do edificado, dos elementos da composição morfológica urbana ou, de um modo geral, dos sistemas urbanos – que fundamentem demarcações espaciais parciais, no contexto global da cidade existente;
- de *exclusão*, porque a restante cidade que não reúne – ou porque não reúne – essas características, pode não ser contemplada com tais intervenções ou com o planeamento da sua implementação.

Um tal princípio metodológico tem a virtude de promover as respectivas operações urbanísticas de forma acutilante e ágil, mas também tem fragilidades que se revelam, desde logo, nos objectivos que fundamentam

essas delimitações e nos modelos de gestão da transformação dos tecidos urbanos existentes.

No caso em apreço, essas fragilidades relacionam-se, acima de tudo, com a possibilidade das operações urbanísticas de reabilitação urbana poderem (ou não) ser circunscritas às áreas delimitadas com esse fim, ou poderem (ou não) ser implementadas de forma integrada. O modelo de gestão adoptado por cada município espelhará, pois, o entendimento que faz do desígnio da reabilitação urbana e da sua integração nas suas políticas urbanas:

- se diz respeito apenas às partes degradadas ou deprimidas do tecido urbano;
- ou se diz respeito a um objectivo de reequilíbrio urbano que implique uma (re)avaliação de outras áreas urbanizadas ou, no limite, de todo o território municipal.

Certo é que, independentemente dos modelos de gestão que forem adoptados, todas as operações urbanísticas que se realizarem no âmbito do Regime Jurídico de Reabilitação Urbana (RJRU) deverão ter enquadramento nos instrumentos de gestão territorial vigentes. Exceptuando Lagos, todos os municípios têm Planos Directores Municipais (PDM) vigentes e alguns – não muitos, infelizmente – têm Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) incidentes nas áreas urbanas centrais e mais antigas.

No entanto, além das razões jurídico-administrativas que justificam a obrigatoriedade de enquadrá-las nos instrumentos de planeamento urbanístico vigentes, a necessidade de integrar essas operações na gestão urbana deve-se, essencialmente, a razões de ordem urbanística relacionadas, por exemplo, com o facto da reabilitação destas áreas reflectir-se noutras áreas urbanas.

No caso das intervenções de reabilitação do edificado, de requalificação de espaços públicos ou de renovação de infra-estruturas, os resultados serão imediatos ou concretizam-se em períodos curtos ou, pelo menos, não muito longos. Mas essas mesmas transformações que se concretizam com intervenções directas e localizadas, podem induzir ou catalisar outros processos de transformação imprevistos, seja no interior das áreas urbanas reabilitadas, seja em áreas mais ou menos distantes. Estas “ondas de choque” podem, aliás, ocorrer de modo flutuante e em

períodos indetermináveis, como são os casos da valorização e reorganização dos usos do solo.

A consciência deste tipo de fenómenos deveria, por si só, estimular a adopção de modelos e instrumentos de gestão territorial que integrem as operações de reabilitação urbana e permitam articulá-las com a gestão urbanística de outras áreas urbanas que não as directamente visadas.

Embora decorra de vectores de desenvolvimento urbano não relacionados com o redesenho da cidade existente, a dinâmica destas interdependências é observável, por exemplo, nas tensões entre as grandes superfícies comerciais e o chamado comércio tradicional das áreas urbanas centrais e antigas. Aliás, o caso particular das tensões do sector terciário no actual contexto polinuclear das cidades, ilustra as dificuldades e resistências à prática de uma reabilitação urbana integrada, que existem desde que existe esta prática continuada a nível nacional e com o suporte financeiro e logístico de diversos programas de subvenções¹.

Embora localizadas, as operações de reabilitação urbana não devem ser programadas e implementadas à margem do planeamento e gestão urbanística de áreas urbanas que tenham relações de dependência ou complementaridade funcional com as áreas de reabilitação urbana delimitadas ao abrigo do presente diploma. Essas operações devem implicar a consciência e o conhecimento da cidade como um sistema de continuidades morfológicas e funcionais que, como tal, devem ser articuladas e integradas.

