

SALVAGUARDA EM DESENVOLVIMENTO

NOTAS PARA UM PLANEAMENTO INTEGRADO

O *Planeamento para a Salvaguarda* é o tema estimulante por diferentes razões e pode ser entendido de diferentes formas, todas elas pertinentes. A sua discussão no âmbito de uma reflexão mais abrangente sobre o *Planeamento para os Conjuntos Classificados* como a que está a ser promovida pela Câmara Municipal de Évora, pode ser enriquecida por dois conjuntos de matérias que se relacionam com uma questão que pode parecer apenas semântica, mas que no meu entender ultrapassam muito a dimensão do significado dos conceitos relacionados com a “questão do património”.

“De que é que falamos quando falamos de património urbano?” é a questão em causa e refiro-a pela ambiguidade que encerra no que diz respeito ao “objeto da patrimonialização”. De facto, se “urbano” é tudo quanto diz “...respeito à cidade, nomeadamente às relações que cada um dos seus utentes estabelece com os demais [...] e com o ambiente que o rodeia” (ROSSA, 2000:15), sobressai a dúvida do que é que se salvaguarda quando se diz que o património é “urbano”.

O *Planeamento para a Salvaguarda* é um tema estimulante, antes de mais, porque que diz respeito a um assunto que reúne grandes consensos políticos e sociais a nível global. Apesar de a salvaguarda do património edificado ser entendida de formas diferentes, o desígnio principal que implica é aceite universalmente. Isto é, “passar às gerações futuras o património que herdamos” somado aos “bens patrimonializados no nosso tempo” é um desígnio indiscutível e as suas orientações práticas têm um carácter doutrinal desde a década de 1930.

Mas este tema também é estimulante porque parece encerrar um paradoxo. De facto, no que diz respeito aos destinos de uma cidade, o que se planeia é o seu desenvolvimento e este — implique ou não implique dinâmicas de expansão urbana — traduz-se sempre numa mudança das características dessa cidade num determinado momento. Ora, como se sabe, as bases ideológicas da salvaguarda patrimonial assentam precisamente na recusa da “mudança” ou, pelo menos, numa relação de desconfiança com a “mudança”. Se a salvaguarda patrimonial e a “mudança” não são orientações divergentes para os destinos de uma cidade, pelo menos, parecem não ser convergentes.

Naturalmente, a forma como se lida com a “mudança” no âmbito da salvaguarda patrimonial tem facetas diferentes e diversas matizes. Uma absolutamente conservadora, inaugurada e sistematizada por John Ruskin (1819 – 1900), defendendo que “...a nossa opção por preservar ou não os edifícios dos tempos passados não é uma questão de conveniência ou simpatia. Nós não temos qualquer direito de tocá-los. Eles não são nossos. Pertencem àqueles que os construíram e a todas as gerações que nos sucederão.” (RUSKIN, 1849:182) Outra, intervencionista, contemporânea da primeira e teorizada por Viollet-le-Duc (1814 – 1879), defendendo que “Restaurar um edifício não é mantê-lo, repará-lo ou refazê-lo. É restabelecê-lo num estado completo que pode nunca ter existido...” e que “...a melhor maneira de conservar um edifício é dar-lhe uso e satisfazer todos os requisitos funcionais desse uso de tal modo que não sejam necessárias alterações.” (VIOUET-LE-DUC, 1875:31-2) Por fim, com uma perspectiva conciliadora, a Carta de Veneza procurando estabelecer que “Não devem ser empreendidos restauros quando se está em presença de hipóteses visando reconstituições conjecturais. Nestes casos, qualquer acrescento ou complemento, que se reconheça indispensável, [...] deverá harmonizar-se arquitetonicamente com o existente e deixar clara a sua contemporaneidade.” (ICOMOS, 1964 in LOPES, 2004:105)

De facto, a forma como a salvaguarda patrimonial lida com a “mudança” tem facetas diferentes e diversas matizes como as destes exemplos clássicos. Mas têm um aspeto comum: dizem respeito ao

património arquitetónico. Não dizem respeito a áreas urbanas ou a núcleos urbanos considerados como um todo, ou seja, não dizem respeito à dimensão urbana do património.

Seja como for, para haver “salvaguarda”, têm de existir impulsos para a “mudança”. De facto, se existissem cidades sem perspetivas de transformação que ameçassem a integridade do seu património, então as operações de “manutenção” e “restauro” seriam suficientes para o legar às gerações futuras. Porém, seriam suficientes se a dimensão desse património fosse apenas arquitetónica, isto é, se esse património fosse constituído apenas por edifícios e se os usos que eles servem não evoluíssem, acompanhando o desenvolvimento da sociedade.