A respeito desta “metodologia integradora”, o diploma que estabelece o RJRU faz algumas referências que devem ser destacadas, designadamente:

- na definição de operação de reabilitação urbana: a articulação de intervenções que devem reabilitar uma determinada área de *forma integrada* (art. 2.º – h);
- a identificação da reabilitação urbana como um contributo para a prossecução de objectivos como a *integração funcional*, a *inclusão social* e a *coesão territorial* (art. 3.º – i, 1);

¹ Destes, o de maior longevidade é o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD, Despacho n.º 1/88, DR n.º 16 II Série (20-01-1988), pp. 493-4), que existe desde 1988 e teve como antecessores o Programa de Reabilitação Urbana (PRU, Despacho n.º 4/SEHU/85) em 1985 e, ainda antes, o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID, Decreto-Lei n.º 704/76, DR n.º 230 I Série (30-09-1976), pp. 2240-2) em 1976.

- numa das alusões aos instrumentos de programação: a indicação de que a definição de uma área de reabilitação urbana (ARU) deve enquadrar-se nas “*opções de desenvolvimento urbano do município*” (art. 13.º – a).

Entre outras referências que existem ao longo deste diploma, estas implicam políticas urbanas que não dizem respeito exclusivamente às ARU. Além disso, a concretização dessas políticas merece – ou deve, mesmo – ser ponderada na elaboração ou revisão e articulação de instrumentos de planeamento.²

No meu entendimento, este diploma é claro relativamente à apologia desta metodologia de articulação e integração quando indica, por exemplo, que o enquadramento das ARU nas opções de desenvolvimento urbano do município deve ser feito independentemente do tipo de operação de reabilitação urbana adoptada (art. 13.º): seja simples – isto é, essencialmente dedicada ao edificado (art. 8.º – 2) – ou sistemática – ou seja, quando é dedicada a toda a complexidade dos tecidos urbanos (art. 8.º – 3). Por sua vez, esse enquadramento deve ser feito com instrumentos de programação próprios de cada um dos tipos de operação de reabilitação urbana: (art. 8.º – 4) a *estratégia de reabilitação urbana*, no caso de operações simples, ou o *programa estratégico de reabilitação urbana*, no caso de operações sistemáticas. Significa isto que as operações urbanísticas enquadradas por este regime, não deverão ocorrer de forma casuística mas, por princípio, orientadas por um programa ou por uma estratégia e, seja qual for o instrumento adoptado, ser integradas.

² A este respeito, cabe considerar-se que o RJRU poderia, ou deveria mesmo, constituir um estímulo para a elaboração ou revisão de PU. O défice destes instrumentos foi anotado há tempo por Isabel Moraes Cardoso (2005:41-2) para referir a sua natureza de instrumento de “...*execução (programada) do modelo de desenvolvimento contido no plano director municipal, e, por isso, de uma mais racional e integrada expansão urbana, que contemple a adequada previsão de equipamentos e infra-estruturas, proceda à redistribuição dos encargos e benefícios gerados pelos planos e permita aos municípios obter meios de financiamento suplementares para a afectação aos fins de interesse geral...*”. No presente contexto e consoante as características de cada núcleo urbano, os PU poderiam constituir-se como plataformas de articulação de estratégias e operações de desenvolvimento urbano atinentes a largos períodos de tempo e visando objectivos como a coesão territorial, previstos no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

O que este diploma não refere – porque não devia ou não tinha sequer cabimento que o fizesse – é quais devem ser as escalas urbanas de referência para o enquadramento, articulação e integração dos programas, estratégias ou planos de pormenor de reabilitação urbana. No entanto, embora não o faça, nada impedirá que cada município adopte a reabilitação urbana como um dos eixos orientadores das políticas urbanas para a globalidade do seu território.

Tanto a um nível ideológico e teórico, como ao nível da prática urbanística propriamente dita, a problemática da reabilitação urbana é considerada desde a sua emergência na década de 1970, como uma consequência dos desequilíbrios provocados na cidade existente pela expansão urbana (mais ou menos) desregrada e (mais ou menos) capitalista.³ Por essa altura, numa monografia dedicada à divulgação da experiência de reabilitação do centro histórico de Bolonha – caso que se tornou num dos mais conhecidos e influentes a nível internacional – os autores explicavam os pressupostos da metodologia adoptada (CERVELATTI, 1977:16) dizendo que “*si le centre historique est la cause et l’effet du processus de développement métropolitain, les problèmes de conservation et de réorganisation ne peuvent, à leur tour, être posés et résolus dans le seul cadre du noyau historique.*”

Por redundante que possam parecer estas referências hoje, a reabilitação urbana era uma problemática considerada a partir de duas ideias-chave:

- que é uma questão de planeamento urbanístico;
- que implica políticas urbanas não circunscritas às áreas que carecem de intervenções directas, mas antes atinentes à globalidade do território municipal.

³ Pela importância e influência internacional que ainda hoje têm, destaco a experiência de planeamento e reabilitação do centro histórico de Bolonha do final da década de 1970 e as reflexões de VENUTI (1978), de SECHI (1984) e PORTAS (1986). O primeiro defendendo um programa de “urbanismo de austeridade” que contrariasse os desperdícios do solo e do edificado e os segundos, identificando a gestão da cidade existente como novo paradigma do planeamento urbanístico e, por essa via, com o enquadramento da reabilitação dos centros históricos num contexto mais vasto do que o da “cultura”.

Existem desde então correntes de pensamento que defendem que a reabilitação urbana não se traduz apenas em intervenções directas no tecido urbano das áreas degradadas ou em declínio. Defendem, aliás, que espelha uma reorientação da urbanística no sentido da requalificação da cidade existente, em detrimento da sua contraproducente expansão. Contraproducente, porque o ciclo de migrações do espaço rural para o espaço urbano dava então sinais de abrandamento e estabilização em alguns países europeus. As prioridades da urbanização deviam ser, pois, no sentido da clarificação do território já ocupado e, sempre que necessário, da sua reestruturação.

Como alertava Bernardo Secchi (1984) há mais de vinte anos, *“lo spazio entro il quale vivremo i prossimi decenni è in gran parte già costruito. Il tema è ora quello di dare senso e futuro attraverso continue modificazioni alla città, al territorio, ai materiali esistenti e ciò implica una modifica dei nostri metodi progettuali che ci consenta di recuperare la capacità di vedere, prevedere e di controllare.”*

Foi sobre este paradigma urbanístico centrado no redesenho da cidade existente que se alicerçam alguns argumentos da leitura do território urbanizado como um sistema de continuidades, alguns dos quais constituem conceitos determinantes nas metodologias e práticas da matéria em apreço, designadamente:

- a continuidade histórica, na medida em que toda a cidade é contemporânea, isto é, num mesmo núcleo urbano, não há uma cidade com história e uma outra que não a tenha, ou nunca venha a tê-la;
- a continuidade morfológica, na medida em que o sistema de espaços públicos não é fragmentável, ainda que seja constituído por elementos de composição substantivos, como são as ruas, as praças ou os quarteirões;
- a continuidade funcional dos sistemas urbanos, na medida em que constituem uma rede de interdependências e não variam de forma substantiva em todo o território urbano;
- a continuidade das relações entre os usos do solo, na medida em estes não têm vínculos definitivos com o tecido urbano.

A reorientação da urbanística no sentido da requalificação da cidade existente implicou, como referiu Secchi, alterações das metodologias e das práticas urbanísticas que carecem de uma gestão atenta e dedicada que

continuamente avalie e articule vectores de ordem económica, social, cultural, histórica, morfológica, funcional, etc., para sustentar as políticas urbanas de cada lugar. Para, nas suas palavras, “recuperar a capacidade de ver, prever e de controlar”.

Identificada a importância de estabelecer pontes claras entre o conhecimento da cidade existente e o seu planeamento e redesenho, não deixa de ser verdade que as críticas à segregação recíproca dos centros e das periferias vem sendo construída sobre as inércias e sobre as resistências à implementação dessas articulações como prática comum de planeamento e gestão urbanística municipais. Como disse Nuno Portas (2005:144) a propósito do caso de Bolonha, “...para resolver os problemas do «centro» é preciso também resolver os problemas da chamada «periferia» – é preciso trabalhar com os dois pés e requalificar ambas, e não apenas uma delas”.

Para que não restem dúvidas sobre a existência dessas resistências e dessas inércias, ela vem sendo confirmada com a sucessão de programas, diplomas ou regimes que há mais de três décadas instituem a reabilitação urbana como um desígnio nacional. Lamentavelmente, essa sucessão vem decorrendo sem que os resultados directos das “intervenções reabilitadoras” ou a monitorização dos seus reflexos no desenvolvimento urbano, sejam objecto de estudos e publicações que permitam confrontar os domínios da teoria e da prática urbanística. A falta de interfaces entre a expressão dos objectivos e a monitorização dos resultados comprovados contribui, aliás, para a manutenção dessas resistências e dessas inércias.

O Decreto-Lei n.º 104/2004, por exemplo, também apresentava a reabilitação urbana como um “*verdadeiro imperativo nacional*” – em regime excepcional, em todo caso – e a sua revogação não foi antecedida por um estudo publicado que documente uma avaliação desse imperativo a nível nacional e não apenas local.