Mas nem um caso nem o outro são verdadeiros. Por um lado, este património não é constituído apenas por edifícios, nem estes podem ser considerados à margem dos usos que servem. Ele é constituído por conjuntos edificados, núcleos, áreas urbanas ou mesmo por cidades, ou seja, a dimensão deste património é urbana. Por outro lado — sejam relativos à habitação, ao trabalho, à indústria, à cultura, ao ensino ou a qualquer outra atividade —, os usos evoluem e por isso se pode dizer que as cidades têm a “mudança” inscrita no seu ADN. Aliás, é a “mudança” que faz com que a vida de uma cidade não deixe de vibrar.

Há quase 30 anos Nuno Portas (1986:11) dizia, sobre as áreas urbanas antigas, que as “...*políticas concretas têm de ter em conta que essas áreas dos aglomerados são teatro de conflitos de interesses que, se forem deixados a si mesmos, acabarão por minar as células dos órgãos e dos nervos da vida urbana e, como um cancro, levar o corpo à agonia*”.

Pois foi a pensar desta forma que disse antes que o *Planeamento para a Salvaguarda* parece encerrar um paradoxo. No meu entendimento, é apenas uma aparência pois depende do modo como se entende qual é o objeto da salvaguarda que estamos a discutir, isto é, se esse objeto é a **arquitetura** ou se é a **cidade**.

Referi antes a doutrina internacional do património a propósito das orientações práticas para a salvaguarda. Pois bem, vejamos o que dizem sobre o objeto da salvaguarda quando a sua dimensão é urbana, as linhas mestras de ação legitimadas ao mais alto nível. Refiro-me à UNESCO e, em concreto, ao *Guião de Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial*, que integra as *Orientações para a Inscrição de Tipos Específicos de Bens na Lista do Património Mundial*.

Este guião estabelece quatro tipos de bens possuidores de valor cultural e natural:

1. *Paisagens culturais*; 2. *Cidades e centros históricos*; 3. *Canais do património*; 4. *Rotas do património*.

O segundo tipo — *Cidades e centros históricos* — é o que interessa para a discussão do tema em apreço e é subdividido em três tipos:

1. *Cidades que já não são habitadas*; 2. *Cidades históricas que ainda são habitadas*; 3. *Cidades novas do século XX*

Na definição de cada um destes tipos é dito o que se segue. Relativamente às *Cidades que já não são habitadas* — que é uma designação, por si só, paradoxal — é dito que são “...*testemunhos arqueológicos inalteráveis do passado que geralmente satisfazem o critério da autenticidade...*” e “...*não levantam especiais dificuldades de avaliação...*”. Das *Cidades históricas que ainda são habitadas* é dito que “...*pela sua natureza, foram e continuarão a ser levadas a evoluir sob o efeito de mutações socioeconómicas e culturais, o que torna mais difícil qualquer avaliação em função do critério de autenticidade e mais aleatória qualquer política de conservação.*” Por fim, das *Cidades novas do século XX* é dito que a sua “...*organização urbana original continua bem visível e a sua autenticidade é certa, mas o seu futuro está comprometido por uma evolução em grande parte incontrolável.*” (WHC, 2013: 69, 71/2)

São definições do património de dimensão urbana que dão a impressão que a grande dificuldade em identificar e validar o seu valor cultural, é o facto de as cidades terem vida e esta ser vibrante. Por isso são definições que criam grandes dificuldades e dúvidas a todo o nível. Sobretudo num contexto como o da discussão do *Planeamento para a Salvaguarda* de um centro histórico, pois se uma “...cidade é um [...] sítio cultural, deve-o à autenticidade da vida que a faz pulsar e não à ruína arqueológica em que [...] se poderá transformar, congelando apenas vestígios de uma autenticidade [cuja vida original já não existe].” (ROSSA, 2015:493)

Assim, se considerarmos que a dimensão do objeto da salvaguarda é urbana, parece-me natural que o *Planeamento para a [sua] Salvaguarda* seja um planeamento que procure assegurar, estimular ou reforçar a vida urbana dos (mal) ditos centros históricos, ou seja, um planeamento para a **salvaguarda em desenvolvimento**. Um planeamento que não só não recusa a “mudança”, como procura perspetivá-la de uma forma integrada.

Se pensarmos o *Planeamento para a Salvaguarda* deste modo, então estaremos em linha com outros princípios doutrinários igualmente consagrados pela UNESCO. É o caso da *Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica* (UNESCO, 2011:§5), que é um documento que defende a “...necessidade de integrar e enquadrar melhor as estratégias de salvaguarda nos objetivos mais abrangentes do desenvolvimento sustentável, para apoiar ações públicas e privadas visando a preservação e melhoria do ambiente urbano.”