2. Expansão e patrimonialização urbana: segregação e degradação dos centros urbanos

As provocações que fiz no sentido de rebater interpretações da reabilitação urbana como sendo dirigida exclusivamente aos recintos de determinadas áreas urbanas, relacionam-se com outro tema a que me tenho

dedicado por razões académicas⁴ e, pontualmente, com experiências de prática urbanística e arquitectónica. Tenho chamado este outro tema de “planeamento da salvaguarda” 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.⁵

À imagem das referências que fiz ao entendimento do fenómeno urbano como um sistema de continuidades cuja gestão deve implicar a complementaridade dos vários níveis da “cascata” de instrumentos de gestão territorial, a apresentação do RJRU advoga este princípio quando refere, como seu objectivo, a articulação entre os planos de pormenor de reabilitação urbana e os planos de pormenor de salvaguarda do património cultural, enquanto modalidades específicas de planos de pormenor previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Não se trata de uma articulação “vertical”, por assim dizer, mas de uma articulação “horizontal” de programas e objectivos diversos que devem convergir no desenvolvimento de uma mesma área urbana. É de notar, em todo o caso, a constância da associação dos instrumentos de planeamento e gestão urbanística à “escala do pormenor”, quando estes têm por objecto a reabilitação urbana e a salvaguarda patrimonial, ou quando

⁴ Com a elaboração da minha dissertação de doutoramento “*Património Urbanístico e Planeamento da Salvaguarda: Portugal, 1974-2004*” e com dois projectos de investigação coordenados pelo Prof. Doutor Walter Rossa, designadamente: “*Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António*”, projecto desenvolvido no Centro de Estudos de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra em colaboração com o Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito de um protocolo celebrado com a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António; e «*História e análise formal na definição do conceito de intervenção em contexto urbano histórico*» - Referência III/CSH/21/2005, projecto financiado pelo Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra.

⁵ Premissa esta que se encontra internacionalmente consagrada desde a década de 1970 e vertida em diversos documentos produzidos por organismos dedicados à salvaguarda do património cultural, designadamente: a *Carta Europeia do Património Arquitectónico* (Conselho da Europa, 1975), a *Recomendação relativa à salvaguarda e papel contemporâneo das áreas históricas* (UNESCO, 1976), a *Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa* (Conselho da Europa, 1985) e a *Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas* (ICOMOS, 1987).

são substancialmente dedicados à “*intervenção na cidade existente*” e não à “...*produção urbana de extensão ou criação de novos aglomerados...*” (PORTAS, 1986:8).

Não entendo que esta associação reflecta uma visão do legislador relativamente à implementação das operações de reabilitação urbana e à sua integração nas políticas urbanas locais, preterindo o “pormaior” em benefício do “pormenor”, isto é, desvalorizando metodologias de articulação e complementaridade entre planos municipais de ordenamento do território (PMOT). No caso do RJRU, entendo mesmo que algumas das suas disposições reflectem a preocupação de constituir formas de agilizar a programação e a implementação de intervenções directas no edificado, no sistema de espaços públicos ou nas infra-estruturas.⁶ Entendo, além disso, que esta circunstância se traduzirá, por um lado, numa responsabilização acrescida dos municípios e das entidades públicas envolvidas na elaboração de PMOT no estabelecimento dos consensos dos quais depende a sua vigência⁷, e por outro, numa manifestação da consideração que fazem das articulações entre o “pormenor” e o “pormaior” (GONÇALVES, 2007:39) no planeamento e gestão da cidade existente.

Relativamente ao objecto das áreas de reabilitação urbana e subindo no pormenor, este diploma refere:

- por um lado, que incide em áreas que apresentem sinais de insuficiência ou degradação do edificado e dos sistemas urbanos, que justifiquem “...*uma intervenção integrada*” (art. 12.º, 1);
- e por outro lado, que as áreas de reabilitação urbana “...*podem abranger (...) áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção...*” (art. 12.º, 2).

Como se sabe, grande parte das áreas urbanas (mal) designadas como centros históricos reúne estas duas características. Creio, aliás, que a maio-

⁶ Designadamente, com o constante nos artigos 14.º (3); 24.º (2); 26.º (4); 27.º (3); 49.º (1); 50.º; 58.º; 61.º e 62.º.

⁷ No caso particular da articulação entre as tutelas do ordenamento do território e da cultura, merece especial referência o disposto no art. 28.º, sobretudo, o dever da administração do património cultural indicar claramente as razões de eventuais discordâncias e as alterações necessárias para obter a sua concordância.

ria das áreas de reabilitação urbana que os municípios delimitarem ao abrigo deste regime, coincidirá – parcial ou integralmente – com os (mal) ditos centros históricos.

Uma das grandes razões que explica esta coincidência reside no modelo de expansão urbana que tivemos ao longo da segunda metade do século passado, com o qual o grosso dos investimentos públicos e privados se direccionou para as áreas suburbanas e periféricas devido, em parte, à generosidade da primeira geração de PDM na delimitação de perímetros urbanos e à sequente dispersão do edificado e à necessidade de criação e manutenção de infra-estruturas (MARQUES *et al.*, 2009:9).

Uma outra grande razão que explica esta coincidência, reside no facto de termos desde a década de 1930⁸, uma política cultural para o património edificado com duas características essenciais que desde então incide sobre essas áreas urbanas:

- é uma política centrada no objecto arquitectónico ou, de um modo geral, no edificado;
- e essencialmente proteccionista e segregadora.

É uma política centrada no objecto arquitectónico, não porque dê uma atenção exclusiva ou maior a uma das categorias dos bens culturais imóveis quando o seu contexto é urbano, mas porque se concretiza essencialmente com a classificação do património edificado, sem se basear, por princípio, nos elementos da composição morfológica urbana para dar corpo ao seu desígnio de protecção e valorização cultural. Aliás, um dos principais problemas da incidência urbana da lei de bases do património é, como há tempo apontou Walter Rossa (2005:14), a “...*indefinição de conceitos e o da ausência de reconhecimento do Urbanismo como um fenómeno cultural per si*”. Conceitos como *rua, praça, largo, quarteirão* ou *cadastro*, por exemplo, não fazem parte do léxico da lei e quando surgem em alguns diplomas de desenvolvimento, não são referidos para integrar o património edificado no contexto urbanístico do qual fazem parte, ou do qual podem mesmo ter sido a raiz da sua conformação.

Pense-se, a título de exemplo, numa muralha medieval que tenha sido absorvida pelo crescimento da malha urbana e na influência que a

⁸ Designadamente, com a promulgação do Decreto n.º 20985 de 7 de Março de 1932 e do Decreto n.º 21875 de 18 de Novembro de 1932.

mesma terá exercido na conformação desse desenvolvimento ao longo do tempo. O sentido das portas dessa muralha radica nos caminhos que equipavam a chegada e a partida do respectivo núcleo urbano. Com o tempo, esses caminhos foram-se fazendo ruas, largos ou praças. Estes, por sua vez, foram sendo conformados pelo edificado, organizado ou não em quarteirões, mas procedendo sempre do cadastro que antecedeu a urbanização.

Mesmo depois do desaparecimento parcial ou integral da sua cintura, o perímetro dessa muralha perdura e revela-se na composição da morfologia urbana adjacente ou envolvente.

Quero dizer com isto que a compreensão cabal do valor cultural do circuito defensivo de um núcleo urbano, não se constrói sem o conhecimento histórico da formação e transformação do tecido urbano que o absorveu. Além disso, esse tecido não é redutível, por princípio e de modo genérico, a um perímetro de 50 metros em seu redor ou a uma sequência de perímetros relativos aos segmentos ou elementos arquitectónicos ainda existentes.



FIG. 1 – Reconstituição do circuito defensivo (muralha e castelo) de Coimbra tardo-medieval. Walter Rossa e Sandra Pinto – Banco digital de cartografia da evolução urbanística de Coimbra, 2003

Num diploma recente do Ministério da Cultura — publicado, por coincidência, no mesmo Diário da República onde foi publicado o diploma que estabelece o RJRU — é estabelecido o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural e o regime jurídico das zonas de protecção e do plano de pormenor de salvaguarda.⁹

Nesse diploma são referidos jardins, praças e caminhos (art. 2.º) aquando da especificação da abrangência da classificação de bens imóveis, sendo assim referidas algumas unidades do sistema de espaços públicos. No entanto, a expressão urbanística do regime de protecção destes bens mantém os pressupostos que já constavam na lei de 1985, isto é, o estabelecimento de zonas de protecção automáticas ou de zonas especiais de protecção reportadas ao património edificado. É dessa forma que os elementos de composição da morfologia urbana são considerados na política cultural urbana, isto é, como meio de integração e contextualização dos bens culturais imóveis classificados e não como um bem cultural *per si*. Neste sentido, é mantida a lógica de subordinação do urbanismo ao património edificado.