A *Paisagem Urbana Histórica* é um conceito confundido por vezes com uma categoria ou uma classe de bens patrimoniais, porém, no âmbito desta recomendação da UNESCO, trata-se de um “conceito-ação” que assenta na ideia de que “...a mudança é uma parte inerente da condição urbana...” (BANDARIN e OERS, 2012:198) e defende que as áreas urbanas patrimonializadas devem ser objeto de uma gestão urbana integrada visando um desenvolvimento sustentável e não apenas sujeitas a medidas para controlo da transformação do seu quadro físico.

Para terminar o primeiro conjunto de matérias sobre o *Planeamento para a Salvaguarda* que podem enriquecer a sua discussão — e tendo em conta o disposto na Recomendação da UNESCO sobre a Paisagem Urbana Histórica —, parece-me importante relevar o facto de até 2008 os *Planos de Pormenor de Salvaguarda* não consistirem em muito mais do que regulamentos para controlar as intervenções no edificado das suas áreas de intervenção. Destes planos, os que foram publicados depois da entrada em vigor do *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (1999), poucos usam os instrumentos de execução nele previstos e os respetivos *Programas de execução* e *Plano de financiamento* não fazem muito mais do que uma enumeração dos programas de subvenções que existiam quando foram elaborados.

Num contexto — infelizmente comum a muitas cidades — de degradação generalizada do edificado e despovoamento das áreas urbanas mais antigas, a questão da salvaguarda patrimonial tem de ser necessariamente tratada em conjunto com estratégias que visem a sua reabilitação e a sua revitalização, ou seja, o seu **desenvolvimento**.

Os regulamentos para controlar as intervenções no edificado são naturalmente necessários e úteis para gerir a salvaguarda do património de dimensão arquitetónica, mas parece-me que a sua elaboração deve assentar numa perspetiva de **mudança** e não na sua inibição.

Com esta perspetiva, a definição de classes ou de tipos de edifícios correntes no âmbito desses regulamentos, pode ser feita não apenas em função de valores próprios ou intrínsecos, mas também — e sobretudo — em função do contributo que a sua reabilitação pode dar para concretizar

diferentes objetivos estratégicos, nomeadamente para o desejado repovoamento e revitalização socioeconómica das áreas de intervenção ou para a requalificação de espaços públicos. Mas em casos como o da minha cidade ou de Évora, entre outros, o despovoamento é uma situação que existe a par de demografias negativas, não apenas nos centros históricos, mas na cidade como um todo.

Ora, por desnecessário que seja referir, os planos de pormenor em vigor e os seus regulamentos, não têm as respostas necessárias para este tipo de problemas. Essas respostas têm de ser dadas por outros instrumentos de gestão territorial que implementem políticas multisectoriais de uma forma articulada. Para isso, a elaboração de novos planos de pormenor ou a revisão de planos existentes, pode constituir uma (dupla) vantagem ou oportunidade:

a) Se forem elaborados de uma forma participada e discutida publicamente por todos os interessados e agentes a envolver, podem contribuir para a criação de uma “plataforma de mobilização” para o processo de *salvaguarda em desenvolvimento*;

b) Além disso, uma vez que para tratar as questões da reabilitação do edificado e do repovoamento — assim como para gerir outras questões igualmente importantes, como a “economia de rua” ou a “economia da cultura e do turismo”, por exemplo —, para lidar com estas questões, são necessárias as referidas políticas multisectoriais. No meu entendimento, a elaboração de um *Plano de Pormenor de Salvaguarda* pode constituir uma oportunidade para discutir e reforçar essas políticas, assim como as estratégias e as táticas que as podem implementar de uma forma coesa e robusta.

No fundo, o que estou a valorizar são as metodologias de gestão *bottom-up* e *top-down* porque as políticas urbanas tornam-se mais robustas com os dois movimentos do que apenas com um. Neste caso, a oportunidade que pode constituir a elaboração de um *Plano de Pormenor* situa-se, acima de tudo, na definição dos seus *Termos de Referência* e não em todo o conteúdo material e documental.

Digo isto pensando não apenas no elenco de “grandes objetivos” dos *Termos de Referência* e na identificação das correspondentes “necessidades de intervenção”, mas no estudo fundamentado de ambos com a identificação:

- a) dos agentes a envolver no processo;
- b) da logística;
- c) dos modelo(s) económico(s);
- d) da metodologia(s);
- e) e instrumentos de execução.