No caso das zonas de protecção automáticas, este regime concretiza-se de uma forma absolutamente indiferente relativamente ao contexto urbanístico dos imóveis classificados, uma vez que a delimitação do perímetro de protecção segue uma regra geométrica pura, alheada das lógicas de composição urbanística.

No caso das zonas especiais de protecção, é requerida uma maior sensibilidade na delimitação do enquadramento urbanístico do imóvel classificado ou em vias de classificação. Porém, a ocorrência destas servidões é muito inferior à das zonas de protecção automática e — mais importante do que as quantidades — decorrem da atenção dada a um bem cultural imóvel considerado isoladamente e não de uma visão urbanisticamente integrada do mesmo.

Por isto considero que a política cultural para o património edificado é segregadora: porque o seu desígnio protector se estende ao longo do tempo na malha urbana das cidades, com a soma de bens culturais imóveis classificados e dos respectivos perímetros de protecção.

⁹ Decreto-Lei n.º 309/2009, DR n.º 206 D.R. I Série (23/10/2009), pp. 7975-87.



FIG. 2 – Santarém: servidões administrativas de protecção cultural e unidades operativas de planeamento e gestão. CEARQ, 2007

Além do contributo desta soma, a segregação das áreas urbanas mais antigas distendeu-se e abarcou os “centros históricos”, também sob argumentos culturais, com a integração do princípio da salvaguarda do património urbano nos instrumentos de gestão territorial.

Desde a criação do quadro regulamentador dos PDM em 1982, essa segregação foi sendo sedimentada com a sujeição desses recintos a uma

normativa genérica de conservação e protecção do edificado. Além dessa normativa básica, a maioria dos PDM da primeira geração remeteu a especificação das intervenções admissíveis no edificado para a elaboração e vigência de planos de pormenor de salvaguarda e, dos elaborados, apenas cerca de 50 tiveram vigência até hoje. Dada a limitação territorial a que estão fatalmente sujeitos, pouco mais fizeram do que regulamentar as actuações sobre o edificado e, nalguns deles, redesenhar espaços públicos e programar a reforma de infra-estruturas. Dessa forma, e apesar dessas áreas urbanas centrais e/ou mais antigas terem sido providas de planos urbanísticos, ficaram, na verdade, desprovidas de instrumentos de gestão que as integrassem nas lógicas de desenvolvimento local.

O planeamento urbanístico destas áreas não seguiu, pois, alguns princípios consagrados internacionalmente para a salvaguarda do património arquitectónico e para a reabilitação urbana. Nomeadamente, o princípio de que a *conservação integrada* deve ser um dos pressupostos importantes de **planeamento urbano e regional**, como já referia a *Carta Europeia do Património Arquitectónico*¹⁰ em 1975. Um princípio que estabelece que a escala territorial de referência para o desígnio da reabilitação é urbana e regional e, como tal, não implica de forma exclusiva a elaboração e execução de instrumentos de planeamento de pormenor, mas antes uma metodologia que articule as diversas escalas dos instrumentos de gestão territorial e urbanística.

3. A reabilitação urbana “começa antes de começar”

Um dos corolários da reorientação do planeamento e gestão urbanística no sentido do redesenho da cidade existente manifesta-se – por redundante que seja referi-lo hoje – na importância de criar e manter *interfaces* entre o conhecimento da realidade existente e o planeamento urbanístico ou programação de intervenções directas, sejam de que ordem forem.

¹⁰ Adoptada em 26 de Setembro de 1975 pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa, a *Carta Europeia do Património Arquitectónico* é o primeiro documento doutrinário a referir-se expressamente à conservação integrada, sintetizando toda uma reflexão que vinha sendo elaborada no seio do Conselho da Europa desde o início da década de 1960, visando a integração de um conceito alargado de património arquitectónico num quadro de plena vivência e usufruto e nas práticas de planeamento regional e urbano.

Porém, essa realidade não é estática e as transformações a que está inevitavelmente sujeita ocorrem com ritmos diferenciados. A degradação e a renovação do edificado ou a obsolescência e a renovação de usos, por exemplo, têm os seus próprios tempos.

A avaliação das condições físicas do edificado, do sistema de espaços públicos ou de infra-estruturas diz respeito a um manancial de informação potencialmente objectiva e quantificável respeitante a um determinado momento. No entanto, não deve tolher o conhecimento da situação existente de cada ARU e limitar a identificação das necessidades de intervenção, uma vez que nem sempre estas se traduzem em intervenções directas e podem mesmo não se circunscrever ao perímetro inicialmente delimitado.

Por razões óbvias, a avaliação desse parâmetro é fundamental para programar as operações de reabilitação urbana, mas quando estão em causa desígnios como a *inclusão social* e a *coesão territorial*, não é necessariamente o que deve subjugar os critérios que cada município deve estabelecer para a delimitação de ARU ou para o estabelecimento de hierarquias e prioridades de intervenção. Além desse, outros parâmetros deverão integrar os fundamentos da delimitação dessas áreas, como, por exemplo, a respectiva caracterização sociológica ou a identificação de disponibilidades comerciais e/ou de refuncionalização do seu edificado.

O conhecimento almejado para cada parâmetro deve, aliás, compreender a identificação e a caracterização das tendências e dinâmicas de transformação instaladas, pelo que o seu tempo de referência não é apenas o *presente* e deve por isso ser construído com o apoio de meios de monitorização que sejam ágeis a retratar essas dinâmicas.

Noutra circunstância — também a propósito da reabilitação urbana e também em jeito de provocação — defendi que seria mais vantajoso investir na instalação de bases de dados de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e na sua contínua actualização, do que na requalificação casuística do edificado ou de espaços públicos (GONÇALVES, 2007:47-8). Alguns dos argumentos então invocados para valorizar o uso de SIG e a actualização contínua das suas bases de dados, foram o facto de evitarem os dispêndios cíclicos da caracterização do existente, de cada vez que se tenciona perpetrar ou programar qualquer intervenção, bem como o de facultarem a monitorização e avaliação de instrumentos de planeamento e gestão urbanística. É de referir, a este propósito, que o RJRU estabelece o dever da monitorização das operações de reabilitação urbana (art. 19.º), bem como a obrigatoriedade da divulgação pública dos respectivos relatórios.

Não refere, nem sugere que parâmetros ou metodologias devem ser seguidos para concretizar este dever. Não deixa, de qualquer forma, de ser um contributo para reforçar as pontes entre os domínios da teoria e os da prática urbanística, bem como para instalar a ideia de que a reabilitação urbana é um desígnio que deve “começar antes de começar”.

BIBLIOGRAFIA

- MARQUES, Teresa Sá *et al.* (2009) – "A Ocupação edificada: delimitação de áreas de densidade homogénea". Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/19849/2/000082757.pdf>
- PINHO, Ana Cláudia da Costa (2008) – *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana. Análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Lisboa: [s.n.]. 2 Vol. Tese de Doutoramento em Planeamento Urbano: Universidade Técnica de Lisboa.
- GONÇALVES, Adelino (2007) – "Which urban plan for an urban heritage? An overview of recent portuguese practice on integrated conservation". *City & Time*, [em linha]. 3, 2, pp.67-79 Disponível em: <http://www.ceci-br.org/novo/revista/docs2008/CT-2008-108.pdf>
- GONÇALVES, Adelino (2007) – "Questões de pormenor no planeamento da salvaguarda". *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra: FDUC/CEDOUA, 17, pp. 35-50.
- GONÇALVES, Adelino (2006) – "Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António. Uma experiência de planeamento da salvaguarda". Comunicação à sessão "A encomenda como possibilidade: turismo como património" do seminário de formação contínua da SRS da Ordem dos Arquitectos sobre ordenamento do território – turismo sustentável: ordenamento ou constrangimento. Disponível em: <http://www.darq.uc.pt/estudos/comunicacaoVRS.html>
- CARDOSO, Isabel Moraes (2005) – "O défice de planos de urbanização e de planos de pormenor". *Arquitecturas – Jornal de Negócios do Mercado das Cidades*. Lisboa: Grupo About Media, 7, pp. 41-2. Disponível em: http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/biblioteca/recortes/01_Recortes_Impr.pdf
- PORTAS, Nuno (2005) – "Bologna. Comentário de Nuno Portas", in GRANDE, Nuno; LOBO, Rui (Coord.) (2005) – *CidadeSofia. Cidades Universitárias em Debate. Actas do Seminário Internacional pela Coimbra 2003: Capital Nacional da Cultura, Coimbra, 2003*. Coimbra: eldlarq – Departamento de Arquitectura da FCTUC, pp. 142-5.