Isto tudo assente, claro, na ideia de que o objeto da salvaguarda é a cidade e não (apenas) a *arquitetura* dos centros históricos. Ou seja, assente na ideia de que a dimensão do património é urbana.

O segundo conjunto de matérias sobre o *Planeamento para a Salvaguarda* que podem enriquecer a sua discussão, também se relaciona com as metodologias *top-down*, *bottom-up* e tem a ver com o momento que vivemos nas políticas públicas de ordenamento do território e do urbanismo.

Como se sabe, é um momento em que os instrumentos de política têm vindo a ser alinhados no sentido de contrariar a desagregação urbana ou, dito de outra forma — talvez melhor — no sentido de promover ou reforçar a coesão urbana. O problema em causa — a desagregação urbana — processou-se ao longo das últimas 4 a 5 décadas e deveu-se a inúmeros fatores. De facto, esses fatores são muitos e não importa identificá-los um a um. Eles são conhecidos e a sua identificação

poderia ser interessante apenas para evidenciar que a resolução do problema também requer respostas multifacetadas, bem como tanto ou mais tempo para o resolver, do que o tempo em que ele foi sendo criado.

Seja como for, duas das expressões mais notórias do problema em causa são a dispersão urbana e a debilitação dos centros históricos, isto é, o seu despovoamento, degradação e a fragilização socioeconómica. Mais numas regiões do que noutras, a dispersão urbana tem uma grandeza que não é, por assim dizer, “corrigível”. Como é óbvio, há muito para ser feito na urbanização dispersa, mas o imobiliário não terá a mesma expressão que teve até há alguns anos. Na verdade, há um conjunto de fatores que fazem crer que as dinâmicas de desenvolvimento urbano deixarão de se situar nas periferias com a intensidade que tiveram até aos últimos anos. Estou a pensar, por exemplo, no grau de infraestruturização do território atingido e nos equipamentos e serviços públicos construídos, bem como — novamente a questão demográfica — no facto de:

- a) a população residente em Portugal vir diminuído desde 2010 (-167.000);
- b) 25% ter mais de 60 anos de idade;
- c) e os atuais níveis de envelhecimento e longevidade serem os mais altos de sempre.

Observando estas questões e outros factores estruturantes do desenvolvimento territorial, o alinhamento de instrumentos de política a que me estou a referir tem sido feito no sentido de se instalar uma mudança de paradigma urbano assente na qualificação das áreas já urbanizadas, em detrimento das lógicas de crescimento. Os diplomas e os instrumentos que confirmam este alinhamento são, entre outros, o *Programa de Política de Ordenamento do Território* (2007), a nova *Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo* (2014), o *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana* (2009) ou a *Estratégia Cidades Sustentáveis 2020* (2015).

Neste quadro de reforma das políticas de ordenamento do território, devem relevar-se os seguintes aspetos para a discussão do *Planeamento para a Salvaguarda*. Por um lado, a criação e disponibilização de instrumentos de execução que além dos já existentes, reforçam a capacidade de intervenção dos municípios. Por outro lado, que o grosso dos investimentos públicos será doravante dirigido para a tipologia de operações e processos de transformação urbana que têm o prefixo “*re*” no nome. Ou seja, para a “intervenção na cidade existente”.

No meu entendimento, a conjugação destes dois aspetos implica a mudança de outro paradigma: o da gestão urbana. Esta deixará de ser dominada por uma postura de “verificação de conformidades” por parte dos Municípios, para passar a caracterizar-se também por uma postura de “promoção e gestão de oportunidades”, não só nos centros históricos, mas na cidade existente como um todo.

Pois bem, lembro novamente as palavras do Nuno Portas que citei antes quando dizia que se os centros históricos “...*fossem deixados a si mesmos...*” acabariam por agonizar. No meu entendimento, serem deixados a si mesmos, serem marginalizados ou impedidos de se desenvolverem, é igualmente mau. Resulta sempre na agonia de que ele falava.

A ideia central que ele defendia era a importância vital de as cidades serem governadas e geridas como um todo e de forma integrada. Ora, independentemente da sua modalidade, um *Plano de Pormenor* corresponde ao nível mais detalhado da implementação de uma estratégia de desenvolvimento urbano. Enquanto este desenvolvimento foi dominado por dinâmicas de expansão — como foi até há uns anos —, a modalidade de *Plano de Pormenor de Salvaguarda* não foi discutida e

regulada. Só o foi em 2009 com a publicação do Decreto-lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro. Ou seja, o *Planeamento para a Salvaguarda* não foi discutido desde que a figura de *Plano de Salvaguarda* foi estabelecida pela primeira Lei do Património Cultural Português, Lei n.º 13/85, de 6 de Julho.