- TROITIÑO VINUESA, Miguel Ángel (2003) – "Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales". *Perspectivas Urbanas*, [em linha]. Disponível em: <http://www.etsav.upc.es/urbpersp/num02/index.htm>
- ROSSA, Walter (2003) – "Do projecto para o plano: contributo para a integração Património/Urbanismo". *ECDJ*. Coimbra: eldlarq – Departamento de Arquitectura da FCTUC, 9, pp. 9-16, 2005. Conferência proferida nas Jornadas de Património e Urbanismo da ADRIP realizadas em Vila Real de Santo António em Maio de 2003.
- REGALES, Manuel Ferrer (2003) – *Los Centros Históricos en España: teoría, estructura, cambio*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- AGUIAR, José (1999) – "A cidade do futuro já existe hoje. Algumas notas sobre a reabilitação urbana". *ATIC MAGAZINE*. Lisboa: ATIC, 24. Artigo disponível em linha em <http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/jaguiar/Jaguiaratic.pdf> [Cons. em 11/02/2010]
- PORTAS, Nuno (1986) – "Notas sobre a intervenção na cidade existente". *Sociedade e Território*. Porto: Edições Afrontamento, 4, pp. 8-13. Versão original publicada sob o título "Notas sobre la intervención en la ciudad existente", *Quaderns d'Architectura y Urbanisme*, COAC, 155, 1982, pp. 38-40.
- SECCHI, Bernardo (1984) – "Le condizioni sono cambiate". *Casabella*. Milano: Electa Periodici, 498/9, pp. 8-13. Disponível em: http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda_17.htm
- VENUTI, Giuseppe Campos (1978) – *Urbanismo y austeridad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1981.
- CERVELLATI, Pier Luigi et al. (1977) – *La nouvelle culture urbaine. Bologne face à son patrimoine*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.
- CERVELLATI, Pier Luigi; SCANNAVINI, Roberto (1973) – *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*. Bologna: Il Mulino.

DIPLOMAS LEGAIS E DOCUMENTOS DOUTRINÁRIOS

- Decreto-Lei n.º 307/2009, *DR n.º 206 D.R. I Série* (23/10/2009), pp. 7956-75.
- Decreto-Lei n.º 309/2009, *DR n.º 206 D.R. I Série* (23/10/2009), pp. 7975-87.
- Decreto n.º 20985, (7/3/1932). Disponível em: <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=3565&versao=2>
- Decreto n.º 21875 (18/11/1932). Disponível em: <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=3566&versao=2>
- Carta Europeia do Património Arquitectónico (1975). Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1168353>
(tradução portuguesa disponível em: http://home.fa.utl.pt/~camarinhas/3_leituras12.htm)

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	5
REABILITAÇÃO URBANA: CONCEITO E PRINCÍPIOS SUZANA TAVARES DA SILVA	7
REABILITAÇÃO URBANA EM PORTUGAL: EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DULCE LOPES	21
ÁREAS URBANAS PARA (RE)HABILITAR AS RELAÇÕES ENTRE CIDADE E PATRIMÓNIO? ADELINO GONÇALVES	75
CONCERTAÇÃO, CONTRATAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS NA REABILITAÇÃO URBANA JORGE ANDRÉ ALVES CORREIA	93
PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE REABILITAÇÃO URBANA: PERSPECTIVA JURÍDICA FERNANDA PAULA OLIVEIRA	117
PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE REABILITAÇÃO URBANA: PERSPECTIVA TÉCNICA JOÃO PAULO CRAVEIRO	159
FINANCIAMENTO DA REABILITAÇÃO URBANA OS FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO DE REABILITAÇÃO URBANA ANA MARIA DE ALMEIDA	173
REABILITAÇÃO URBANA – PATRIMÓNIO E AMBIENTE PAULA CABRAL OLIVEIRA	183
ÍNDICE	209

A presente publicação reúne os textos das aulas do Curso de Pós-Graduação de curta duração sobre "O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana", ministrado pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), nos dias 5, 6, 12 e 13 de Fevereiro de 2010, e integra-se na série de "Temas CEDOUA", justamente criada para dar corpo aos "Cursos Temáticos" do CEDOUA, e inaugurada com a vinda a lume, em Março deste ano, da obra " Os Empreendimentos Turísticos".

(excerto da nota prévia)