Mas atualmente, na definição do Conteúdo Material desta modalidade de planos estabelecida pelo Decreto-lei n.º 309/2009, além de todos os aspetos relacionados com a proteção e valorização do quadro físico das áreas de intervenção, é estabelecida uma alínea relativa às “...*linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística*”. Ou seja, em teoria, os novos *Planos de Pormenor de Salvaguarda* não serão apenas “planos regulamento” como os que foram elaborados até há poucos anos.

No entanto, no que respeita ao planeamento para os centros históricos, ganhou protagonismo uma outra lógica de programação e gestão urbana caracterizada pelas ARU’s e ORU’s previstas no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Enquanto não existirem resultados desta modalidade de programação mais célere, parece-me que só há legitimidade para questionar as metodologias.

Em relação à morosidade da elaboração e publicação dos planos urbanísticos previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, penso que não há muito a dizer. As ARU’s e as ORU’s são, por assim dizer, imbatíveis. Já no que diz respeito ao envolvimento comunitário e à participação pública, tenho sérias dúvidas sobre as suas vantagens porque é uma modalidade de programação urbanística apenas *top-down*.

Os planos estratégicos ou as estratégias de reabilitação urbana que tenho analisado são demasiado parecidos para não pensar deste modo, pois parecem corresponder à aplicação de um modelo de intervenção. Isto é, não parecem ser o resultado de um planeamento endógeno e isso dificultará um dos aspetos mais importantes para implementar um processo de reabilitação ou de salvaguarda em desenvolvimento: a *mobilização*.

Considero que é um dos aspetos mais importantes, pela mesma razão com que referi antes que elaboração de um *Plano de Pormenor de Salvaguarda* pode constituir uma oportunidade para criar uma “plataforma de mobilização”.

Afinal, para quem é o património de dimensão urbana que se quer salvaguardar? Do mesmo modo, para quem é um centro histórico que se quer reabilitar?

A própria resposta a estas perguntas devia, por si só, resultar da sua discussão pública e deveria orientar o *Planeamento para a Salvaguarda* porque se o património urbano é um palco de identidade(s) — como acredito profundamente que é —, só com uma participação ativa é que continuará a identificar-nos e nós a identificarmo-nos com ele.

Adelino Gonçalves

Centro de Estudos Sociais
Departamento de Arquitetura
Universidade de Coimbra

Bibliografia

- BANDARIN, Francesco; OERS, Ron van (2012) — *The Historic Urban Landscape. Managing heritage in an urban century*. Chichester, West Sussex, UK; Hoboken, NJ: Wiley Blackwell.
- PORTAS, Nuno (1981) — “Notas sobre a intervenção na cidade existente”, *Sociedade e Território*, 4, Porto: Edições Afrontamento, p. 4-8.
- LOPES, Flávio; CORREIA, Miguel Brito (2004) — *Património arquitectónico e arqueológico. Cartas, recomendações e convenções internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- PORTAS, Nuno (1986) — "Notas sobre a intervenção na cidade existente", *Sociedade e Território*. Porto: Edições Afrontamento, 4, pp. 8-13.
- ROSSA, Walter (2015) — “Urbanismo ou o discurso da cidade” in ROSSA, Walter; RIBEIRO, Margarida Calafate (org.) (2015) - *Patrimónios de Influência Portuguesa: modos de olhar*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 477-519.
- ROSSA, Walter (2000) — "História do urbanismo e identidade. A arte inconsciente da comunidade", in ROSSA, Walter (2002) — *A Urbe e o Traço*. Coimbra: Almedina, pp. 13-24. Artigo originalmente publicado pela revista História, n.º 27, Lisboa: História — Publicações e conteúdos multimédia, pp. 40-7.
- RUSKIN, John (1849) — *The Seven Lamps of Architecture*. New York: John Wiley & Sons, 1885.
- VIOLETT-LE-DUC, Eugène (1875) — *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XIe au XVIe siècle*. Vol. VIII. Paris: V. A. Morel et C.º, Libraires - Éditeurs.
- WORLD HERITAGE CENTRE (2013) — *Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial*. 13/01. UNESCO. [Disponível em: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>] [Consulta: 18/05/2015]
- The Venice Charter, International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites*, 1964, II International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, ICOMOS (in LOPES; CORREIA, 2004:103-7)
- Recommendation on the Historic Urban Landscape*, 2011, UNESCO. [Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084e.pdf#page=52tml>] [Consulta: 11/11/2015]